

# ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

**4(38) / 2016**



UNIWERSYTET  
EKONOMICZNY  
W KRAKOWIE

Partner wydawniczy



Wydawnictwo Naukowe  
SCHOLAR

Komitet redakcyjny

Redaktor naczelny

*Stanisław Mazur*

Redaktorzy tematyczni

*Marek Cwiklicki* – nauki o zarządzaniu

*Jacek Klich* – nauki polityczne, ekonomia

*Łukasz Mamica* – ekonomia

*Stanisław Mazur* – nauki polityczne

*Karol Olejniczak* – nauki o zarządzaniu

*Dawid Sześciło* – prawo

*Pasquale Tridico* – ekonomia

*Mariusz Trojak* – ekonomia

*Marcin Zawicki* – nauki o polityce publicznej

Redaktor statystyczny

*Andrzej Sokołowski*

Dział Wywiady

*Marek Benio*

Redaktor językowa

*Dorota Kasjanowicz*

Sekretarz

*Anna Chrabąszcz*

Koordynator baz danych

*Marek Oramus*

Redaktor on-line

*Marcin Kukielka*

Rada programowa

Przewodniczący Rady Programowej:

Jerzy Hausner – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie,  
Polska

Alain Alcouffe – Université Toulouse 1, Francja

Ash Amin – University of Cambridge, Wielka Brytania

Andrzej Bukowski – Uniwersytet Jagielloński, Polska

John L. Campbell – Dartmouth College, USA

Bernard Chavance – University of Paris Diderot, Francja

Robert Delorme – CEPREMAP, Francja

Dagmir Długosz – Departament Służby Cywilnej, Kancelaria  
Prezesa Rady Ministrów, Polska

Marius D. Gavriletea – Babes Bolyai University, Rumunia

Anna Giza-Poleszczuk – Uniwersytet Warszawski, Polska

Jarosław Górniak – Uniwersytet Jagielloński, Polska

Jan Herbst – Uniwersytet Warszawski, Polska

Hubert Izdebski – Uniwersytet Warszawski, Polska

Dag Ingvar Jacobsen – University of Agder, Norwegia

Robert Jessop – Lancaster University, Wielka Brytania

Janusz Koczanowski – Uniwersytet Ekonomiczny  
w Krakowie, Polska

Tadeusz Kudłacz – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie,  
Polska

Adam Leszkiewicz – Grupa Azoty S.A., Polska

Ove K. Pedersen – Copenhagen Business School, Dania

Victor Pestoff – Ersta-Sköndal University College, Szwecja

Grażyna Skąpska – Uniwersytet Jagielloński, Polska

Jacek Szlachta – Szkoła Główna Handlowa, Polska

Magdalena Środa – Uniwersytet Warszawski, Polska

Pasquale Tridico – Università Roma Tre, Włochy

Jan Jakub Wygnański – Pracownia Badań i Innowacji  
Społecznych „Stocznia”, Polska

Janusz Zaleski – Politechnika Wrocławska, Polska

Copyright © by Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 2016  
Wersją pierwotną czasopisma jest wydanie papierowe. Czasopismo dostępne w bazach: CEEOL, CEJSJH, BazEkon,  
EBSCO (Business Source Corporate Plus, Business Source Ultimate), ERIH Plus

ISSN 1898-3529

Opracowanie graficzne – *Agata Łankowska*

Adiustacja – *Jakub Dadlez, Karolina Dębska*

Wydawca:

Małopolska Szkoła Administracji Publicznej

Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie

ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków

tel. 12 293 75 60

www.msap.uek.krakow.pl

Partner wydawniczy:

Wydawnictwo Naukowe Scholar Spółka z o.o.

ul. Wiślana 8, 00-317 Warszawa

tel./fax 22 692 41 18, 22 826 59 21, 22 828 93 91; dział handlowy: w. 108

e-mail: info@scholar.com.pl; www.scholar.com.pl

Skład i łamanie: WN Scholar (*Jerzy Łazarski*)

Druk i oprawa: MCP, Marki

Nakład: 300 egz.

# **PUBLIC GOVERNANCE**

**4(38) / 2016**



CRACOW  
UNIVERSITY  
OF ECONOMICS

Publishing partner



SCHOLAR  
Publishing House

## Editorial Board

### Editor-in-Chief

*Stanisław Mazur*

### Thematic Editors

*Marek Ćwiklicki* – management science

*Jacek Klich* – political science, economics

*Eukasz Mamica* – economics

*Stanisław Mazur* – political science

*Karol Olejniczak* – management science

*Dawid Sześciło* – law

*Pasquale Tridico* – economics

*Mariusz Trojak* – economics

*Marcin Zawicki* – public policy science

### Statistical Editor

*Andrzej Sokolowski*

### Interviews Department

*Marek Benio*

### Language Editor

*Dorota Kasjanowicz*

### Secretary

*Anna Chrabąszcz*

### Database Coordinator

*Marek Oramus*

### Online Content Editor

*Marcin Kukielka*

## Programme Board

### President

Jerzy Hausner – Cracow University of Economics, Poland

Alain Alcouffe – Université Toulouse 1, France

Ash Amin – University of Cambridge, United Kingdom

Andrzej Bukowski – Jagiellonian University, Poland

John L. Campbell – Dartmouth College, USA

Bernard Chavance – University of Paris Diderot, France

Robert Delorme – CEPREMAP, France

Dagmir Długosz – Civil Service Department, Chancellery of the Prime Minister, Poland

Marius D. Gavriletea – Babes Bolyai University, Romania

Anna Giza-Poleszczuk – University of Warsaw, Poland

Jarosław Górniak – Jagiellonian University, Poland

Jan Herbst – University of Warsaw, Poland

Hubert Izdebski – University of Warsaw, Poland

Dag Ingvar Jacobsen – University of Agder, Norway

Robert Jessop – Lancaster University, United Kingdom

Janusz Koczanowski – Cracow University of Economics, Poland

Tadeusz Kudłacz – Cracow University of Economics, Poland

Adam Leszkiewicz – Grupa Azoty S.A., Poland

Ove K. Pedersen – Copenhagen Business School, Denmark

Victor Pestoff – Ersta-Sköndal University College, Sweden

Grażyna Skąpska – Jagiellonian University, Poland

Jacek Szlachta – Warsaw School of Economics, Poland

Magdalena Środa – University of Warsaw, Poland

Pasquale Tridico – Università Roma Tre, Italy

Jan Jakub Wygnański – The Unit for Social Innovation and Research 'Shipyard,' Poland

Janusz Zaleski – Wrocław University of Technology, Poland

Copyright © by Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 2016

The original version of the magazine is its printed version. The magazine is available in the following databases: CEEOL, CEJSH, BazEkon, EBSCO (Business Source Corporate Plus, Ultimate Business Source), ERIH Plus

ISSN 1898-3529

Graphic Design – *Agata Łankowska*

Copy Editing – *Jakub Dadlez, Karolina Dębska*

### Publisher

Małopolska School of Public Administration

Cracow University of Economics

ul. Rakowicka 27, 31-510 Krakow

phone: + (48) 122 937 560

www.msap.uek.krakow.pl

### Publishing Partner

Scholar Scientific Publishing Company

ul. Wiślana 8, 00-317 Warsaw

phone/fax: + (48) 226 22 118 9248 921 265, 228 289 391; Sales Department: ext. 108

e-mail: info@scholar.com.pl; www.scholar.com.pl

Typesetting: WN Scholar (*Jerzy Łazarski*)

Printing and binding: MCP, Marki

Circulation: 300 egz.

## Spis treści

*Dorota Jedlikowska*

Normativisation and its processes as seen from the neo-functional perspective:  
Towards science governance ..... 7

*Robert Chrabąszcz, Marcin Zarwicki*

The evolution of multi-level governance: The perspective on EU anti-crisis policy  
in Southern-European Eurozone states ..... 17

*Dawid Sześciło*

O powikłanej decentralizacji. Instytucjonalny krajobraz systemu usług publicznych  
w Polsce ..... 32

*Paul Braidford, Ian Stone*

Providing business support to SMEs – how to encourage firms' engagement ..... 45

*Michał Wolański, Wiktor Mrozowski, Mateusz Pieróg*

Transport zbiorowy poza miastami – regres, reformy, rekomendacje. .... 62

*Piotr Nowaczyk*

Funkcjonowanie portu morskiego w Kołobrzegu w oparciu o system  
nadzoru publicznego ..... 78

*Marek Ćwiklicki*

Relacja z I Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Współczesne Koncepcje Zarządzania  
Publicznego” pt. „Wyzwania modernizacyjne sektora publicznego”,  
Dobczyce, 13–15 października 2016 r. .... 92

„Zarządzanie Publiczne” 2015 – lista recenzentów ..... 102

## Contents

*Dorota Jedlikowska*

Normativisation and its processes as seen from the neo-functional perspective:  
Towards science governance. . . . . 7

*Robert Chrabąszcz, Marcin Zarwicki*

The evolution of multi-level governance: The perspective on EU anti-crisis policy  
in Southern-European Eurozone states . . . . . 17

*Dawid Sześciło*

A complicated decentralisation: The institutional landscape of Poland's system  
of public services. . . . . 32

*Paul Braidford, Ian Stone*

Providing business support to SMEs – how to encourage firms' engagement . . . . . 45

*Michał Wolański, Wiktor Mrozowski, Mateusz Pieróg*

Regional public bus transport – regress, reforms, recommendations . . . . . 62

*Piotr Nowaczyk*

The operation of the Kołobrzeg seaport on the basis of a public supervision system . . . . . 78

*Marek Ćwiklicki*

Account of the First All-Poland Academic Conference “Modern Governance Concepts”:  
“Public Sector Modernisation Challenges”, Dobczyce 13-15 October 2016 . . . . . 92

„Public Governance” 2016 – reviewers. . . . . 103

Dorota Jedlikowska

## **Normativisation and its processes as seen from the neo-functional perspective: Towards science governance**

The paper scrutinises the notion of normativisation as a concept met with only relatively rarely in the sphere of the sociology of science. The normativisation concept is here embodied in the neo-functional perspective, with a view to its relationship with the sociology of science being elaborated more deeply, and new analytical paths provided, in this case in regard to the understanding of science. The work underpinning this paper has sought to help make good the lack of relevant studies in the field of the sociology of science. The material presented comes from literature-based research, while the main axis is put on the highlighting of theoretical relationships between types of normativisation and sociological neo-functional theory in order for the inputs of Gunther Teubner in particular to be better grasped. As is signaled at the end, this paper is ultimately targeted at science governance, though this is in itself a notion requiring additional studies if it is to be viewed in particular contexts.

Keywords: normativisation, situational normativity, neo-functionalism, sociology of science, science governance.

### **Introduction**

The concept of normativisation has here aroused interest in matters of the quality of science governance, with this paper revealing theoretically-based perspectives on the condition of science perceived both institutionally and organisationally. The issue of science discussed in the context of the sociology thereof is not met with very often as digital research indicates using relevant notions referring to science governance.

This paper seeks to focus on challenges affecting the pursuit of science and its quality using neo-functional theories. The key assumption is that, underpinning any form of governance lie specific ways of understanding shaped by various discourses. Here, these are referred to as processes of normativisation, through which a certain form of reality is being conveyed institutionally. In other words: what causes a form of reality/what factors are responsible for it? And, as regards science: what are the processes of the normativisation of

understanding, and what types of rationality can deal with increasing differentiation?

In seeking to resolve these issues, this paper first presents findings from the neo-functional heritage, with a view to the processes of normativisation being name. These are then interconnected with the notion of governance, with issues of rationality raised in the process. The attention paid to these is justified in the context of the quality and transparency of developing science. While the concept of governance can of course be discussed from other perspectives, neo-functionalism offers a fruitful explanation that reveals ongoing dilemmas and identifies the processes accounting for them. Once the processes of normativisation have been laid bare, its governance-related challenges are detailed more precisely. In a more concrete sense, the matter of science governance is also raised, with a view to the ongoing processes that determine its quality being signaled.

---

Dorota Jedlikowska, M.A.  
Jagiellonian University  
Institute of Sociology  
ul. Grodzka 52  
31-044 Kraków  
d.jedlikowska@gmail.com

### **The notion of normativisation and a search for its sources**

The term “normativisation” denotes the supply of a range of desirable ways of thinking

and behaving which ensure that the shaping of reality is made subject to certain standards. The underlying concept of “normativity” is in fact seen to have two meanings, i.e. an ontological one answering questions as to how all rules exist, and an epistemological one relating to the determination of the criteria and relationships underpinning action and judgement (Brożek 2013, p. 20–21). As Christine M. Korsgaard states: “Concepts like knowledge, beauty, and meaning as well as virtue and justice, all have a normative dimension, for they tell us what to think, what to like, what to say, what to do and what to be. And it is the force of these normative claims – the right of these concepts to give laws to us – that we want to understand” (Korsgaard 1992, p. 22).

According to Bartosz Brożek, the onset of the Renaissance and beginnings of the modern scientific era saw matters of normativity and its sources raised. In the context of modernity, answers are rooted in pairs of dualisms, i.e. objective vs. subjective theories and naturalistic vs. antinaturalistic theories. If these are put together, four sources of normativity are seen to appear, i.e. voluntarism, ethical realism, reflective endorsement and the appeal to autonomy. Voluntarism assumes the presence of a legal authority with the power to provide its community with norms – hence this perspective is both objective and naturalistic (the source of the normativity is outside the subject because the external source is capable of shaping norms and also forms part of a factual – ‘measurable’ – sphere). In turn, ethical realism (aka moral realism) claims that objective and antinaturalistic perspectives arise in line with an assumption that norms and values exist independently of a subject; while at the same time it is not possible for them to be scrutinised using methods characteristic for the natural sciences. As reflective endorsement states that norms are a form of our feelings and constitute a factual sphere, this is an approach based on subjective and naturalistic theories. Appeal to autonomy in turn relates to the Kantian categorical imperative of practical reason, which sets norms within an antinaturalistic area (as a source of normativity both subjective and antinaturalistic).

The presented sources of normativity can be mediated by different theories of rationality that can weaken or strengthen the particular source. Following Ludwik Wittgenstein’s theory relating to abstractive rules that also correspond with Karl Popper’s Third World, Brożek introduces criteria of rationality which, when taken up, can develop towards descriptive forms of norms and values, and the relations between them. Normativity can be identified with rationality because any criterion of rationality justifies a certain kind of normativity. Criteria of rationality are, for example: utilitarianism, instrumentalism, ethical moralism, etc. (Korsgaard 1992, p. 24–25, Brożek 2013, p. 31–38). The concept of normativity clearly refers to the modern vision of science, in its assumptions as regards order, functionality, predictability, certainty, objectivity, normality and formality. However, a question arising concerns whether we are still allowed to formulate statements upon normativity within the framework of a post-modern science that is defined as uncertain, post-normal, full of contradictions, subjective, reflexive and heterogeneous (cf. Kacperczyk 2007, p. 8).

Put simply, normativity can be replaced by positionality in a post-modern world (Clarke 2003). However, another way entails situational normativisation (a perspective that maybe referred to as local conventionalism, after the work of Brożek). This view holds that there is no stable form of normativity which fulfills all related expectations and satisfies the needs of all involved actors. Instead, there is a range of various and unexpected situations and positions subject to constant change. Here a clearly defined set of rules, standards and values is lacking.

The formalisation of normativity as a legitimised and institutionalised set of norms can prove contradictory internally, and engaged actors can demonstrate and apply different situationally-determined values and standards of behaviour. Firstly, the sources of normativity can no longer be perceived as stable and certain; secondly, the achievement of normativity can be questioned; and thirdly, the effects of institutionally-introduced normativity cannot achieve goals prescribed previously. Hence the entire process of normativisation can prove unstable, contradictory and



post-normal, in the sense of becoming oriented externally against assumed values (Shakun 1975, Kirschennam 1991).

It is worth highlighting the division of normativity of meaning which provides us with three types, i.e. non-normativity, as well as external and internal normativity (Brożek 2013, p. 79–89). The primary sources on this refer to theories of language, but in this paper based on the sociology of science, the division of normativity is transferred to a sociological perspective. In the sociology of science, attention is paid to external, more than to internal, normativity. The emphasis is on external factors capable of making a difference as scientific endeavor is pursued. Science regarded as “pure” is empirically difficult to undertake, due to the many mediated factors which are the concern of the sociology of science. The key constraint concerns the matter of how and why what is termed science or scientific is defined or recognised. What makes some part of reality scientific? Why are some methods recognised as scientific? What is normativity in science? And how and why are the values and norms found in science rationalised and institutionalised? (Merton 1973).

It is in line with the concepts of normativity outlined above that a possible answer will be furnished. This paper taking its inspiration from neo-functional theory (as discussed further in the next subsection) has science perceived as one of several systems functioning under certain rules and codes specific to it internally, and it is in line with this perception that both internal and external forms of normativity will be analysed.

The notion of normativity and its sources can be very helpful as the matter of the understanding of science and ways in which it is governed are examined. The assumption here is that sources

of normativity assessed by culturally/reflexively recognised criteria of rationality influence the final application/usage/recognition of science. Normativity external to science (the law, the system of communication, politics, networks of stakeholders, meta-organisations, etc.) colonise and are at the same time mediated by situational normativity (local contexts, local conventions, traditions, myths, rationalities and sources of normativity other than those recognised legally and mostly referred to as situational inter-subjectivity) with what arises from that being the internal normativity of science, as governed by its specific systems of rigorous rules of methodology and theory-building processes.

In other words, the system of science is here differentiated into the three sub-systems of normativity described as external, situational and internal. All are characterised by different criteria as regards the inclusiveness of norms. The external normativity of science is the most open normatively and cognitively, while the situational/local/contextual is relatively open normatively and cognitively. In contrast, the third, internally-normed science is, to use the words of Niklas Luhmann *normatively closed and cognitively open* (Luhmann 2007). This denotes an assumption that the core of science (internal normativity) is embedded into rigorous criteria by which science is made stable and almost unchangeable over any specific period of time (compare also with Kuhn 1962). It is worth explaining that normativity is treated as a cultural system which demonstrates its own logic – hence it is claimed that each category of normativity is also open/closed in normative terms.

As regards the sociology of science, questions arise as to the processes of the normativisation of (understanding) science, the types of rationality



Fig. 1. The kinds of normativity related to science.

Source: author's own preparation.

that can justify or modify the set of norms, and the concerns science governance can experience.

### **Reconstruction of neo-functional processes of normativisation**

Neo-functionalism together with its previous version of functionalism have made their great contribution to the analysis of society as regards the assumed integrity and functionality of its institutions. In this paper, emphasis is put on neo-functionalism regarding its presenting value towards societal and communicatively based diversity and challenges given to law and governance which will be elaborated further. In this subsection, key processes encapsulated concern changes society is at present undergoing. The discussion below relates in turn to externally-based normativity, in which law and the discourse connected with it constitute factors influencing other categories of normativity mentioned earlier, like situationally and internally based normativity. Neo-functional processes of normativisation are taken from a legal body based around objective and naturalistic assumptions (the legal body remaining beyond the individual and also providing measurable policy). It is worth remembering that this external normativity is rendered more ideally by, and can be related to, Weberian ideal models, albeit ones in practice often interrupted by the situational/conventional forms of mentality and rationality that are the subject of a further section in this paper.

The processes of normativisation of understanding are formed on the three levels of society. The first level is recognised as generalised systems/functions of society also known as generalised symbolic media and consisting of law, politics, money, etc. The second level is defined as the level of knowledge-based discourse, which embraces a variety of organisations, semantics and programmes. The third level refers to the interactions underlying local forms of communication, differentiating a range of situations and means of argumentation thereof (Luhmann 2007). In line with these directions, normativisation is observable on these levels of communication. Science is contextualised

as a system of communication affected by normativisation at the level of law and science policy, and shaping a systemic understanding of science more specifically in the direction of organisations providing programmes and grants and in general affording opportunities for research to be carried out. Further science is discussed at the level of interactions, in relation to which scientific inter-subjectivity can be questioned, argued, debated and also blocked. Each level of communication of normativisation demonstrates its characteristic rationality, where the notion is taken to be wider than that of normativity. Normativity is more related to legitimacy and more associated with science policy identified with science functioning and as a symbolic medium. The processes of normativisation will enjoy both centralised and decentralised legitimacy. In the context of a differentiated society rationality cannot be narrowed to normativity only. Rationality represents more reflexive practices and is transferred towards more procedural practices which take their inspiration from knowledge-based discourse – not always on the basis of integrity with generalised symbolic media.

This thought refers to a cognitive openness of communicative systems. Normativity of law is becoming responsive to new challenges posed by knowledge-based discourse. Because of our ever-changing environment, no stability to the creation of meanings is to be observed. Contradictory meanings and ways of understanding thus occur, as all are dictated by different rationalities and communicative interactions related to pluralistic procedural goals and requirements. The strong pluralism of procedures and meanings necessitates transparency, debate and democracy. Rationality is always bound towards a particular form of situation of meaning: a specific understanding entailing a unique situation as regards rationality, and hence situational normativity. It is worth highlighting the fact that, a postmodern context of increasing differentiation and fragmentation notwithstanding, the communicative levels of societies requiring coordination. Normativity is based on contradictory and reflexive rationalities which derive from what are also varied kinds of knowledge-based discourse. There is a reason

rooted in functional differentiation as to why law cannot reflect and represent science fully. This is why law and science policy are defined in this paper as external normativities (using Teubner's language as formal rationalities (Teubner 1983), which give guidelines but are subject to a contingency requirement preventing their fulfilment or coverage of all the meanings referred to, for instance as regards the differentiated social system of science (Sand 2014). Law and politics seek to provide functional codes by which meanings based on legal rationality may be understood. External normativity in the form of law and politics represents a contingency-based rationality. Even if the processes of reflexivity also affect law and politics, which have to deal with environmental complexity and differentiation logically, are not able to express a range of meanings they have to pay attention to. Areas regulated by law are diverse and mutually contradictory as regards the allocation of resources and rule orientation building. Teubner's point of view also seems to tend towards situationality (in this paper situational normativity) to highlight the so-called "micro political powers" which appear at the situational and decentralised levels and are reflected in knowledge-based discourse and on levels of interaction on which reflexivity is verbalised and articulated in the context of specific situations normed by their codes of semantics, programmes

and practices in shaping understanding. These levels refer to tensions between macro, meso and micro dimensions of normativity and discursive rationality.

In line with Teubner's view, there is a need to go further in distinguishing various types of rationality. Legal rationality reflects the current tendencies present in society. The table below presents dimensions to legal rationality established by combining the following theories. The first is that of Nonet and Selznick (1978), which develops internal aspects of law, stressing growing visibility of law in purposiveness and participation that ensures greater responsiveness on the part of the law. The second theory used in this categorisation is that of Niklas Luhmann, who emphasises the demand of adequacy between law and society acknowledging the transition from societies that are more stratified towards current societies that are differentiated functionally (Luhmann 2007). In his view, the system of law should demonstrate an ability to self-reflect, in order to deal with the differentiation of society. The third theory touches upon Jürgen Habermas's moral-legal insights throughout the history. According to Habermas, contemporary society should be viewed as post-conventional, with this entailing an identification with participants' interests. All these processes are part of a rematerialisation of law that denotes its being affected by goal-oriented

Table 1. Types and Dimensions of Modern Legal Rationality

Dimensions	Formal	Substantive	Reflexive
Justification of law	The perfection of individualism and autonomy: establishment of spheres of activity for private actors	Collective regulation of economic and social activity and compensation for market inadequacies	Controlling self-regulation: the coordination of recursively determined forms of social cooperation
External Functions of law	Structural premises for the mobilisation and allocation of resources in a developed market society and for the legitimisation of a political system	Instrumental modification of market-determined patterns and structures of behaviour	Structuring and restructuring systems for internal discourse and external coordination
Internal Structures of law	Rule-orientation: conceptually constructed rules applied through deductive logic	Purpose-orientation: purposive programmes of action implemented through regulations, standards and principles	Procedure-orientation: relationally oriented institutional structures and decision processes

Source: Teubner, G. (1983). Substantive and reflexive elements in modern law. *Law & Society Review*, 17 (2), p. 257.

tendencies inherent to particular spheres of system-society and capable of constraining the formal rationality described in the works of Max Weber.

A formal rational legal system creates and applies a body of universal rules, and formal rational law relies on a body of legal professionals who employ peculiarly legal reasoning to resolve specific conflicts. With the coming of the welfare and regulatory state, greater stress has been placed on substantively rational law, i.e., on law used as an instrument for purposive, goal-oriented intervention. Since substantively rational law is designed to achieve specific goals in concrete situations, it tends to be more general and open-ended, yet at the same time more particularistic than classical formal law (Teubner 1983: 240).

Besides experiencing differentiation in the area of law, science is also exposed to a variety of meanings and rationalities. In line with Luhmann and Teubner's contributions to the sociology of law, it is assumed in this paper that, within science it is possible to distinguish the same processes which ensure that science as a social system is differentiated functionally. The notion of normativisation introduced in the previous section tries to shed more light into the context of norms' creation. On the basis of the supplied categorisation of normativity as external, situational and internal, law and its processes of rematerialisation first and foremost affect the external and situational dimensions of normativity, which remain open cognitively and, where the set of norms is concerned, are eager to engage in self-reflection through extended discourse as to the internal normativity of science. In the case of science, it is possible to observe a transition towards purposiveness and participation – and more widely towards responsiveness, as well as a firmer focus on substantive (purpose-oriented) rationality (Sztompka 2007). Science has become differentiated in a more substantial manner that is giving rise to a debate over its functionality, factors achieving dominance in the building of meaning and ways of being understood. This differentiation in science, also taking account of an external audience thereto (as not only scientists are involved) is visible in science models that are tending towards greater inclusiveness and openness

where the perception is concerned (Funtowicz and Ravetz 1993).

## Progress towards science governance and challenges faced

The complexity that normativity and rationality encompass has its consequences in the sphere of governance. It is assumed that policy, as an element of external normativity that is open normatively and cognitively, is making the mentioned transition from formal towards reflexively-based rationality, and that through this, governance is becoming exposed to a variety of meanings deriving from law, society and the knowledge-based discourse they engage in. The process of rematerialisation of law also affects governance, which is becoming oriented more substantively and purposively along with a plethora of discourse engaged in by many system participants of the *post-conventional* era, to use Habermas's term. With these aspects borne in mind, questions arise regarding democracy and relevant rationalities.

To begin with a definition, the concept of governance has been outlined in the following manner:

Governance is characterized by intensive use of public-participation mechanisms for the co-ordination of collective action. Theory sees public participation as an essential attribute of governance or as the backbone of participatory governance, a special version of the governance paradigm. Each of these perspectives aims to involve citizens in public management processes and to expand the range of public mandates executed with stakeholder participation (...) Building effective governance mechanisms requires the overcoming of obstacles associated with: network design and organisation, coordination and communication of network activities, high network operating costs, insufficient competencies of partners, cultural and technological differences, the capacity of network participants to cooperate, negotiate and reach agreements, focus on shared network objectives, network operations being time-consuming and the evaluation of the outcomes being difficult (Zawicki 2015: 18 – 22).

Governance is being viewed as a hybrid form of coordination which consists of elements deriving

from hierarchical, market and network-based approaches. However, more particular modes of governance can be observed. Oliver Treib, Holger Bahr and Gerda Falkner distinguished four of these, based on the continuum from rigid to soft kinds of law, and in consequence binding and non-binding instruments used in governance. The first is “coercion mode”, defined through a set of fixed standards and criteria, while the second is “voluntarism” – a non-traditional kind of governance that outlines goals without introducing any binding instruments in reaching them. The third is then “targeting”, which also uses non-binding instruments, but with recommendations given being more detailed, and the fourth mode is “framework regulation”, implying governance that applies binding instruments (regulations, directives, decisions, etc.) in line with a range of different options, goals and scenarios (Treib, Bahr and Falkner 2005).

Researchers mostly identify governance with networking and a more participatory approach. Within the area of so-called network governance, the strong emphasis is on quality as regards effectiveness of communication, goals being reached in concert, with cooperation and eagerness characterising efforts to improve functionality, and with best practices learned, trust offered, and greater flexibility and openness to change embraced. The organisational and administrative spheres of governance are still present in the debate, though participation and inclusivity are stressed. Networks rooted in organisations have a marked influence on attitudes, presented values and levels of participation (cf. Cuppen 2012, Gulbrandsen 2011, Sorensen and Torfing 2005).

Moreover, the concept of democracy is becoming more problematic, as research into the implanting of a particular policy can indicate what has been conceptualised as “inconvenient democracy”, where strategic networks and given meanings can make a difference as others are convinced on the legitimisation of a certain policy. It is within this kind of context that Nico Stehr discusses the notion of the “inconvenient minds” of a broad audience not fully engaged in scientific achievements, as well as “inconvenient social institutions” – that do not always respond appropriately to scientifically-based discourse

(Stehr 2015, Brennan and Malpas 2010, Edelenbos, Schie and Gerrits 2010).

The problem of network governance is not only to build network legitimacy both internally and externally, but also to address the potential tension between them. Network participants need to believe that collaboration with one another is beneficial. Thus, the value of interactions among potentially competing and diverse participants must be legitimized (...) it is also a key role of governance to develop and encourage interaction, making it commonplace and accepted (...) This means concern with the internal needs of the network and its participants, building collaboration among organizations that might not normally work together, resolving conflicts (Provan and Kenis 2008, p. 243).

In line with the above theoretical insights, it can be assumed that a turn towards more reflective endorsement can be observed where sources of normativisation are concerned. Following this view, network governance can be thought to bring a more subjectively- and naturalistically-oriented perspective into the debate. That means sounding of the processes of subjectivisation, fragmentation and differentiation. However, network governance also yields attempts at solutions on the basis of participation, interaction and dialogue. Hence, a more flexible approach and soft law are becoming more attractive tools in the pursuit of governance. Law, being open normatively and cognitively (given its affiliation with the external normativity sphere), is characterisable in terms, not only of its more reflective rationality, but also its “transactive rationality”, to highlight the emphasis on interactivity within a hybrid society (Kuruwilla and Dorstewitz 2010, Daviter 2015).

The challenges connected with governance, rationality and sources of normativisation problematise changes within science in a more explicit way. In this context, it is worth mentioning the tensions between the contradictory discourses perceiving science in terms of a more objective (classical) vision of science, as Science and Technology Studies (STS) does; or via the more-differentiated, subjectively-based approach demonstrated within the paradigm of Post-Normal Science (PNS) (Durant 2011, Bora 2010, Wesselink

and Hoppe 2011). What arises as a consequence is a question as to the set of meanings spread throughout knowledge-based discourse that conceptualises science in a certain way, drawing on the rationalities of a range of participants in network governance. The discursive meaning of science is thus tending to be more focused on a participation-based vision with functional, networking governance. Going further, the concept of “reflexive governance of knowledge”- arising out of the interactions between politics, society and science – can constitute a re-rationalisation and re-normativisation of the classical model of science, in the context of the post-modern/post-normal differentiation of systems (Braun and Kropp 2010). To reach this point a postulated “medialisation of science” should be undertaken, to make science more open to non-scientists, and on the other hand to enhance wider audience participation (Carrier and Weingart 2009).

### **Conclusions: Open questions and areas under study**

In line with the above observations, science can be understood in a variety of ways, depending on the paradigm applied. In this paper, the neo-functional perspective has been used to furnish concepts like normativisation, rationality and governance for a discussion concerning science and its conditioning. The paper illustrates how the debate may be enriched through the introduction of notions and specific aspects of rationality, along with the changing sources of normativisation that can represent challenges to science. Network governance problematises the quality of democracy, and reveals key points relating to effective communication and bridge-building (transactive rationality and dialogue) in a society that has promoted openness in the elaboration of decisions, not only by scientists. Undoubtedly, science governance as such has to be scrutinised more thoroughly if particular relations and specific patterns with local contexts of science functioning are to be noted.

There would seem to be a promising area for sociological exploration surrounding the relationship between science policy and what Stehr

calls “inconvenient minds” and “inconvenient social institutions”, and this is all the more so in a country like Poland, in which science may still find itself in a transition process by which an own set of meanings is normativised and rationalised, along with its own set of meanings, at the same time as values and standards in science arising from European Union policies are negotiated. On the one hand, postnormality and processes of re-materialisation of laws are moulding science into a more externally-oriented form, while on the other, postmodern changes within society offer the basis for a more-reflexive approach to the assessment of current policies and related discourses. Dilemmas regarding effective science policy can touch sources and foundations, different views on how a particular policy should be made, as well as contradictions between assumed goals and achieved effects. A question arises as to how far science can be fragmented and made diverse, in the sense of being democratised to ensure functionality? One of the answers neo-functional theory yields surrounds the assumption that law is unable to cover all schemes of meaning, because of contingency and the sheer complexity of the systems involved. The tension between democracy of differentiation and functionality cannot relate only to external normativity, given that situational and internal normativities also raise questions regarding additional conditions that can make it difficult to incorporate a certain set of meanings/models/practices regarding the criteria of the normative closeness and cognitive openness of the core of science (internal normativity), as well as eagerness on the part of people and institutions to share certain modes of thinking and to participate in raising the level of knowledge in local contexts (situational normativity). Another problematic area addresses potential challenges between law (external normativity) and institutions (situational normativity), which can lead to disagreements between visions of policy, and shed more light on the lack of resources, inadequate/‘inconvenient’ ways of thinking, and the inability to cooperate within assumed networks of knowledge building, for instance. However, the such problems outlined require further study if in-depth analysis stemming from a case study involving science governance and practices of normativisation is to be achieved.

## References:

- Bora, A. (2010). Technoscientific normativity and the “iron cage” of law. *Science, Technology & Human Values*, 35 (1), 3–28.
- Braun, K., Kropp, C. (2010). Introduction: Beyond speaking truth? Institutional responses to uncertainty in scientific governance. *Science, Technology & Human Values*, 35 (6), 771–782.
- Brennan, A., Malpas, J. (2010). Who legislates the truth? Science, organizational governance and democratic decision making. *Public Affairs Quarterly*, 24 (1), 79–97.
- Brożek, B. (2013). Pojęcie normatywności. In: A. Brożek, B. Brożek, J. Stelmach (eds.), *Fenomen normatywności* (p. 19 – 44). Kraków: Copernicus Center Press.
- Brożek, B. (2013). Normatywność znaczenia. In: A. Brożek, B. Brożek, J. Stelmach (eds.), *Fenomen normatywności* (p. 79 – 102). Kraków: Copernicus Center Press.
- Carrier, M., Weingart, P. (2009). The politicization of science: the ESF-ZiF Bielefeld Conference on Science and Values. *Journal for General Philosophy of Science*, 40(2), 373–378.
- Clarke, A.E. (2003). Situational analyses: Grounded theory mapping after the postmodern turn. *Symbolic Interaction*, 4, 553–576.
- Cuppen, E. (2012). Diversity and constructive conflict in stakeholder dialogue: Considerations for design and methods. *Policy Science*, 45, 23–46.
- Daviter, F. (2015). The political use of knowledge in the policy process. *Policy Science*, 48, 491–505.
- Durant, D. (2011). Models of democracy in social studies of science. *Social Studies of Science*, 41 (5), 691–714.
- Edelenbos, J., Schie, N., Gerrits, L. (2010). Organizing interfaces between government institutions and interactive governance. *Policy Science*, 43, 73–94.
- Funtowicz, S., J.R. Ravetz (1993). Science for the post-normal age. *Futures*, 25, 739–755.
- Gulbrandsen, M. (2011). Research institutes as hybrid organizations: Central challenges to their legitimacy. *Policy Science*, 44, 215–230.
- Habermans, J. (1979). *Communication and the Evolution of Society*. Boston: Beacon.
- Kacperczyk, A. (2007). Badacz i jego poszukiwania w świetle „Analizy Sytuacyjnej” Adele E. Clarke. *Przegląd Socjologii Jakościowej*, 2, 5–32.
- Kirschennam, P.P. (1991). Local and normative rationality of science: The ‘content of discovery’ re-habilitated. *Journal for General Philosophy of Science*, 22 (1), 61–72.
- Korsgaard, C.M. (1992). *The Sources of Normativity*. Clare Hall: Cambridge University.
- Kuhn, T.S. (1962). *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kuruvilla, S., Dorstewitz, P. (2010). There is no ‘point’ in decision-making: A model of transactive rationality for public policy and administration. *Policy Science*, 43, 263–287.
- Luhmann, N. (2007). *Systemy społeczne: zarys ogólnej teorii* [Social systems: the outline of the general theory]. Kraków: Nomos.
- Merton, R. (1973). *The Sociology of Science. Theoretical and Empirical Investigations*. Chicago, London: The University of Chicago Press.
- Nonet, P., Selznick, P. (1978). *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*. New York: Harper.
- Provan, K., Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (2), 229–252.
- Sand, I.J. (2008). The interaction of society, politics and law: the legal and communicative theories of Habermas, Luhmann and Teubner. *Scandinavian Studies in Law*, 53, 45–75.
- Sand, I.J. (2014). Changing forms of governance and the role of law. *ARENA Working Papers*, 1–70.
- Shakun, M. F. (1975). Policy making under discontinuous change: The situational normativism approach. *Management Science*, 22 (2), 226–235.
- Sorensen, E., Torfing, J. (2005). Network governance and post-liberal democracy. *Administrative Theory & Praxis*, 27 (2), 197–237.
- Stehr, N. (2015). *Our changing climate: democracy and knowledge*. [http://www.socjologia.uj.edu.pl/aktualnosci/-/journal\\_content/56\\_INSTANCE\\_gOfkiY4dynhc/15033991/105442311](http://www.socjologia.uj.edu.pl/aktualnosci/-/journal_content/56_INSTANCE_gOfkiY4dynhc/15033991/105442311) (accessed: June 4, 2016).
- Sztompka, P. (2007). Trust in science. Robert K. Merton’s inspirations. *Journal of Classical Sociology*, 7(2), 211–220.
- Teubner, G. (1983). Substantive and reflexive elements in modern law. *Law & Society Review*, 17 (2), 239–286.
- Treib, O., Bahr, H., Falkner, G. (2005). Modes of governance: A note towards conceptual clarification. *European Governance Papers (EUROGOV)*, 5(2), 1–22.
- Wesselink, A., Hoppe, R. (2011). If post-normal science is the solution, what is the problem? The politics

of activist environmental science. *Science, Technology & Human Values*, 36 (3), 389–412.

Zawicki, M. (2015). Critical foundations of governance – a critical review. *Zarządzanie Publiczne*, 2(32), 15–24.

## **Normatywizacja i procesy z nią związane z perspektywy neo-funkcjonalnej. W kierunku zarządzania nauką**

Autorka analizuje pojęcie normatywności, które relatywnie rzadko pojawia się w literaturze z zakresu socjologii nauki. Koncepcję normatywności przedstawia w perspektywie neofunkcjonalnej, by głębiej wniknąć w powiązania omawianego zagadnienia z socjologią nauki i podać nowe ścieżki analizy – w tym przypadku – w obrębie problemu rozumienia nauki. Naświetla relacje między typami normatywizacji a neofunkcjonalną teorią w socjologii, zwłaszcza dorobkiem Gunthera Teubnera. W ostatniej części artykułu autorka zwraca się w stronę zarządzania nauką, tematu wymagającego jednak dodatkowych studiów z uwzględnieniem szczegółowych kontekstów.

Słowa klucze: normatywizacja, sytuacyjny normatywizm, nowy funkcjonalizm, socjologia nauki, zarządzanie nauką



Robert Chrabąszcz, Marcin Zawicki

## **The evolution of multi-level governance: The perspective on EU anti-crisis policy in Southern-European Eurozone states**

This article constitutes a presentation of the origin, rise and current state of multi-level governance (MLG) in the European Union. It presents theoretical considerations on the nature of MLG, its original, functional, normative and comparative uses, and the way in which these should be understood. While the path of evolution of MLG was linear prior to the financial crisis, it has been distorted subsequently by short- and long-term policies aimed at eliminating or alleviating the consequences of that crisis. While short-term interventions combine features typical for the original and functional uses of MLG, the long-term measures are typical for comparative and normative uses of the notion. This article therefore draws on the example of Southern-European Eurozone States in showing how the implementation of long-term preventative instruments operating in an anti-crisis role has hit obstacles in the form of institutional circumstances that are hard to overcome. Neglect of such domestic institutional contexts only increases the risk that the EU's long-term anti-crisis policy will fail.

Keywords: Multi-level governance, European Union, EU anti-crisis policy, Southern European Eurozone States.

### **Introduction**

The period since the mid-1980s has seen the system of governance in the European Communities undergo significant evolution – from rather diffuse and soft rules arising out of the different treaties, via economic and social management instruments, up to a stage at which each Member State is subject to politically-binding legal regulations encompassed in the provisions of the Treaty of Maastricht establishing the European Union. The period since the beginning of the 1990s can thus be said to demonstrate evolution in the European Union in regard to methods

and scale, as well as the ideology underpinning policy action.

It is clear that the system emerging – often termed multi-level governance (MLG) – has not yet assumed its final shape. In the first place, a number of key modifications were passed through following signature of the Treaty of Maastricht, and these were not merely a reflection of policies imposed. The transformation of MLG has often been incremental by its very nature, in this way posing a continuous challenge to politicians, economists and academics who attempt to make, implement and analyse Euro-integration policies.

The Eurozone crisis of the years 2008 and onwards obviously had a profound impact on the economy of the EU as a whole. The implications have not been merely economic in nature, given their large-scale disclosure of many flaws and weaknesses in the present system of governance. They have had the effect of further impairing EU citizens' trust in the Union's policies and have ultimately come to constitute a threat to the stability of the organisation as a whole, exposing

---

Robert Chrabąszcz  
Independent researcher  
robert.chrabaszcz@msap.pl

Marcin Zawicki  
Department of Public Economy and Administration  
Cracow University of Economics  
Rakowicka 27, 31-510 Krakow  
Poland, Rakowicka 16 Building  
marcin.zawicki@uek.krakow.pl

many major divisions cutting across individual countries, groups of countries, corporate interests and European values.

One essentially critical result of the Eurozone crisis has been its harsh consequences for certain Member States. These have only led to a strengthening of division lines and polarisation between the Southern-European and Northern-European Eurozone states. The Southern-European countries have opposed the stabilisation plans of the economic technocrats fiercely, while the peoples of those countries have tended to radicalise their protests against the parallel structural reforms and effects of financial support that merely seem to widen the gap between the two counterpart regions within the Eurozone.

This article thus seeks to present the genesis, rise and problems with implementation of MLG in the European Union in relation to the Eurozone crisis. In particular, it attempts:

- 1) to indicate and interpret the uses of MLG, with a view to illustrating the path the evolution of European governance has followed;
- 2) to identify the relationships among EU anti-crisis measures and uses of MLG;
- 3) to define and describe the institutional barriers to the implementation of EU anti-crisis measures that are found to be present in the Eurozone States located in Southern Europe.

## **1. The concept and uses of European Union multi-level governance**

The growing interest in MLG within the European Union has arisen out of premises both theoretical and empirical. A fundamental factor has been observation and appreciation of a steadily decreasing role for the nation-state perceived as the sole source of sovereignty, legitimacy and decision-making. Globally, this process has arisen in the wake of twin processes of globalisation and domestic administrative reform, while in Europe, it has also resulted from accelerated processes of integration. A further important issue in the EU context has been that the way the prerogatives of the European Union as a political actor both circumscribe the prerogatives of national governments and encourage government

at subnational levels to build direct relations with European-level institutions. It was this kind of comprehensive and insightful understanding of the way in which EU governance had become transformed that gave rise to the MLG concept, treated as an evolutionary method by which mechanisms of governance and management undergo improvement so that a cohesive and efficient structure acceptable to each EU Member State can ultimately be arrived at.

The term multi-level governance in fact derives from a study by British academic Gary Marks concerning practical aspects of EU decision-making processes and policy development (Marks 1993). Marks initially limited his concept to a defining of factors that determine the nature of EU regional and structural policy. In line with the relevant definition, that model of MLG is 'a comprehensive, multi-layered decision-making process.' The original activity described by the concept thus represented an attempt to re-organise fragmented and polycentric modes of European governance with a view to a more homogeneous structure being built. Fuller analysis of this led Marks to himself propose new management methods that were not meant to replace public institutions (be these at European, national, regional or local levels) with their respective powers and budgets, but rather to offer the latter an opportunity to shape their own policies in a manner consistent with the actions of all (public and private) actors involved in EU Member States' transnational or domestic issues.

On the research side, Marks advocated analysis of institutions entering areas that had hitherto fallen within the remit of individual Member States, including financial decisions, a large part of the legislative prerogatives and the signing of transnational treaties. Also recognising the consequences of this manifested in the increased importance of subnational levels of decision-making, and myriad connections with other levels, Marks discovered the immanent feature of the new order that is MLG: 'a system of continuous negotiations among the territorial authorities at different levels' (Marks 1993). The process is determined by institutional development and reallocation decisions, with functions of the state

that were hitherto centralised being shifted both up and down.

According to Marks (1993), the notion of MLG relates to a multiplicity of interconnections characterising coordination systems. While these are independent of one another in the formal sense, they achieve interconnection and experience continuous redefinition in the functional context. The concept is termed multi-level because it applies to vertical and horizontal actions combining various areas that may come under study. Similarly, Ph. Schmitter (2004) treats MLG as a set of binding decision-making processes, which involve institutionally different private and public actors enjoying political autonomy and operating at different levels of territorial aggregation in continuous negotiation, debate and implementation processes. It does not grant exclusive political competencies to any individual actor; and nor does it equip any with sufficient powers to allow for predominance.

Where the theoretical perspective is concerned, the basic distinction between centralised

governance and MLG is readily observable, as Table 1 makes clear.

The empirical aspects of the concept of MLG are related to a deeper integration of the actors involved when it comes to the formulation of public policies. It exerts a critical impact on the territorial, economic and social dimensions of the present-day European Union and can be seen to have arisen with the need to remove divisions between political and administrative structures at various levels, given successive enlargements of the European Community.

Drawing on the analysis by Stephenson (2013), it is possible to discern four most important and specific stages to the development – and in fact the uses – of MLG, i.e.:

- original use;
- functional use;
- normative use;
- comparative use.

The **original use of MLG** was much influenced by three events, thus echoing development of the European Communities in the ultimate direction

Table 1. Attributes of centralised and multi-level government

Centralised government	Multi-level government
General principles	
Hierarchy	Heterarchy
Management and control	
Distinctive responsibility	Dispersed responsibility
External dimension	
Full sovereignty	Relative sovereignty
National foreign policy	Multiplicity of national policies
Internal dimension	
Unitary state	Quasi-federal state
National sovereignty	Short-term institutional arrangements
Strong executive	Segmented executive
Direct governance	Delegated governance
Unified civil service	Fragmented civil service
Political constitution	Quasi-judicial constitution

Source: based on Bache I., Flinders M. (2004). Multi-Level Governance and the Study of British Politics and Government. *Public Policy and Administration*, 19(1).

of the founded European Union. In the first place, the 1988 reform of the Structural Funds, with its greater emphasis on partnership and co-ordination, imposed a pressure for administrations to reform in the direction of shared management of structural funding. In the second place, establishment of the Single Market rather soon after (in 1992) result in a mobilisation and proliferation of interest groups. Finally, in the third place, the Treaty on European Union gave rise to the subsidiarity concept of policy action needing to be taken at the lowest possible level (Stephenson 2013).

MLG thus came into being as a phenomenon and area for study in line with functional pressures for a regionalisation of policymaking. This is to say that mechanisms needed putting in place to first grant regional interests access to the policy process, and subsequently allow them to participate actively therein. The three obtained solutions to 'the dilemma of exclusion and inclusion' facing multi-level actors were hierarchical sequencing, flexible association/disassociation and loose coupling. MLG emphasised power-sharing and the dispersion rather than accumulation of authority, while Europeanisation brought new patterns of inter-organisational linkage and saw a dynamics towards mutual adjustments (patterns of adaptation) made by institutions as a result of (and with a view to further facilitating) multilevel interactions (Jordan 2001). The challenges facing domestic structures seeking to secure political representation and ensure co-ordination included the overcoming of both horizontal divisions and actual conflicts between and within regional politico-administrative bodies, as well as the repair of distant and/or distrustful vertical relations between the national and supranational levels.

The **functional use of MLG** was in turn related intimately to successive rounds of EU enlargement, commencing shortly after the Treaty of Maastricht. The processes of regionalisation that had gathered pace in the preceding stage would now lead to differentiation, with the result that administrative governmental capacities across individual areas came to be very varied. A number of studies on EU policy analysis and implementation under the new circumstances were spawned, and all the more so in the face of further enlargement to include states with

a fundamentally different political culture, various levels of economic development and a diversity of behaviours in their societies. In such circumstances, MLG is taken to denote coordinated action by supranational institutions with national, regional and local authorities, on the basis of partnership and with a view to successive EU policies being drawn up and implemented (Warleigh 1999). The focus on coordination and partnership at various stages of the policy-making process, including (re-)formulation and implementation, implies pluralistic interactions, and different institutional levels coming together to 'govern', be this in a functional or an administrative capacity. This kind of MLG was about opportunities for some and loss (of power and influence) for others, leading to potential conflict, and the actual emergence of both blocking strategies and subsequent counter-strategies seeking to achieve a circumvention of the national level, whereby lower levels sought increased institutional and negotiating capacity. MLG encouraged experimentation with a view to political and financial 'stalemates' being overcome via exposure to ideas from outside that might transform the understanding of self-interest (Zito and Schout 2009). With MLG, policymaking was considered a process involving self-organisation and multi-level actors, and one which thus signalled a move away from 'hierarchical steering' towards communication-based instruments.

The **normative use of MLG** is usually associated with the White Paper on European Governance (European Commission 2001), which contained recommendations to enhance democracy and increase the legitimacy of the EU institutions. It also placed greater emphasis on issues of accountability, recognising the importance of public governance as an expected method of the EU reforms implementation. Olsson (2003) examined 'paradoxes' of MLG in the system of EU Structural Fund implementation, from a democracy perspective, to see how the burgeoning literature on democracy renewal could be reconciled with MLG. The issue was 'often unproblematized' – if democracy was discussed, it was in regard to the basic character of the EU (or perhaps applied to the European Parliament), rather than power and policy-making processes

(Olsson 2003). The author saw MLG as essentially top-down and technocratic, but with democratic institutions marginalised. Hence 'democratizing' MLG would mean regulating partnerships or challenging the partnership principle introduced in 1998 with the parliamentary principle, to give policy implementation more democratic legitimacy.

It was on the basis of the perception present in the White Paper on Multi-level Governance (2009) that the Committee of the Regions opts to describe MLG in a more instrumental and empirical way. Accordingly, MLG relies on coordinated action taken jointly by the EU, its Member States, regional and local governments, on the basis of partnership and with a view to European policies being designed and implemented. It deals with dynamic horizontal and vertical processes that do not weaken political responsibility, and are subordinated to the basic principles of public governance: openness, participation, accountability, effectiveness and cohesion (Kozak 2013).

The recent use of MLG, as dubbed the **comparative**, attempts to deal with processes arising

out of globalisation, and seeks to focus on actions aiming to reform EU governance in the direction of effective mechanisms to preserve and strengthen the EU's position as a crucial regional entity able to affect and tackle global problems and challenges. The Lisbon Strategy approved by each Member State in 2000 offered powerful advocacy for competition, economic growth, employment and research and development. An element essential to that approach is economic policymaking, now 'almost by definition' an area of the comparative use of MLG. It consists of fiscal federalism and Economic and Monetary Union at subnational and national level; international monetary co-operation and global economic governance at the supranational level. The European financial crisis, in its multi-level dimension, deals with international financial institutions at a similar level of intensity to domestic financial sectors, alongside Euroscepticism and civil society at the subnational level. It addresses the tension between greater centralisation of authority at higher levels of governance and regulatory autonomy at lower levels. (Spendzharova 2011). There are also concepts presaging the treatment of MLG

Table 2. Key elements to the EU's uses of MLG

Chronological perspective of the theoretical development of MLG			
Original uses (since 1993)	Functional uses (since 1997)	Normative uses (since 2003)	Comparative uses (since 2007)
Europeanisation	Varied governmental capacity	Democracy instead of technocracy	Europe as a competitive global actor
Dispersal of legal authority	Different political culture	Legitimacy	Global economic governance
Subsidiarity of policy actions	Diversity of social behaviour	Accountability	Fiscal federalism
Regionalisation to accommodate policy	Various levels of economic development	Openness and transparency	Monetary Union
Hierarchical sequencing and steering	Focus on individual problems	Cohesion	International monetary cooperation
Flexible association or dissociation	Pluralistic policy analysis and implementation based on functional and administrative capacity	Democratisation through partnership and the parliamentary principle	Centralisation of authority at a higher level
Loose coupling among policy actors	Partnership coordination policies		Weakened regulatory autonomy at lower levels
Emergence of interest groups	Communication-based instruments instead of hierarchical ones		

Source: authors' own elaboration based on Commission 2001, Jordan 2001, Kozak 2013, Stephenson 2013, Warleigh 1999, Zito and Schout 2009; Olsson 2003; Spendzharova 2011; Zürn 2012.

as a current manifestation of global governance, or another politico-administrative or technocratic level, but these look premature. Zürn (2012) argues that two conditions must be met: first, the global level must possess authority of its own with a delegation of powers, beyond mere intergovernmental co-ordination; and second there should be interplay within the system that demonstrates a division of labour across the levels. However, global governance may be labelled a specific form of MLG where global institutions possess and exert political authority.

Key elements underpinning the four uses of MLG are as presented in Table 2.

The four fundamental (i.e. original, functional, normative and comparative) uses of MLG have taken shape since 1993, 1997, 2003 and 2007 respectively. The crisis in the Eurozone starting in 2008 combined with reforms designed to limit its negative consequences to offer a path that tests the usefulness of the MLG concept. In further parts of this paper, we focus our attention on:

- 1) the relationships present among EU anti-crisis measures and MLG uses;
- 2) the definition and description of the institutional barriers to the implementation of EU anti-crisis measures that exist in different Southern-European Eurozone States.

## **2. The EU's short- and long-term anti-crisis measures**

The global financial crisis began with turmoil on the subprime mortgage market in the USA, and developed into a full-blown international banking crisis. Global financial institutions and other palliative monetary and fiscal policies were involved in preventing a possible collapse of the world's financial system. Despite this, the crisis was followed by a global economic downturn, a crisis in the banking system of European countries using the euro and a Eurozone crisis. The EU responded with short-term interventions, as well as more long-term crisis-prevention measures.

The short-term measures aimed to alleviate the burden of existing regulations, and took in unprecedented relief initiatives. The EU co-

operated closely with the IMF to extend prime-rate loans to Greece, Ireland, Portugal and other heavily-indebted countries, as well as the Spanish banking system.

The EU applied the following short-term rescue mechanisms:

- establishment of a firewall against debt disaster by first establishing the European Financial Stability Facility (EFSF);
- expansion of the European Stability Mechanism (ESM);
- a breakthrough on the part of the European Central Bank entailing the purchase of bonds from heavily-indebted countries and consequent injection of capital into banks lacking sufficient liquidity; as well as a pledge to buy the bonds of Eurozone States with no upper limit to that process as and when necessary.

**The European Financial Stability Facility** (EFSF) intends to serve as a special-purpose vehicle financed by Eurozone States with a view to the European sovereign-debt crisis being addressed. The Council of the European Union agreed upon it in 2010, with the objective of preserving financial stability in Europe by providing financial assistance to Eurozone States in economic difficulty.

**The European Financial Stabilisation Mechanism** (EFSM) is a separate entity. It consists of a programme reliant upon funds raised on the financial markets and guaranteed by the European Commission using the budget of the European Union as collateral. The European Stability Mechanism (ESM) is an intergovernmental organisation operating under public international law in the name of all Eurozone States that have ratified a special ESM intergovernmental treaty. It was established in 2012 as a permanent firewall for the Eurozone, to safeguard and provide instant access to financial assistance programmes for Eurozone States in financial difficulty. It is often recognised that the ESM confines the economic sovereignty of members severely, and a criticism is that this confers extensive powers and immunity upon the Board of ESM Governors, although this body is not subject to parliamentary influence or control. The European Stability Mechanism thus appears to be the product of a short-term political consensus, a circumstance that cannot

be conducive to a durable, cohesive institutional solution. Some argue that stringent orthodoxy across the budgetary, fiscal and regulatory fronts will necessarily have to go beyond the EFSM in its current form, thus further reducing the individual prerogatives of national governments.

The EU Council has also established such mechanisms of rapid reaction as the **European System of Financial Supervision** and **European Systemic Risk Board** covering the fields of banking, insurance and stock markets.

Besides engaging in short-term interventions, the EU also attempted to improve longer-term measures to prevent crisis. It for example adopted relief measures to stop economic recession and maintain financial stability. Relevant activity encompassed:

- a new framework document called the 'EU Semester', authorising the EU to engage in *ex-ante* evaluation, and intervene with Member States as they draw up their annual budgets;
- signature of the Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union (the European Fiscal Compact); this establishing rules as regards levels of government deficit and debt, economic coordination in the EU and principles of Eurozone governance;
- signature of the Euro Plus Pact, as the successor to the Stability and Growth Pact, with proposed plans to revitalise the industrial sector while improving financial discipline;
- additional establishment of a bank alliance with a single banking regulatory mechanism as the start, with a view to European financial markets being stabilised.

**The European Semester** is a multi-annual exchange between the European Commission and Member States seeking achievement of EU targets, under both the *Europe 2020* Strategy and of the Stability and Growth Pact. Each year, the European Commission (EC) analyses in detail EU Member States' economic and structural reforms programmes and provides them with a set of recommendations for the upcoming 12–18 months. During this time, EU Member States have to align their budgetary and economic policies with the objectives and rules agreed at EU

level. The European Semester process is based on three key documents, published each year, i.e.:

- the Annual Growth Survey – which launches the European Semester and establishes the basis for a common understanding on the priorities for action at national and EU levels to be built;
- the National Reform Programmes – submitted by the EU Member States each year in April and detailing how targets in the EU 2020 Strategy are being reached, which national policies are to be implemented and how EU guidance has been taken into account; as well as previous Country-Specific Recommendations and Annual Growth Surveys;
- the Country-Specific Recommendations for a set of actions for each Member State, as shaped by that state's economic and social performance during the previous year and with a view to priorities set out in the AGS being delivered (the CSRs are based on Country reports, published each year, which assess each government's implementation of the previous years' CSRs and strategic priorities).

**The Treaty on Stability, Coordination and Governance** in the Economic and Monetary Union; also referred to as the TSCG, is an inter-governmental treaty introduced as a stricter version of the Stability and Growth Pact. It was signed in 2012 by all EU Member States except the Czech Republic, the United Kingdom and Croatia. The Fiscal Compact is the fiscal chapter of the Treaty. It is accompanied by a set of common principles. Member States bound by the Fiscal Compact have to transpose its provisions into their domestic legal order.

In particular, a country's central budget has to be in balance or surplus in line with the treaty definition. An automatic correction mechanism has to be established to correct major potential deviations, while an independent national monitoring institution provides fiscal surveillance. The treaty also contains a direct copy of the "debt brake" criteria outlined in the Stability and Growth Pact.

Europe's Fiscal Compact is widely sold as the essence of prudent fiscal management, yet some claim that its rules restrict severely a country's ability to use fiscal policy in stabilising its economy,

and will often require debt levels far below those considered sensible.

In 2011, following the European sovereign debt crisis of the previous year, EU Member States adopted a new reform, the **Euro Plus Pact**, implemented under the Open Method of Coordination. This aims to strengthen the rules of the **Stability and Growth Pact** through the adoption of an automatic procedure by which sanctions can be imposed in the event of breaches of either the deficit or the debt rules. The new **Euro Plus Pact** is designed as a more stringent successor to the **Stability and Growth Pact**, which has not been implemented consistently. The measures are controversial, not only because of the undemocratic manner in which they were developed, but also thanks to the goals postulated.

The four broad strategic goals are:

- fostering competitiveness,
- fostering employment,
- contributing to the sustainability of public finances,
- reinforcing financial stability.

The additional fifth objective is:

- tax policy coordination.

The Pact has been criticised for being, and is widely recognised as, insufficiently flexible and in need of application through the whole economic cycle, rather than in any one year. It is feared that, by limiting governments' abilities to spend during economic slumps, this may hamper growth. In contrast, other critics think that the Pact is too flexible.

The implementation of both short- and long-term economic measures reflects an ambitious attitude to the coherent use of the MLG mode in the Eurozone. On the one hand, the Eurozone had attempted to take advantage of economic policies seeking to achieve the long-term strategic goal of the Lisbon and Revised Lisbon Strategies (as later replaced by the *Europe 2020* agreement). Such an approach assumes the broad implementation of comparative MLG use, with this emphasising the global ambition of the EU, and federal tendencies within its core countries (at least). It also features the normative mode of Eurozone governance with strong pressure for transparency and reliability in using and calculating economic and statistical

data; which in turn ought to lead to credible and sustainable economic policy of the Eurozone.

On the other hand, the short-term consequences of the crisis forced the EU's authorities to adhere to principles that are characteristic for the original and above all the functional use of MLG. Such policies take account of the governmental capacity of individual Member States, differing political cultures and a variety of social responses to proposed actions. The short-term measures emphasise different economic problems among the countries in crisis, and various forms of political culture. There is a strong focus on individual problems, often negotiated and agreed on the basis of bilateral agreements. The immediate measures – short-term interventions developing under the circumstances of a necessity to act quickly, have rescued the Eurozone from breaking up.

However, the original and functional modes of MLG, widely used in taming the crisis, have not been perceived as the most adequate manner in which to deal with the problems of the Eurozone. Therefore, the long-term measures developed by the EU's authorities and addressed to the issues of anti-crisis intervention were comparative and appropriate, and based around the belief that another hypothetical Eurozone crisis can only be avoided if unified and stringent economic and monetary reforms are in place. There are open calls for more efforts to be made to pursue strict fiscal policies and enhanced monetary union. For the advocates of such an approach the centralization of power at the higher level has become a necessity for "making Europe stronger". The comparative use of MLG, at least in plans and strategies, remains alive and well. It appears that the long-term interventions "in the comparative spirit" described above will remain in place – perhaps with some minor modifications – and are going to lead the principles of the EU institutions, unless the political climate changes to such an extent that the EU institutions are forced to abandon the mode of comparative MLG in general. However, the question will persist if there is enough socio-political and economic will to make a U-turn and approve even slightly modified rules of functional use as the binding force of economic MLG in the EU, and in the Eurozone in particular. While the foreseeable future can



witness a mix of the two uses – comparative and functional – the equilibrium between these is quite sensitive to many external and internal factors of a varied nature.

### **3. Prerequisites for the differentiation of instruments in anti-crisis intervention against the background of institutional circumstances in Southern-European Eurozone States**

As we argued in the previous section, short- and long-term measures implemented to limit the effects of the crisis of 2008, and to prevent similar crises in the future, are in line with several uses of MLG. Unless short-term interventions are typical for original and functional uses of MLG, the long-term crisis-prevention measures are characteristic for the comparative use of MLG, and slightly echoes the normative use of the notion.

Within the framework of this section, we would like to present arguments on how implementation of long-term crisis-prevention measures, to an extent adequate in comparative use of MLG has approached barriers that are hard to overcome and result from the institutional circumstances of individual states. The analysis here is focused on South-European Eurozone States, and the resulting conclusions may constitute an incentive for similar discussions in regard to other Eurozone States.

The implementation of long-term measures of each kind in general stands for the necessity for institutional change. In the case of the southern Eurozone states, the implementation of long-term measures set up at EU level thus equates to a necessity for institutions in those countries to be adjusted to create optimal conditions for implementation. The principal feature of institutional change is that it does not occur immediately, but rather requires a certain amount of time.

The essential issue is thus the distinguishing of those institutions having a decisive influence on a state's capacity to implement long-term crisis-prevention measures effectively. In our

opinion the most important institutions with such characteristics are the governance system, the model of capitalism and the welfare system and economic institutions.

#### Governance system

The European governance system constitutes a conglomerate of methods and instruments linking the traditions of Weberian bureaucracy, New Public Management (NPM) and different emerging modes of governance, including multi-level, participatory and good governance (Zawicki 2010). The legal and organisational order of the EU, Community methods and fiscal discipline are predominantly rooted in the tradition of Weberian bureaucracy. The underlying features of NPM include the principles of strategic management, implementation of the system of Cohesion Policy (and some other policies), crisis-management mechanisms, a results orientation, performance management doctrine and closely-scrutinised reliability of statistical data. MLG, network governance and the open method of coordination constitute the new modes of governance present in the EU organisational system.

There is no need to explain that the effectiveness of the EU governance system is the sum of the efficiency of both the EU administration and those of its Member States. For individual European countries, including those in Southern Europe, this means a necessity that a high level of institutional capacity be achieved, in regard to the pursuit of mandates arising out of each public management tradition – from Weberian bureaucracy and NPM through to the contemporary modes of governance. Is it, however, possible to meet the expectations of an EU stressing that each Member State should be capable of implementing a unified and high-level anti-crisis policy? Moreover, the principles and standards upon which the state is managed also require that a Member State have perfect combined traditions of Weberian bureaucracy, NPM and different modes of governance.

In search of answers to those questions, we are justified in drawing on theories of public management and governance. The literature

shows that even the most developed countries are not identical, with each having its own specific public management profile. The type of politico-administrative regime, trajectories of modernisation and administrative reforms and results of administrative reforms are particularly decisive when we consider whether a given public management mode is closer to the Neo-Weberian State, New Public Management or New Public Governance (Pollitt and Bouckert 2011).

The Southern European model of the state is characterised by political control of top state positions, a lack of administrative elites, clientelistic patterns of staff recruitment, formalism and legalism rooted in the Napoleonic tradition, informal shadow governance structures, an unequal distribution of resources, institutional fragmentation and insufficient policy coordination mechanisms (Sotiropoulos 2004). State structures in Southern Europe are also weaker than those of the North-West. Southern-European bureaucracies did not introduce consolidated Weberian administrations before their transition to democracy. The resulting weak state structures lack the professional autonomy and legitimacy to resist encroachment by political elites attempting to control the state to entrench their position as dominant actors in democratic processes after authoritarianism (Morlino 1998).

The implementation of NPM administrative reforms in Greece, Italy, Spain and Portugal has been shaped by a specific institutional and cultural context that yielded different results. Each of these countries adopted a different mix of initiatives (Ongaro 2009). Portuguese administrative reforms were focused on the introduction of some basic NPM instruments advocated by the EU and OECD (Magone 2011), while the potential as regards managerial ideas was constrained by the institutional framework and contradictory therapies adopted from time to time, without delivering any real transformation (Corte-Real 2008). Portugal and Greece share a high level of institutional centralisation coupled with limited control over decentralised expenditure, as well as long-term, protracted exposure to fiscal pressures from the EU, due to their persistent weaknesses in austerity management (Di Mascio and Natalini 2013). In Greece, the discrepancy

between formal adaptation to EU modernisation pressures on the one hand and entrenched informal arrangements on the other has been retained (Spanou and Sotiropoulos 2011). There has been no effective implementation of new managerial techniques introduced by law, such as the performance management system (2004). While the crisis in Italy reinforced the existing institutional patterns to austerity management, the other Southern-European countries experienced deviations from their conventional patterns of governance (Di Mascio and Natalini 2013). Countries including Italy have experienced strong pressure for cutbacks in public spending, with Greece and Portugal also involved after they joined the Economic and Monetary Union. It forced their governments to implement a set of interventions aimed at reducing the public-sector wage bill and streamlining organisational fragmentation (ibid: 2013).

The reforms of Spanish public administration have been marked by substantial continuity of its structural components, despite the discontinuous democratisation process. From the 1970s through to the 1980s and the 2000s, Spain focused its modernisation efforts on the budget system, introducing the planning, programming, and budgeting system, PPBS, procurement and organisation, decentralisation, agencification, and civil service modernisation. Fundamentally, managerial changes due to Europeanisation and external pressures have been limited as successful modernisation initiatives occurred only at the micro-level of isolated public agencies, without a comprehensive reform process at the structural level. The absence of an explicit policy of austerity measures was due to the long period of economic growth lasting from the 1990s. (Di Mascio and Natalini 2013).

In general, the results of NPM reforms aimed at modernising government in Southern-European countries cannot be considered satisfactory. They have also failed to exert a significant impact on the bureaucracies in the states in question. Well-established institutional and political factors, such as poor intragovernmental coordination, politicisation of the administration and legalistic norms of operation provide for limited reform capacity (Kickert 2011).

The failures of NPM reforms in Southern-European countries leave the impression that there is a contradiction between NPM doctrines and the historical roots of the Southern-European bureaucracies (Di Mascio, and Natalini 2013). Such factors also account for the lack of budget discipline and low reliability of statistical data among these countries. Responses to the crisis in the area in question show the relationship between the crisis and historical trends. It is the distinctiveness of historical trajectories that permits a variation in sequencing between the crisis and austerity management across cases, to generate differences in reactions to the current fiscal austerity (Di Mascio and Natalini: 2013).

### Model of capitalism and welfare system

The reforms in the Eurozone neglected the fact that its states have different varieties of capitalism and welfare states. Solutions for the North do not necessarily work in the South or the East of Europe, especially in restarting growth or generating competitiveness. The EU also needs to accept that one-size-fits-all austerity solutions do not work. Differentiation and growing disparities between the North and South of Europe increase the EU's variable geometry; and it should be obvious that unified multi-level governance of the EU political economy is no simple matter. This also attests to the fact that different political economies require different remedies (Rodrigues and Xiarchogannopoulou: 2014):

- Solutions for the North do not necessarily work in the South because even macroeconomic policy does not have the same effects; given the different ways in which business and labour are organised and interact.
- Northern 'coordinated market economies' with corporatism can flourish under 'ordo-liberal' conservative macroeconomic policies because their corporatist labour-management relationship can coordinate wages accordingly – on the basis of relationships of trust and cooperation, as well as hard bargaining.
- The above does not apply to Southern 'state-influenced' market economies, because these often lack the deep corporatist coordination

and trust that makes it possible for the wage market to respond appropriately. But even if it could, imposed or 'voluntary' fiscal contraction policies in these countries plus Ireland are contractionary

- For the Central and Eastern European 'dependent market economies,' such problems are compounded by the fact that they are largely dependent on foreign direct investment for any kind of growth.
- For Continental countries in North and South alike, moreover, dualised labour markets mean that across-the-board austerity only increases the risks of unemployment and poverty for the already marginalized poor and jobless.

As a result, the European countries ought to be considered in terms of asymmetrically integrated variety models of capitalism and welfare states. The institutional configuration chosen by Europe to aggregate the many varieties of capitalism not only reduced the political autonomy of individual states, but also effectively hindered the specific coordination mechanism of Southern European capitalism that was based on state intervention and inflationary policies (Gambarotto and Solari 2014).

The 'Mediterranean' model of capitalism (Amañle 2003) and the concept of 'semi-peripheral' countries (Arrighi 1990) permit an understanding of the relationship between specific processes of institutional change and economic difficulties faced by Southern European countries. When the latter acceded to the EU, a number of their regions suffered from increased competition, resulting from greater market openness and flexibility and causing an outflow of strategic resources. For example, more flexible labour-market incentives resulted in an outflow of the best-qualified people to regions where wages were higher. In turn, poorer regions were attractive for speculative investments which produced further instability (the real-estate bubble in Spain financed by Northern capital being the main example) (Gambarotto and Solari 2014). On the other hand, investors, especially from the North, prefer better-developed regions, where returns are higher and less risky, and where innovations are supported by a more favourable environment (Krugman 1998). Moreover, Northern business focuses on

the best-developed entrepreneurial sectors of the South like fashion or mechanics.

Characterisation of the 'Mediterranean' model of capitalism and peripheral regions provides for significant remarks and conclusions. The basic idea of the European Monetary Union, which was to become more competitive in the global economy through the design of a cohesive, even homogeneous, capitalist system, cannot be implemented merely by adopting a single currency. Rather, the idea must recognise the co-existence of different institutional patterns and dynamics to regional development, along with the increasing complexity of the overall political and economic context (Gambarotto and Solari 2014). Ultimately, the conclusion has to be that there is no 'single Europe', but rather one consisting of 'a number of houses.'

### Economic institutions

The specific economic features of Southern-European countries are their inadequate fiscal discipline, levelling-off of trade integration and trade imbalances between countries, and reliability of statistical data as regards the economy.

The neglect of fiscal discipline is a characteristic feature of the states in Southern Europe, and has various causes. Mostly these reflect certain public-policy choices, institutional solutions and local culture. The lack of financial discipline in Greece, which seems to have been struggling perpetually with a difficult economic situation, forced it, under EU pressure, to introduce unpopular reforms in the labour market, pension system and privatisation. The fears of Greece leaving the Eurozone led to the outflow of 62 billion euro in 2008–2010. Spain also experienced a serious deterioration in the balance of public-sector funds during the crisis. The reason for the economic upheavals in Spain were the rapid increase overall credits granted. To sell their bonds, Spain and Portugal were forced to offer investors unprecedented interest rates.

Common problems affecting Southern European countries concern the varied levels of trade integration within the EU, and trade imbalances among individual countries. Nevertheless, trade

imbalances can be neither combatted nor reduced once they have already emerged (Pera 2012). The responsibility for trade among the EU Member States is that of both the EU as a whole (trade policy rules) and the individual governments of the Member States (when it comes to trade policy implementation). Thus the outcomes of trade within Europe do not constitute the exclusive responsibility of either the EU or the individual Member States. It appears that the best response to the problem is thus to reduce disparities among EU Member States, and to ensure the establishment of conditions for trade representing a level playing field for each country.

Southern European countries are often blamed for providing the European Commission with unreliable statistical data concerning their economies, which this ensuring ineffective economic policy on the part of the EU as a whole. Excessively optimistic estimates aimed at concealing negative economic outcomes were published by Greece, Portugal, Spain and Italy. In disregard of the actual circumstances, the statistical data helped with the temporary marking up of problems, but following verification financial markets collapsed all the more easily. Such a practice left the credibility of the countries in question impaired.

Differences in instruments of anti-crisis intervention as set against the background of institutional circumstances in the Southern-European Eurozone States have made possible the formulation of several conclusions as regards the European model of MLG. Comparative use of MLG that leads to centralisation of authority at higher level and weakens regulatory autonomy at lower levels is in sharp contrast with the needs and specificity of the Southern-European Eurozone States. Prevailing in the period of the Eurozone crisis, the comparative use of MLG favours Europe as a whole and solid entity, setting aside the differences between individual countries, in which the sources of economic problems lie in administrative potential and the economic model pursued.

The most adequate use of MLG for the institutional prerequisites of the crisis as it affects Southern-European Eurozone States appears to be its functional form. Such a model accepts or tolerates both the varied governmental capacities

of the Southern European states and differences in their political culture, social behaviour and models of capitalism. In contrast with the features of comparative use – hierarchical coordination and communication – functional use is based on the partnership that the Southern-European Eurozone States have been anticipating all along.

#### 4. Conclusions

From the first half of the 1990s up to the time of the crisis in 2008, the evolution of MLG can be analysed in individual stages, in principle in line with the path: original use – functional use – normative use – comparative use. However, this linear path to the evolution of MLG in the EU has been distorted because of the crisis, and consecutive policies aimed at eliminating or alleviating its consequences. Those actions encompassed measures directed at achieving immediate effects. However, other crisis-prevention measures interfered greatly with the governance systems of Eurozone States.

Short-term measures combine features typical for the original and functional uses of MLG. Resulting instruments were neutral for the Eurozone States, and respected their cultural, administrative and political traditions, as well as certain political traditions and differences. The example of the Southern-European Eurozone States has proved that implementation of long-term crisis-prevention instruments, combining elements typical for the normative and comparative uses of MLG, have encountered barriers with institutional circumstances that prove hard to overcome. Neglect of national institutional contexts – the governance system (e.g. culture and administrative traditions and the impact of public-management reforms), and the model of capitalism and level of socio-economic development – increases the risk that the EU's long-term anti-crisis policy will fail. The consequence is an evident slowdown and change of direction of development of MLG. It is reasonable to suggest that, thanks to the Eurozone crisis, the EU's already-highly-complicated MLG system is only likely to become yet-more complicated in form, type, and level of governance. This presents

major challenges, not just for the EU's political and economic governance, but also for democracy and legitimacy.

The EU's anti-crisis policy must take into consideration the institutional diversity of Member States. Unification of this policy, and standardisation of its instruments, tend to increase the risk of a failure whose consequences would be evident to Southern-European Eurozone States in particular, but also EU Member States in general. The EU anti-crisis policy has to take account of the individual administrative traditions, as well as the specific public-management profiles, present in Southern-European countries. The consequences of administrative reforms, especially those rooted in NPM recommendations, clearly demonstrate that the implementation of methods and management instruments in a culturally-different or hostile public sphere does not augur well for future success. EU anti-crisis policy likewise has to consider the differences among countries' models of capitalism and the welfare state, as well as the specificity of the problems faced by peripheral regions. Accordingly, the struggle with the crisis and its fundamental causes must not be based exclusively on the instruments of fiscal and monetary policy, but must make active use of Cohesion Policy, Competition Policy and other individual policy instruments, e.g. Industrial Policy.

It is necessary to stress the urgent need for a stronger EU integration policy that includes a comprehensive socio-economic policy, implemented with using the Structural Funds and other instruments of sectoral, branch and territorial development (applicable to states, regions and local communities). Otherwise, the EU is likely to reach the point of a dangerous policy/ideological pitfall. On the one hand, it will promote centralised and unified anti-crisis policy; while on the other hand engaging in the intensive development of decentralised and individualised approaches that support EU development on the basis of such ideas as the territorialisation of policies, instruments and smart specialisation ideas supportive of the economic development of countries and regions.

Moreover, all of the above-mentioned activities should be pursued in accordance with a time-honoured principle underlying all thinking in the

area of praxeology and policy implementation: if just one link in a policy implementation process fails to operate correctly, the entire operation is likely to fail (Kotarbiński 1984, Pressman and Wildavsky 1984). Without effective solutions to problems faced by Southern-European countries, the effectiveness of anti-crisis policies at Eurozone and EU levels remains questionable.

**Acknowledgments.** The article has been developed within the framework of the project “Consolidation of public governance theories in research on public policy – a critical perspective” as implemented by the Cracow University of Economics, Faculty of Economy and International Relations, and as financed by the National Academic Centre in Poland, by virtue of Resolution DEC-2012/07/B/HS4/00444.

## References

- Amable, B. (2003). *The Diversity of Modern Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Arrighi, G. (1990). The developmentalist illusion: A reconceptualization of the semiperiphery. In: W.G. Martin (ed.), *Semiperipheral States in the World Economy*. Westport: Greenwood Press.
- Bache, I., Flinders, M. (2004). Multi-level governance and the study of British politics and government. *Public Policy and Administration*, 19 (1), 31–51.
- Blom-Hansen J., (2007) Principals, agents, and the implementation of EU cohesion policy, *Journal of European Public Policy*, 12 (4), 624–648.
- Corte-Real, I. (2008). Public management reform in Portugal. *International Journal of Public Sector Management*, 21 (2), 205–229.
- Di Mascio, F., Natalini, A. (2013). Fiscal retrenchment in the 'PIGS' of Southern Europe: Changing patterns of public management in Greece, Italy, Portugal and Spain. <http://www.sisp.it/files/papers/2012/fabrizio-di-mascio-e-alessandro-natalini-1421.pdf>. (accessed: 15 June 2014).
- Gambarotto, F., Solari, S. (2014). The peripheralization of South European capitalism within the EMU. *Review of International Political Economy*, 22 (4), 788–812.
- Hooghe, L., Marks, G. (2008) A postfunctionalist theory of European integration: from permissive consensus to constraining dissensus, *British Journal of Political Science*, 39 (1), 1–23.
- Hooghe, L., Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance, *American Political Science Review*, 97 (2), 233–243.
- Hua, X. (2013). EU governance crisis: Changes and prospects, changing global security and China's response, [http://www.ciis.org.cn/english/2013-06/04/content\\_6004867.htm](http://www.ciis.org.cn/english/2013-06/04/content_6004867.htm) (accessed: 10 June 2014).
- Jordan, A. (2001). The European Union: an evolving system of multi-level governance or government?. *Policy and Politics*, 29 (2), 193–208.
- Kickert, W. (2011) Distinctiveness of administrative reform in Greece, Italy, Portugal and Spain. *Public Administration*, 89 (3), 801–818.
- Kotarbiński, T. (1984). *Hasło dobrej roboty*. 2nd edn (1st edn 1975). Warszawa: Wiedza Powszechna.
- Kozak, M. (2013) Multi-Level Governance: możliwości wdrożenia w Polsce. *Zeszyty Naukowe WSEI seria: Ekonomia*, 6 (1), 27–49. Uniwersytet Warszawski, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych, <http://www.wydawnictwo.wsei.eu/index.php/znec/article/view/154> (accessed: 16 June 2014).
- Krugman, P. (1998). What's New About the New Economic Geography? *Oxford Review of Economic Policy*, 14 (2), 7–17.
- Magone, J.M. (2011). The difficult transformation of the state and public administration in Portugal. *Public Administration*, 89 (3), 756–782.
- Marks, G., Hooghe, L., Blank, K. (1996). European integration from the 1980s: State-centric v. multi-level governance. *Journal of Common Market Studies*, 34 (3), 341–378.
- Marks, G. (1993). Structural policy and multi-level governance in the EC. In: A. Cafruny, G. Rosenthal (eds.), *The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond*. Boulder, CO.
- Morlino, L. (1998). *Democracies between Consolidation and Crisis*. Oxford: Oxford University Press.
- Olsson, J. (2003). Democracy paradoxes in multi-level governance: theorizing on structural fund system research. *Journal of European Public Policy*, 10 (2), 283–300.
- Ongaro, E. (2009). *Public Management Reform and Modernization*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Papadopoulos, Y. (2010). Accountability and multi-level governance: more accountability, less democracy?. *West European Politics*, 33 (5), 1030–1049
- Papadopoulos, Y. (2008). Problems of democratic accountability in network and multi-level governance. In: T. Conzelmann, R. Smith (eds.), *Multi-Level Governance in the European Union: Taking Stock and Looking Ahead*. Baden-Baden: Nomos.

Pera, J. (2012). Kryzys strefy euro a dychotomia jej mechanizmów systemowych – próba oceny. *Acta Universitatis Lodzianis Folia Oeconomica*, 273, 327–343, <http://dspace.uni.lodz.pl:8080/xmlui/bitstream/handle/11089/2120/Jacek%20Pera%20327-343.pdf?sequence=1> (accessed: 26 June 2014).

Piattoni, S. (2009). Multi-level governance in the EU. Does it work?. In: *Globalization and Politics: A Conference in Honor of Suzanne Berger*, MIT, May 8–9 2009.

Pollitt, Ch., Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform. A Comparative Analysis New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, 3rd edn. Oxford: Oxford University Press.

Pressman, J.L., Wildavsky, A. (1984). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland...* Berkeley, Los Angeles, CA: University of California Press, 3rd expanded edn.

Rodrigues, M.J., Xiarchogannopoulou, E. (2014). *The Eurozone Crisis and the Transformation of EU Governance: Internal and External Implications*. New York, London: Routledge.

Schmitter, P. (2004). Neo-neofunctionalism. In: A. Wiener, T. Diez (eds.), *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press.

Sotiropoulos, D.A. (2004). South European bureaucracies in comparative perspective. *West European Politics*, 27 (3), 405–422.

Spanou, C., Sotiropoulos, A. (2011). The odyssey of administrative reforms in Greece, 1981–2009. *Public Administration*, 89 (3), 723–737.

Spendzharova, A. (2011). Is more ‘Brussels’ the solution? New European Union member states’ preferences about the European financial architecture. *Journal of Common Market Studies*, 50 (2), 315–334.

Stephenson, P. (2013). Twenty years of multi-level governance: ‘Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going?’. *Journal of European Public Policy*, 20 (6), 817–837.

*White Paper on European Governance*, The European Commission 2001.

*White Paper on Multi-level Governance*, The Committee of the Regions 2009.

Zawicki, M. (2010). Deficyty współzarządzania publicznego w Unii Europejskiej. In: A. Bosiacki, H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (eds.), *Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie*. Warszawa: Liber.

Zito, A., Schout, A. (2009). Learning theory reconsidered: EU integration theories and learning. *Journal of European Public Policy*, 16 (8), 1103–1123.

Zürn, M. (2012). Global governance as multi-level governance. In D. Levi-Faur (ed.), *Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press.

## **Ewolucja zarządzania wielopoziomowego (*multi-level governance*). Perspektywa polityki antykryzysowej UE w południowoeuropejskich państwach strefy euro**

Niniejszy artykuł prezentuje genezę, rozwój i obecny stan zarządzania wielopoziomowego (MLG) w Unii Europejskiej. Przedstawiono w nim teoretyczne rozważania na temat charakteru MLG, jego pierwotnych, funkcjonalnych, normatywnych i porównawczych zastosowań, a także sposobów ich rozumienia. Ewolucja MLG przed kryzysem finansowym przebiegała liniowo, lecz krótko- i długoterminowe polityki mające na celu eliminację lub łagodzenie skutków kryzysu zmieniły trajektorię jej przebiegu. Interwencje krótkoterminowe łączą w sobie cechy typowe dla pierwotnych i funkcjonalnych zastosowań MLG, natomiast działania długoterminowe są typowe dla zastosowań porównawczych i normatywnych tego pojęcia. W niniejszym artykule poddano analizie sytuację panującą w południowoeuropejskich krajach strefy euro, by pokazać, że wdrożenie długofalowych działań prewencyjnych w celu przeciwdziałania kryzysowi natrafiło na przeszkody w postaci trudnych do przezwyciężenia okoliczności instytucjonalnych. Zaniedbanie tego rodzaju krajowych kontekstów instytucjonalnych zwiększa ryzyko niepowodzenia długofalowej polityki antykryzysowej UE.

Słowa kluczowe: zarządzanie wielopoziomowe, Unia Europejska, polityka antykryzysowa UE, południowoeuropejskie państwa strefy euro.

Dawid Sześciło

## O powikłanej decentralizacji. Instytucjonalny krajobraz systemu usług publicznych w Polsce<sup>1</sup>

Decentralizacja była jednym z filarów reform instytucjonalnych w Polsce na przestrzeni ostatnich 25 lat. W rezultacie samorząd lokalny i regionalny zyskał dużą rolę w zapewnieniu ważnych usług publicznych, w tym edukacji czy ochrony zdrowia. Rzeczywisty zakres decentralizacji w obu tych obszarach jest jednak istotnie ograniczony, w szczególności w sferze ochrony zdrowia. Co więcej, złożoność obecnego schematu instytucjonalnego w oświacie czy ochronie zdrowia utrudnia precyzyjne zarysowanie sfer odpowiedzialności rządu i samorządu. Niniejszy artykuł omawia główne wyzwania i problemy związane z ograniczonym i powikłanym modelem decentralizacji. Zalicza się do nich zwłaszcza tworzenie warunków dla tzw. *blame game* (przerzucania się odpowiedzialnością między rządem i samorządem), stymulowanie prywatyzacji usługodawców publicznych i dominację centralistycznego modelu sterowania systemem usług publicznych.

Słowa kluczowe: ochrona zdrowia, edukacja, usługi publiczne, decentralizacja, prywatyzacja.

### Wprowadzenie

Decentralizacja rozumiana jako przekazanie istotnej części zadań publicznych samodzielnym podmiotom administracji terytorialnej (samorządowi terytorialnemu<sup>2</sup>) była jednym z głównych

kierunków instytucjonalnej przebudowy państwa polskiego po 1989 r. W zamyśle czołowych teoretyków odrodzonego samorządu, którym historia dała szansę urzeczywistnienia swoich pomysłów, samorząd terytorialny miał być głównym podmiotem kształtującym warunki życia ludności (Regulski, Kulesza 2009, s. 75–76). Innymi słowy, jak to określiła Irena Lipowicz (2009, s. 437–438), odwołując się do historycznych wizji samorządności, samorząd terytorialny miał służyć „dobrobytowi materialnemu i rozwojowi duchowemu całej społeczności” (zob. Krzeczkowski 1938, s. 18). Realizacja tej misji odbywać się miała w ramach ogólnego porządku prawnego i ustrojowego, który określano na poziomie centralnym. Jak to ujmował klasyk przedwojennej administratywistyki Leon W. Biegeleisen (1929, s. 35): „Do samorządu należy samodzielne wykonanie i dostosowanie ogólnych zasad polityki gospodarczej, społecznej, zdrowotnej i oświatowej do miejscowych warunków i potrzeb danego terytorium i ludności”. O ile zatem władza centralna ma wyznaczać cele

---

Dawid Sześciło  
Zakład Nauki Administracji  
Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Warszawski  
ul. Oboźna 6, 00-332 Warszawa  
dawid.szescilo@uw.edu.pl

<sup>1</sup> Artykuł przygotowany w ramach projektu badawczego pt. „Obietnice decentralizacji w ochronie zdrowia”, finansowanego z grantu Narodowego Centrum Nauki nr UMO-2013/11/B/HS5/03896.

<sup>2</sup> Na potrzeby tego opracowania stosowana jest wąska definicja decentralizacji jako decentralizacji politycznej, którą Pollitt i Bouckaert (2004, s. 87) definiują jako przekazanie pewnego zakresu odpowiedzialności pochodzącym z bezpośrednich wyborów władzom terytorialnym. Decentralizację polityczną należy odróżnić zwłaszcza od decentralizacji administracyjnej (dekoncentracji), która ogranicza się do rozproszenia kompetencji na organy podległe organowi centralnemu. Do niezbędnych atrybutów decentralizacji w rozumieniu przyjętym w tym artykule należy nadanie podmiotom zdecentralizowanym osobowości prawa publicznego (wyposażenie w pewien

zakres zadań publicznych do wykonywania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność) oraz gwarancji samodzielności (Błaś, Boć, Jeżewski 2004, s. 186; Fundowicz 2005, s. 33).



i zasady interwencji publicznej, o tyle władza lokalna (czy regionalna) powinna dysponować szerokim mandatem w zakresie doboru metod i form interwencji. Głównym sposobem działania samorządu ma być przy tym tzw. administracja świadcząca, czyli aktywność na rzecz kompleksowego zaspokajanie potrzeb socjalno-bytowych i oświatowo-kulturalnych obywateli (Kuta 1980; Stasikowski 2009; Sześciło 2014a).

Celami niniejszego artykułu – bazującego w głównej mierze na refleksji teoretycznej wspartej przeglądem literatury – są: zbadanie przebiegu procesów decentralizacyjnych w dwóch kluczowych obszarach administracji świadczącej (edukacji i ochronie zdrowia), zdefiniowanie na tej podstawie głównych cech obecnego krajobrazu instytucjonalnego w obu obszarach, a także zwrócenie uwagi na najpoważniejsze wyzwania i dysfunkcje wynikające z ukształtowanego schematu relacji między władzą centralną a samorządową w Polsce. Rozważania te pozwolą zmierzyć się z pytaniem bardziej ogólnej natury, a mianowicie czy w analizowanych sferach zadań publicznych „obietnica decentralizacji” została spełniona, tj. czy i na ile doszło do rzeczywistego upodmiotowienia samorządu terytorialnego. W artykule nie sformułowałem natomiast jednoznacznej oceny, czy obecnie przyjęty rozkład odpowiedzialności pomiędzy rządem i samorządem sprzyja skutecznej realizacji zadań publicznych, jakkolwiek poniższy tekst może zasilić dyskusję również na ten temat.

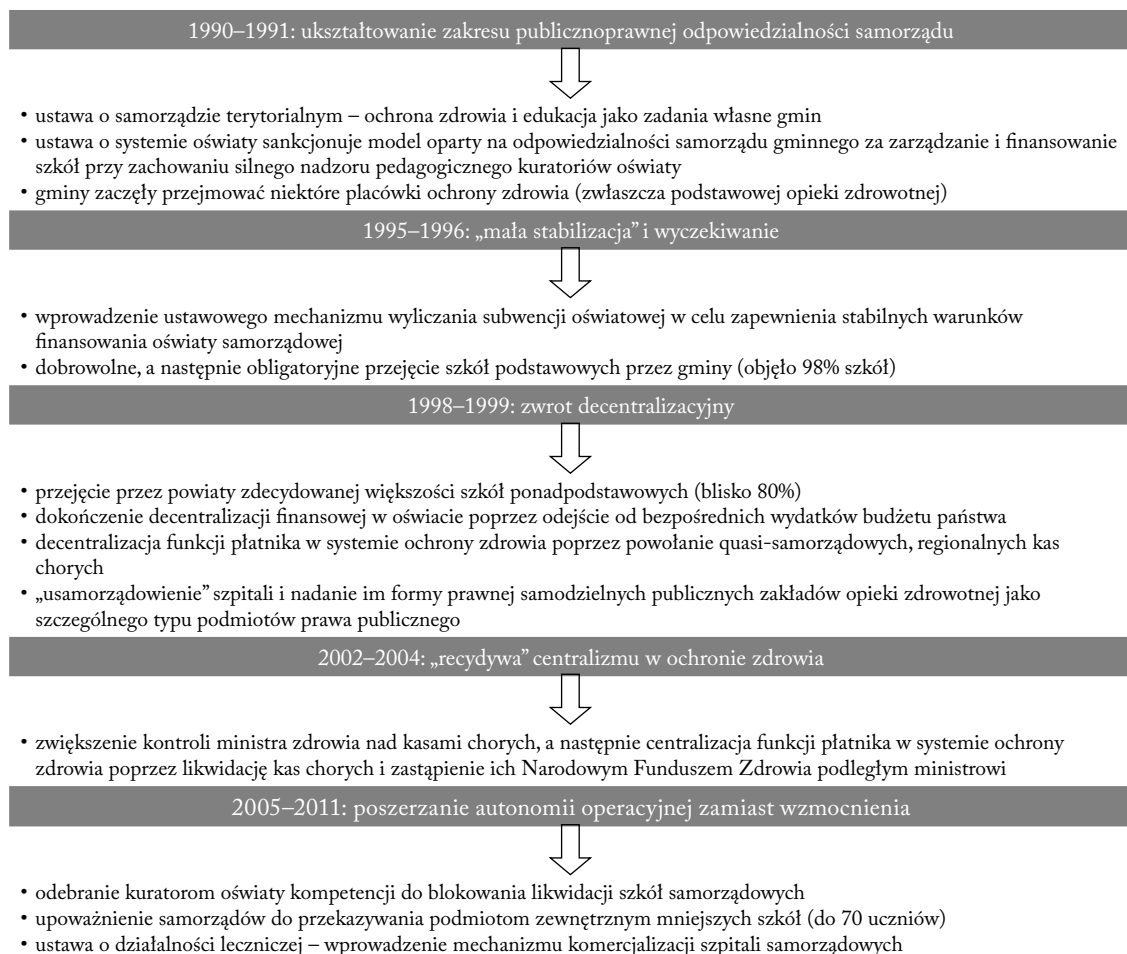
## **1. Dwa kroki do przodu, jeden w tył. Etapu decentralizacji systemów edukacji i ochrony zdrowia w Polsce**

Proces usamorzędowania kluczowych sfer usług publicznych w Polsce przebiegał w oczywistym powiązaniu z kalendarzem reform administracyjnych państwa rozbudowujących struktury samorządowe i poszerzających zakres ich odpowiedzialności. Zanim jednak przejdziemy do oceny skali decentralizacji w zarządzaniu oświatą czy ochroną zdrowia, konieczne jest wprowadzenie faktograficzne. Rycina 1 dokumentuje główne przemiany instytucjonalne w obu sferach usług publicznych na przestrzeni ostatnich 25 lat.

Chronologiczne przedstawienie głównych etapów decentralizacji oświaty i ochrony zdrowia wskazuje w pierwszej kolejności, że jakkolwiek formalnie oba obszary jednocześnie trafiły do domeny zadań samorządowych, to już na dalszych etapach ścieżki ich przekształceń instytucjonalnych wyraźnie się rozeszły. System ochrony zdrowia do czasu reform 1998–1999 pozostawał praktycznie całkowicie upaństwowiony, zarówno w aspekcie kontroli nad zasobami finansowymi, jak i instytucjami udzielającymi świadczeń zdrowotnych. W tym czasie oświata na poziomie szkół podstawowych była już niemal w całości pod kontrolą samorządową (gminną), a mechanizm subwencji oświatowej zapewniał możliwość samodzielnego zarządzania finansami na edukację, choć z istotnym zastrzeżeniem, że administracja rządowa (poprzez kuratorów oświaty) zachowała kompetencje do blokowania decyzji samorządów o likwidacji szkół. Reforma decentralizacyjna z lat 1998–1999 tylko w pewnym zakresie zredukowała tę rozbieżność między obiema sferami usług publicznych, przekazując samorządom kontrolę nad dużą częścią instytucji publicznych udzielających świadczeń zdrowotnych i wprowadzając instytucję płatnika o znaczącym zakresie autonomii względem rządu. Ten drugi filar reformy został stosunkowo szybko, bo już w 2003 r., wyrugowany poprzez wprowadzenie scentralizowanego płatnika w pełni włączonego w strukturę administracji rządowej.

W dalszej kolejności nasuwa się obserwacja, że proces decentralizacji nie miał charakteru linearnego. Innymi słowy nie można go sprowadzić do stopniowego, inkrementalnego poszerzania domeny samorządowej. O ile lata dziewięćdziesiąte można by podsumować jako okres umacniania roli samorządu w oświacie i ochronie zdrowia, uwieńczony reformą z lat 1998–1999, to już w latach 2002–2004 zawrócono z tej ścieżki, przynajmniej w sferze ochrony zdrowia, co za Hubertem Izdebskim i Michałem Kuleszą (2004) można nazwać „recydywą centralizmu”. Kolejne lata nie przyniosły już przekształceń o tak fundamentalnym charakterze, co jednak nie oznacza pełnej stabilizacji. Nasiliły się bowiem problemy finansowe samorządów, związane przede wszystkim z niżem demograficznym, który wpływał na koszty prowadzenia szkół (Sadura 2016), czy

Rycina 1. Ewolucja roli samorządu terytorialnego w zapewnieniu kluczowych usług publicznych (ochrona zdrowia i edukacja)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Bukowska-Piastryńska 2011; Chałupczak 2012; Levitas, Herczyński 2012; Herbst, Levitas 2012; Kopańska 2013; Karkowski 2014.

stale rosnącym zadłużeniem placówek ochrony zdrowia (Sowada 2014). Reakcja władzy centralnej przybrała formę odblokowania samorządom pewnych możliwości optymalizacji kosztów w obu sferach, choć naturalnym oczekiwaniem ze strony władz lokalnych było raczej zwiększenie transferów z budżetu centralnego bądź wykreowanie nowych źródeł dochodów własnych. Zniesiono zatem „weto kuratorskie” w zakresie zarządzania siecią szkół, umożliwiono swoisty outsourcing mniejszych szkół samorządowych oraz ułatwiono komercjalizację i prywatyzację placówek ochrony zdrowia. O zagrożeniach związanych z obraniem

takiej ścieżki przeciwdziałania problemom samorządów będzie mowa w dalszej części artykułu.

Na marginesie głównych rozważań należy odnotować, że równoległe z decentralizacją obserwowaliśmy proces otwierania systemu usług publicznych na udział sektora prywatnego i pozarządowego w obsłudze obywatela. Akcesja do Unii Europejskiej wymusiła zwłaszcza liberalizację rynku usług publicznych poprzez promowanie w systemie zamówień publicznych otwartego i konkurencyjnego modelu wyłaniania zapewniających je podmiotów. Wprawdzie możliwość świadczenia usług poprzez podmioty wewnętrz-

ne administracji (zamówienia typu *in-house*) jest zachowana, ale i w tym kontekście istnieją pewne ograniczenia. System ochrony zdrowia wprowadzony reformą w latach 1998–1999 nawiązuje w pewnym zakresie do koncepcji rynku wewnętrznego i voucherów, które zakładają rozdzielenie funkcji kupującego (płatnika) i wykonawcy (świadczeniodawcy), kontraktowanie przez płatnika z zachowaniem zasady równego traktowania świadczeniodawców publicznych i prywatnych, a także formalną swobodę wyboru świadczeniodawcy przez uprawnionego do usług. W systemie edukacji podmiotom prywatnym prowadzącym ośrodki z uprawnieniami szkół publicznych zagwarantowano dostęp do publicznego finansowania na zasadzie bliskiej modelowi voucherowemu, tj. powiązania wysokości publicznego wsparcia z liczbą uczniów.

Szerszemu wprowadzeniu podmiotów pozarządowych *non profit* na rynek usług publicznych miało służyć zapewnienie specjalnej ścieżki kontraktowania w ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie<sup>3</sup>, ale także w ustawach sektorowych (np. ustawie o pomocy społecznej czy ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy<sup>4</sup>). Wprowadzenie tych regulacji nie oznaczało jednak wydzielenia określonej części rynku usług publicznych na rzecz organizacji pozarządowych. Wciąż bowiem samorządy zachowały w każdej sferze autonomię operacyjną, która polegała na możliwości samodzielnego decydowania o wyborze metody realizacji określonych zadań.

## 2. Ile decentralizacji, ile centralizmu?

Zwrot w kierunku zdecentralizowanego modelu zarządzania kluczowymi usługami publicznymi jest niezaprzeczalny, ale ocena jego skali wymaga bardziej uporządkowanej analizy, której nie zapewnia przegląd reform i przekształceń

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. 2003, nr 96, poz. 873, ze zm.).

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. 2004, nr 64, poz. 593, ze zm.); Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. 2004, nr 99, poz. 1001, ze zm.).

instytucjonalnych. Odpowiedź na pytanie o aktualny zakres decentralizacji w systemach ochrony zdrowia i edukacji nie może być zero-jedynkowa (brak decentralizacji – pełna decentralizacja), lecz musi odzwierciedlać złożoność tego zjawiska. Jeśli decentralizację utożsamiać z upodmiotowieniem (usamodzielnieniem) jednostek samorządu terytorialnego, to należy jej zakres oceniać na co najmniej trzech płaszczyznach: zadaniowo-kompetencyjnej, ściśle z nią związanej finansowej (Wiktorowska 2002; Kruszewska-Gagoś 2009) i organizacyjnej. Samodzielność zadaniowo-kompetencyjna odnosi się do możliwości samodzielnego – pozbawionego kierownictwa zewnętrznego, zwłaszcza ze strony administracji rządowej, choć mieszczącego się granicach prawa – doboru metod realizacji, wyznaczonej regulacjami wynikającymi z misji samorządów. Samodzielność finansowa jest warunkiem *sine qua non* autonomii zadaniowo-kompetencyjnej (Bąkowski, Brzeski, Laskowska 2010, s. 23) i odnosi się do możliwości finansowania zadań oraz alokacji posiadanych zasobów. Pojęcie samodzielności organizacyjnej należy zaś odnieść do możliwości kreowania i zarządzania jednostkami organizacyjnymi, które powołano do realizacji zadań samorządowych.

Nie ulega wątpliwości, że na poziomie ogólnych założeń systemu usług publicznych samorządy dysponują szerokim zakresem autonomii zadaniowo-kompetencyjnej i finansowej. Ustawa o gospodarce komunalnej<sup>5</sup> podkreśla tę autonomię, wskazując, że w pierwszej kolejności to do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego należy wybór sposobu prowadzenia gospodarki komunalnej. Przepisy ustawy nie zawierają wyczerpującego wyliczenia form tej gospodarki, pozostawiając tę kwestię również w gestii organów samorządowych, działających oczywiście w granicach prawa. Nie wskazują także zadań własnych, których realizacja byłaby dopuszczalna jedynie w ściśle określonych ustawowo formach. Przeciwnie, ustawa wskazuje jedynie przykładowe metody realizacji zadań własnych. Zaliczyć do nich należy prowadzenie gospodarki komunalnej przez jednostki organizacyjne bezpośrednio kontrolowane przez jednostki

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. 1997, nr 9, poz. 43, ze zm.).

samorządu terytorialnego, czyli tzw. zamówienia typu *in-house*, a także kontraktowanie (*outsourcing*) zadań publicznych na rzecz podmiotów zewnętrznych na podstawie ustaw szczególnych. Podstawowe znaczenie mają w nim dwie formuły kontraktowania: 1) kontraktowanie w trybie zamówień publicznych – umowne powierzenie świadczenia usług, wykonania robót budowlanych czy dostaw podmiotowi (tzw. wykonawcy) wybranemu w jednym z ustawowo określonych trybów; oraz 2) kontraktowanie na rzecz organizacji pozarządowych na podstawie przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie (powierzenie wykonania zadań publicznych wraz z udzieleniem dotacji lub wspieranie realizacji zadań wraz z udzieleniem dotacji) (zob. Sześciło 2014a).

Tylko w nielicznych przypadkach ustawa narzuca określony model zapewnienia usług publicznych przez samorządy. Do wyjątków należy zaliczyć przepisy ustawy o publicznym transporcie zbiorowym<sup>6</sup>, które wymagają umownego powierzenia usług przewozowych, nawet jeśli usługodawcą jest podmiot w pełni kontrolowany przez jednostkę samorządu terytorialnego. Jeszcze dalej idą przepisy ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminie<sup>7</sup>, które nakładają na gminę obowiązek wyboru podmiotu świadczącego usługi w zakresie odbioru i przetwarzania odpadów komunalnych w formie przetargu, obowiązkowego również w sytuacji, gdy gmina kontroluje podmiot świadczący tego typu usługi.

Przełożenie ogólnych gwarancji decentralizacji systemu usług publicznych na obszary edukacji i ochrony zdrowia prowadzi do zróżnicowanych wniosków. Obecne ramy instytucjonalne systemu ochrony zdrowia opierają się na wiodącej odpowiedzialności administracji rządowej za organizowanie systemu ochrony zdrowia (kształtowanie polityki zdrowotnej, planowanie strategiczne, wypracowywanie ram prawnych) oraz jego finansowanie (gromadzenie i dysponowanie środkami publicznymi na ochronę zdrowia, głównie poprzez silnie scentralizowany NFZ). Z budżetów jedno-

stek samorządu terytorialnego pochodzi zaledwie 5% całości wydatków publicznych na ochronę zdrowia (Główny Urząd Statystyczny 2015). Kontrola administracji rządowej nad zasobami finansowymi systemu ochrony zdrowia determinuje zakres samodzielności zadaniowo-kompetencyjnej samorządów w tej sferze. Jednostki samorządu terytorialnego są zobligowane do przyjmowania i realizacji programów zdrowotnych, które w założeniu powinny być wyrazem aktywnej polityki zdrowotnej władz lokalnych czy regionalnych (zob. Dubas, Seweryn, Koperny 2014). Brak kontroli samorządów nad głównym strumieniem środków publicznych na ochronę zdrowia powoduje jednak, że ich programy zdrowotne mają marginalne znaczenie w zakresie kształtowania polityki zdrowotnej i ustalania kierunków interwencji publicznej w tej sferze.

W związku z tym główna rola jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności powiatów i województw, sprowadza się do zarządzania podmiotami leczniczymi, czyli wykonywania funkcji dostawcy świadczeń zdrowotnych na rzecz obywateli na zasadach zbliżonych do podmiotów prywatnych, którzy operują na tym quasi-ryнку, działającym na zasadzie monopsonu (NFZ jako monopolistyczny zamawiający świadczenia zdrowotne, finansowane ze środków publicznych). Jednostki samorządu terytorialnego pełnią funkcję organu założycielskiego dla zdecydowanej większości szpitali publicznych czy przychodni publicznych (Sagan et al. 2011, s. 21). W obecnym stanie prawnym samorządowi przysługuje ograniczona swoboda wyboru formy prawnej placówek ochrony zdrowia (samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej, SPZOZ, czy spółka kapitałowa). Ustawa o działalności leczniczej<sup>8</sup> wyklucza jednak tworzenie nowych SPZOZ (art. 204, ust. 1). Ponadto zobowiązuje samorządy do likwidacji bądź przekształcenia SPZOZ w spółkę kapitałową, jeżeli jego ujemny wynik finansowy nie został pokryty z budżetu samorządowego w ustawowo określonym terminie (art. 59, ust. 4).

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. 2011, nr 5, poz. 13, ze zm.).

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu porządku i czystości w gminach (Dz. U. 2013, poz. 1399, ze zm.).

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. 2011, nr 112, poz. 654, ze zm.), dalej jako: u.d.l.

W skali europejskiej polski system ochrony zdrowia odznacza się zatem niewielkim zakresem decentralizacji (Sześciło 2014b). Warto jednocześnie zauważyć, że ten model instytucjonalny wpisuje się we wzorzec dominujący w postsocjalistycznych państwach Europy Środkowo-Wschodniej, np. Bułgarii, Rumunii, Estonii, na Litwie, a do pewnego stopnia także w Czechach i w Słowacji (Vlădescu, Scîntee, Olsavszky, Allin, Mladovsky 2008; Szalay et al. 2011; Dimova et al. 2012; Murauskienė et al. 2013; Koppel et al. 2013; Alexa et al. 2015). Wzorzec ów można opisać jako próbę oparcia relacji między rządem i samorządem na quasi-rynkowej formule, gdzie władza centralna – najczęściej poprzez scentralizowaną agencję płatniczą – pełni rolę zamawiającego i kontrolującego, zaś samorząd jest wykonawcą i dostawcą usług. Trudno taki układ określić jako zdecentralizowany, skoro to władza centralna posiada monopol na alokację zasobów i wiążące ustalenie zasad funkcjonowania systemu. Samorząd pozbawiony jest nawet możliwości wyjścia z takiego układu w przypadku narzucenia przez administrację centralną niekorzystnych warunków. Nie może bowiem odstąpić od zapewnienia swoim mieszkańcom dostępu do świadczeń zdrowotnych.

W przypadku innego kluczowego obszaru usług społecznych, tj. edukacji, można mówić o znacznie głębszej decentralizacji (Herbst, Levitas 2012), jakkolwiek w ostatnim czasie zakres autonomii komunalnej skurczył się. Filarem decentralizacji w oświacie pozostaje możliwość samodzielnej alokacji środków publicznych przez samorządy, zwłaszcza autonomia w kwestii podziału środków między publiczne placówki oświatowe<sup>9</sup>. Zarazem jednak finansowanie oświaty samorządowej bazuje głównie na transferach z budżetu centralnego w formie tzw. subwencji oświatowej. Są to środki „znaczone” – w tym sensie, że nie mogą zostać wykorzystane na inne cele. Subwencja oświatowa stanowi główne, ale

niewystarczające źródło finansowania lokalnej edukacji. Według badań Ośrodka Rozwoju Edukacji i Uniwersytetu Warszawskiego w mniej więcej połowie gmin wydatki oświatowe wynoszą średnio ok. 110% otrzymanej subwencji. Koszty w przeliczeniu na jednego ucznia w szkołach podstawowych są natomiast wyższe tam, gdzie oddziały klasowe są mniejsze. Samorządy – ustalając plany finansowe prowadzonych przez siebie szkół – przyznają im środki niejednokrotnie znacznie przekraczające wysokość subwencji oświatowej. W najbardziej zasobnych gminach łączne wydatki oświatowe sięgają nawet półtora-krotności otrzymanej subwencji (Herczyński 2012).

Do niedawna kolejnym filarem decentralizacji w oświacie pozostawała autonomia samorządów w kształtowaniu sieci szkół publicznych na swoim obszarze. Przed kilkoma laty pozbawiono kuratorów oświaty kompetencji do udzielania zgody na likwidację placówek samorządowych, co stanowiło najistotniejsze ograniczenie niezależności władz lokalnych w zarządzaniu systemem szkolnym. Nowelizacja ustawy o systemie oświaty z końca 2015 r.<sup>10</sup> przywróciła jednak rządowemu nadzorowi oświatowemu kompetencje do prewencyjnej kontroli zmian w sieci szkół samorządowych (zob. Sadura 2016). Kolejnym istotnym ograniczeniem samodzielności komunalnej wydaje się konieczność stosowania w relacjach z kadrą dydaktyczną szkół samorządowych Karty nauczyciela. Karta jest postrzegana przez samorządy jako źródło przywilejów nadmiernie obciążających ich budżety, ale także jako bariera w prowadzeniu samodzielnej polityki oświatowej. Stąd też pojawiają się próby ucieczki od Karty. Ustawa o systemie oświaty stwarza taką możliwość. Karta nauczyciela nie jest bowiem stosowana w szkołach samorządowych przekazanych do prowadzenia osobom fizycznym lub osobom prawnym na podstawie umowy. Jest to dopuszczalne w placówkach, do których uczęszcza maksymalnie 70 uczniów. Możliwość ucieczki od Karty nauczyciela wydaje się zresztą jedynym i zarazem bardzo silnym bodźcem do

<sup>9</sup> Jedynie w przypadku placówek niepublicznych z uprawnieniami szkół publicznych wysokość minimalnego dofinansowania z budżetu samorządowego jest powiązana z liczbą uczniów zapisanych do danej placówki, co ogranicza możliwość elastycznego kształtowania dotyczących jej wydatków samorządowych (zob. Pilich 2015).

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2016, nr 35).

stosowania tej specyficznej formy outsourcingu. Doszło nawet do sytuacji, gdy samorzady powierzały prowadzenie szkół spółkom komunalnym, dążąc za wszelką cenę do zdjęcia z siebie obciążeń finansowych wynikających z Karty nauczyciela. Tę praktykę zablokował dopiero Naczelny Sąd Administracyjny (Sześciło 2014c).

W konsekwencji należy uznać, że pomimo istotnych ograniczeń skala decentralizacji systemu oświaty jest znacznie szersza niż w przypadku ochrony zdrowia. W sferze edukacji samorząd zachowuje rolę podmiotową, w szczególności w zakresie gospodarowania zasobami finansowymi. W obszarze ochrony zdrowia podmiotowość samorządu podlega na tyle poważnym ograniczeniom systemowym, że nawet spełnienie kryteriów brzegowych decentralizacji może być podważane. Krajobraz instytucjonalny obu sfer usług publicznych łączy natomiast powikłany rozkład kompetencji pomiędzy rządem i samorządem, gdzie delimitacja sfer odpowiedzialności za realizację zadań publicznych jest zadaniem trudnym, o ile nie niemożliwym, zważywszy na skalę współzależności.

### 3. Konsekwencje powikłanej decentralizacji

Powikłany krajobraz instytucjonalny w oświacie i ochronie zdrowia można potraktować jako naturalną cechą i nieunikniony koszt zdecentralizowanego modelu rządzenia. Zarazem jednak opisany wyżej układ kompetencji i odpowiedzialności może być źródłem zjawisk w systemie usług publicznych o potencjalnie negatywnym wpływie na skuteczną realizację zadań publicznych. Można wyodrębnić co najmniej trzy kluczowe problemy wynikające w znacznej mierze z obecnego ukształtowania relacji między administracją rządową i samorządową, ale też sposobu, w jaki poszczególni aktorzy postrzegają swoje role w systemie usług publicznych.

#### Permanentna *blame game*

Zjawisko *blame game* (przerzucania się odpowiedzialnością) (zob. Hood 2011) jest wręcz

immanentną cechą systemów częściowo zdecentralizowanych, szczególnie w wariantcie zakładającym scentralizowane finansowanie i zdecentralizowane zarządzanie. Kwestia politycznej odpowiedzialności za problemy (zwłaszcza finansowe) jest przedmiotem nieustającej rozgrywki między administracjami centralną i samorządową, zwłaszcza w sferze ochrony zdrowia. Obecny rozkład odpowiedzialności na linii rząd–samorząd w Polsce tworzy podatny grunt dla *blame game*, zwłaszcza w sferze ochrony zdrowia, gdzie ten drugi pełni zasadniczą rolę na poziomie operacyjnym (dostarczanie usług przez świadczeniodawców kontrolowanych przez samorzady), ale to administracja rządowa – głównie poprzez centralnego płatnika – rozdysponowuje 95% całości wydatków publicznych na ochronę zdrowia (Główny Urząd Statystyczny 2015). W systemie edukacji zakres finansowej samodzielności samorządów jest – jako opisano wyżej – nieco szerszy. *Blame game* w sferze ochrony zdrowia koncentruje się wokół odpowiedzialności za zadłużenie placówek ochrony zdrowia. Samorzady powołują się na ich zobowiązanie do zapewnienia równego i nieprzerwanego dostępu do ochrony zdrowia oraz chroniczne niedofinansowanie większości świadczeń przez Narodowy Fundusz Zdrowia jako źródło problemu. Administracja rządowa upatruje główne źródło problemu w nieefektywnym zarządzaniu placówkami samorządowymi. Na tym założeniu wyrosła reforma z 2011 r., która poprzez komercjalizację szpitali i nadanie im zdolności upadłościowej miała narzucić im bardziej zdyscyplinowaną politykę finansową. Z kolei w sferze oświaty samorzady stoją na stanowisku, że ich samodzielność finansową istotnie ogranicza sztywny gorset regulacyjny w zarządzaniu kadrami nauczycielskimi. Administracja rządowa zdawała się zaś przez ostatnie lata sugerować redukcję liczby szkół jako receptę na problemy finansowe samorządowej oświaty, co stawiałoby samorzady przed koniecznością brania odpowiedzialności politycznej za niepopularne decyzje.

W rządowo-samorządowej *blame game* ten drugi wydaje się znajdować na straconej pozycji. Charakterystyczne dla reform decentralizacyjnych ostatniego dwudziestopięcioletnia, zwłaszcza w sferze ochrony zdrowia, było bowiem przerzucenie na władze lokalne problemów czy

deficytów (Bober et al. 2013, s. 25; Jaxa-Dębicka 2008, s. 151) przy zachowaniu ścisłej kontroli centrum nad zasobami koniecznymi do rozwiązywania tych problemów. Samorządy znalazły się na linii frontu jako bezpośredni dostawcy usług i zarazem adresaci informacji zwrotnych od obywateli na temat jakości czy dostępności, mając jednocześnie ściśle ograniczone pole manewru – ze względów finansowych i regulacyjnych – w kwestii dostosowania sposobu świadczenia usług do oczekiwań społecznych. Jakkolwiek brak w tej kwestii kompleksowych badań, można z dużą dozą prawdopodobieństwa stwierdzić, że z perspektywy użytkownika usług publicznych ewentualne zastrzeżenia dotyczące ich jakości i dostępności będą w pierwszej kolejności obciążały konto administracji samorządowej jako tej, która je bezpośrednio świadczy.

### Torowanie prywatyzacji

Można zaryzykować tezę, że władza centralna w ostatnich latach przyjęła w co najmniej dwóch omawianych tu kluczowych obszarach usług publicznych podejście, które można ubrać w lapidarny komunikat skierowany do samorządów: „Nie zwiększymy transferów z budżetu centralnego, ale rozwiążemy wam ręce w poszukiwaniu oszczędności”. Przejawem takiego podejścia wydają się rozwiązania wprowadzone do systemu oświaty<sup>11</sup> w 2009 r. i do systemu ochrony zdrowia w 2011 r. wraz z nową ustawą o działalności leczniczej<sup>12</sup>.

Nowelizacja ustawy o systemie oświaty z 2009 r. wprowadziła mechanizm umożliwiający powierzenie przez samorządy prowadzenia szkół osobom fizycznym lub prawnym (najczęściej organizacjom pozarządowym). Szkole takiej przysługuje w dalszym ciągu odpowiednia część subwencji oświatowej. Do nauczycieli zatrudnionych w szkole publicznej prowadzonej przez podmiot prywatny przepisy Karty nauczyciela stosują się tylko w ograniczonym zakresie. Nie dotyczą ich zwłaszcza regulacje dotyczące warunków zatrudnienia i wynagrodzenia, świadczeń

pracowniczych czy ochrony socjalnej. Pozwala to na poważne oszczędności. Głównie za sprawą tej zmiany liczba szkół zarządzanych przez podmioty prywatne (stowarzyszenia, podmioty komercyjne, organizacje wyznaniowe) wzrosła w ciągu ostatnich pięciu lat o ponad połowę (Herczyński, Sobotka 2014).

Z kolei ustawa o działalności leczniczej z 2011 r. otworzyła drogę, a nawet wprowadziła istotne zachęty do przekształcania samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w spółki kapitałowe (akcyjne lub z ograniczoną odpowiedzialnością) o statusie przedsiębiorcy. Wcześniej takie rozwiązanie nie było wprost dopuszczalne, choć w praktyce stosowane na ograniczoną skalę (Wójcik 2011). Przekształcenie jest fakultatywne i zależy od woli podmiotu tworzącego zakład, np. jednostki samorządu terytorialnego. Wyjątkiem jest sytuacja, w której SPZOZ notuje ujemny wynik finansowy za rok obrotowy, a tworzący go podmiot nie jest w stanie go pokryć<sup>13</sup>. Takie rozwiązanie należy interpretować jako stymulant do przekształcenia, zważywszy na trudną sytuację finansową wielu SPZOZ i regularnie notowane przez nie ujemne wyniki finansowe. Zgodnie z nową regulacją nie jest dopuszczalne tworzenie nowych SPZOZ. Ponadto ustawa o działalności leczniczej nie wprowadza istotnych ograniczeń w zakresie zbywania przez samorządy udziałów lub akcji podmiotów leczniczych działających w formie spółek, co w praktyce otwiera drogę do przynajmniej częściowej prywatyzacji placówek. W odniesieniu do SPZOZ takie rozwiązanie nie jest możliwe.

Po pięciu latach obowiązywania ustawy o działalności leczniczej trend prywatyzacyjny jest widoczny, choć należy raczej mówić o prywatyzacji pełzającej niż galopującej. Według danych Najwyższej Izby Kontroli z początku 2015 r. 38 szpitali utworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego zostały w pełni sprywatyzowane, tj. podmiot prywatny kontroluje w nich

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. 1991, nr 95, poz. 425, ze zm.).

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz. U. 2011, nr 111, poz. 654, ze zm.).

<sup>13</sup> Obowiązek komercjalizacji w takich okolicznościach należy jednak traktować jako *lex imperfecta*, tzn. niewykonanie go nie powoduje bezpośrednich konsekwencji prawnych w formie np. przymusowego czy zastępczego przekształcenia.

100% akcji (udziałów). W kolejnych 14 podmiotach jednostki samorządu terytorialnego posiadały mniejszościowy pakiet akcji (Najwyższa Izba Kontroli 2015). Dla porównania według danych pozyskanych z Ministerstwa Zdrowia na koniec 2015 r. funkcjonowało 127 spółek prowadzących szpitale, w których samorząd był jedynym akcjonariuszem. W przypadku sześciu placówek samorządy zachowywały większościowy pakiet akcji<sup>14</sup>. Wśród przyczyn stosunkowo ostrożnego podejścia samorządów do prywatyzacji szpitali można wskazać znaczący opór społeczny i słabo rozwinięty rynek potencjalnych nabywców, ale także niskie tempo komercjalizacji, która jest warunkiem koniecznym wejścia na ścieżkę prywatyzacji. Wystarczy powiedzieć, że pomimo zachęt do komercjalizacji w ustawie o działalności leczniczej w okresie 2011–2015 procesem tym objęto – wedle informacji uzyskanej z Ministerstwa Zdrowia – zaledwie ok. 1/5 szpitali samorządowych (w sumie 76 placówek).

### Sterowanie centralistyczne zamiast centralnego

Państwowa teoria samorządności, postrzegająca władzę lokalną wyłącznie jako przedłużenie tej centralnej, jest w polityce rządu trwale zakorzeniona, bez względu na to, która siła polityczna znajduje się w danym momencie u władzy. Sterująca rola władzy centralnej jest utożsamiana z prawem do podejmowania dowolnych zmian w sferach zadań obsługiwanych przez samorządy bez poszukiwania porozumienia z nimi i oceny skutków zmian dla nich. Innym odcieniem tego samego problemu jest odporność władzy centralnej na płynące z samorządów postulaty zmian poprawiających ich sytuację, zwłaszcza finansową. Przykładem był tryb przeprowadzania w ostatnich kilkunastu latach zmian podatkowych uderzających w samorządy (obniżki PIT i CIT), sposób dokonywania zmian terytorialnych czy brak reakcji na postulaty samorządów np. w sprawie reformy podatku od nieruchomości czy stawek opłat lokalnych. Jak to wyraziście ujeli autorzy

<sup>14</sup> Dane uzyskane z Ministerstwa Zdrowia w trybie wniosku o udostępnienie informacji publicznej (maj 2016).

raportu o dysfunkcjach w działalności samorządu terytorialnego w Polsce (Bober et al. 2013, s. 19):

Polityka administracji centralnej wobec samorządu najczęściej sprowadza się do tolerowania jego istnienia i przerzucenia na jego barki trudnych zadań, bez zapewnienia odpowiednich pieniędzy na ich realizację. (...) Działalność legislacyjna władz centralnych w wielu przypadkach prowadzi do ograniczenia konstytucyjnych praw samorządu. Ważne organa władzy państwowej zdają się nie rozumieć podstawowych zasad konstytucyjnie chronionej samodzielności samorządu: domniemania kompetencji w przypadku gmin oraz prawa do działania na własny rachunek i własną odpowiedzialność.

W ostatnich miesiącach można zaobserwować nasilenie się centralistycznego modelu sterowania. Sposób przygotowywania fundamentalnych zmian w systemie edukacji (zmiana wieku szkolnego, propozycje dotyczące likwidacji gimnazjów), polityce socjalnej (wdrażanie programu „Rodzina 500+”) czy ochronie zdrowia (zapowiedzi zastopowania komercjalizacji szpitali oraz przejścia z systemu ubezpieczeniowego do systemu budżetowego finansowania opieki zdrowotnej) jest zaprzeczeniem konsensualnego modelu relacji na linii centrum–samorząd. Zarówno treść zmian, jak i ustalenie sposobu ich wdrażania traktowane są jako *res internae* władzy centralnej, co być może nie stanowi literalnego naruszenia konstytucyjnej formuły samorządu terytorialnego, ale uniemożliwia samorządom długofalowe planowanie, generuje po ich stronie nowe, znaczące koszty i osłabia zdolność działania w innych sferach.

Wydaje się, że obowiązujący rozkład odpowiedzialności i kompetencji w systemie usług publicznych nie tylko odwzorowuje centralistyczną i jednostronną formułę sterowania, ale konserwuje ją i napędza. Skoro bowiem władza centralna w znacznym stopniu zmonopolizowała zasoby (zwłaszcza w systemie ochrony zdrowia) i sprowadziła samorząd do roli wykonawcy (usługodawcy), to temu ostatniemu trudno jest się wybić na podmiotową rolę w długofalowym planowaniu polityki w dziedzinie usług publicznych. Podział ról i różnica potencjałów są już na tyle trwałe, że samorządy zdają się milczeć na temat potrzeby bardziej konsensualnego i partnerskiego



modelu relacji, koncentrując się na strategii defensywnej – ochronie *status quo* przed zakusami centralizacyjnymi czy szukaniu w systemie luk (*vide* opisane wyżej zabiegi związane z częściową prywatyzacją szkół samorządowych).

Czy nowa tendencja?

Samorządy w prawnofinansowym imadle

W polityce obecnego polskiego rządu wobec samorządów zdaje się rysować również inna, dość już wyraźna tendencja, a mianowicie próba zamykania im otwartych w ostatnich latach ścieżek redukcji kosztów przy jednoczesnym braku rozwiązań łagodzących skutki ograniczania ich autonomii. W obu sferach usług publicznych analizowanych w tym opracowaniu tendencja ta przybrała formę już zrealizowanych albo projektowanych zmian legislacyjnych:

- uzależnienie likwidacji szkoły samorządowej od uzyskania przez jednostkę samorządu terytorialnego pozytywnej opinii (*de facto* zgody) kuratora oświaty;
- zobowiązanie samorządów do zachowania większościowego pakietu udziałów (akcji) w spółkach prowadzących podmioty lecznicze, tj. przede wszystkim w szpitalach uprzednio poddanych komercjalizacji. Rozwiązanie to – proponowane w projekcie nowelizacji ustawy o działalności leczniczej – oznacza zablokowanie możliwości prywatyzacji samorządowych podmiotów leczniczych<sup>15</sup>.

Oba rozwiązania cechuje ograniczenie samodzielności organizacyjnej jednostek samorządu terytorialnego. Pomijając konstytucyjność takiego kroku, należy podkreślić, że nie oferuje się samorządom jakichkolwiek narzędzi ułatwiających radzenie sobie z problemami finansowymi, które z reguły stanowią *ratio* zmian organizacyjnych (likwidacji szkoły czy komercjalizacji/prywatyzacji szpitala). Mamy więc do czynienia z mechanizmem prawnofinansowego imadła, które ograniczając autonomię zarządczą samorządów, nie wskazuje im jednocześnie żadnej alternatywy w postaci zapewnienia dodatkowych dochodów

czy innych mechanizmów kompensacyjnych. O ile zatem ograniczenie możliwości likwidacji szkół czy prywatyzacji szpitali może służyć interesowi publicznemu, to jednoczesna bierność władzy centralnej wobec problemów, które trend likwidacyjny czy prywatyzacyjny wywołały, stawia samorządy w bardzo trudnej sytuacji.

## Podsumowanie

Kwestia zakresu i form decentralizacji jest horyzontalnym problemem rzutującym na funkcjonowanie całego systemu usług publicznych. Obecny krajobraz instytucjonalny systemu usług publicznych został ufundowany na konstytucyjnym założeniu o konieczności głębokiej decentralizacji odpowiedzialności za „istotną część zadań publicznych”. Założenie to legło u podstaw restytucji samorządu terytorialnego na początku lat dziewięćdziesiątych i znalazło odzwierciedlenie w konstytucyjnej formule decentralizacji. Zarazem wizja ta jest zakłócana ograniczonym zakresem decentralizacji niektórych sfer usług publicznych (zwłaszcza ochrony zdrowia), a także brakiem spójnej koncepcji układu instytucjonalnego w innych obszarach. Rzeczywista skala decentralizacji wydaje się wypadkową chaotycznych posunięć kolejnych rządów, dotkniętych podobnymi przypadłościami jak inne sfery zarządzania publicznego, tj. brakiem długofalowej myśli strategicznej, wątlym uzasadnieniem podejmowanych działań oraz hierarchicznym i jednostronnym modelem decydowania.

Do szczególnie intensywnych zjawisk występujących w relacjach centrum i samorządów należy zaliczyć permanentne rozgrywanie kwestii odpowiedzialności za niedociągnięcia (*blame game*), które prowadzi do jej rozmywania i do utrudnień w rozliczaniu przez obywateli. Głównym polem *blame game* pozostają problemy finansowe samorządów, które dodatkowo potęgują tendencje prywatyzacyjne w sektorze lokalnych usług publicznych. Charakterystyczny jest również brak kultury konsensualnego sterowania systemem usług publicznych, przejawiający się w zaskakiwaniu samorządów nagłymi zmianami legislacyjnymi czy utrzymywaniu swoistej asymetrii informacyjnej co do kierunku planowanych przez

<sup>15</sup> Projekt ustawy o zmianie ustawy o działalności leczniczej oraz niektórych innych ustaw, 30 marca 2016 r.

władzę centralną zmian. W ostatnim czasie opisane zjawiska zdają się nasilać z uwagi na dużą aktywność nowego rządu w sferach polityki publicznej obsługiwanych w znacznej mierze przez władze samorządowe, czemu towarzyszy podejście akcentujące podległość tych ostatnich wobec zamierzeń władzy centralnej.

## Bibliografia

- Alexa, J., Rečka, L., Votápková, J., Ginneken, E. van, Spranger, A., Wittenbecher, F. (2015). Czech Republic: Health system review. *Health Systems in Transition*, 17 (1), 1–165.
- Bąkowski, T., Brzeski, M., Laskowska, M. (2010). Samodzielność gminy w świetle konstytucji i ustawodawstwa zwykłego. W: S. Wrzosek, M. Domagała, J. Izdebski, T. Stanisławski (red.), *Współzależność dyscyplin badawczych w sferze administracji publicznej* (s. 17–47). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Biegeleisen, L. W. (1929). *Zagadnienia ekonomiki komunalnej*. Warszawa: Wydawnictwo Związku Pracowników Administracji Gminnej RP.
- Bober, J., Hausner, J., Izdebski, H., Lachiewicz, W., Mazur, S., Nelicki, A., Nowotarski, B., Puzyna, W., Surówka, K., Zachariasz, I., Zawicki, M. (2013). *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*. Kraków: Małopolska Szkoła Administracji Publicznej–Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej.
- Błaś, A., Boć, J., Jeżewski, J. (2004). *Administracja publiczna*. Wrocław: Kolonia Limited.
- Bukowska-Piestrzyńska, A. (2011). Jednostka samorządu terytorialnego jako organ założycielski szpitala – analiza wybranych zmian w latach 2000–2010. W: E. Nojszewska (red.), *System ochrony zdrowia. Problemy i możliwości ich rozwiązań* (s. 354–377). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Chałupczak, G. (2012). Dylematy zarządzania w publicznej ochronie zdrowia we współczesnej Polsce (między samorządnością a centralnym zarządzaniem). W: B. Mikuła (red.), *Historia i perspektywy nauk o zarządzaniu* (s. 435–447). Kraków: Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego.
- Dimova, A., Rohova, M., Moutafova, E., Atanasova, E., Koeva, S., Panteli, D., Ginneken, E. van (2012). Bulgaria: Health system review. *Health Systems in Transition*, 14 (3), 1–186.
- Dubas, K., Seweryn, M., Koperny, M. (2014). Samorządowe programy zdrowotne – praktyczne aspekty realizacji. *Hygeia Public Health*, 49, 747–754.
- Fundowicz, S. (2005). *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Główny Urząd Statystyczny (2015). *Zdrowie i ochrona zdrowia w 2014 r.* Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- Herbst, M., Levitas, A. (2012). Decentralizacja oświaty w Polsce 2000–2010: czas stabilizacji i nowe wyzwania. W: M. Herbst (red.), *Decentralizacja oświaty* (s. 118–153). Warszawa: Ośrodek Rozwoju Edukacji.
- Herczyński, J. (2012). *Wskaźniki oświatowe*. Warszawa: Ośrodek Rozwoju Edukacji.
- Herczyński, J., Sobotka, A. (2014). *Diagnoza zmian w sieci szkół podstawowych i gimnazjów 2007–2012*. Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych.
- Hood, C. (2011). *The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government*. Princeton: Princeton University Press.
- Izdebski, H., Kulesza, M. (2004). *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. Warszawa: Liber.
- Jaxa-Dębicka, A. (2008). *Sprawne państwo*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Karkowski, T. (2014). Komerccjalizacja i prywatyzacja szpitali w perspektywie dostarczania świadczeń zdrowotnych. *Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie Pragmata tes Oikonomias*, 8, 143–157.
- Kopańska, A. (2013). Podział zadań publicznych między szczeble administracji publicznej a problemy koordynacji i regulacji w zakresie jakości rządzenia. W: J. Wilkin (red.), *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać?* (s. 242–264). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Koppel, A., Kahur, K., Habicht, T., Saar, P., Habicht, J., Ginneken, E. van (2013). Estonia: Health system review. *Health Systems in Transition*, 15 (6), 1–230.
- Kruszewska-Gagoś, M. (2009). *Podmiotowość publicznoprawna gminy*. Lublin: Wydawnictwo Naukowe KUL.
- Krzeczkowski, K. (1938). *Gmina jako podmiot polityki komunalnej*. Warszawa: Wydawnictwo Przemiany.
- Kuta, T. (1980). Zaspokajanie potrzeb społeczno-bytowych i oświatowo-kulturalnych obywateli. W: T. Rabska (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 4 (s. 111–196). Wrocław: Ossolineum.
- Levitas, A., Herczyński, J. (2012). Decentralizacja oświaty w Polsce 1990–1999: tworzenie systemu. W:

M. Herbst (red.), *Decentralizacja oświaty* (s. 55–117). Warszawa: Ośrodek Rozwoju Edukacji.

Lipowicz, I. (2009). Tradycje i przyszłość samorządu terytorialnego w świetle nauki prawa administracyjnego. W: J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi* (s. 427–438). Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.

Murauskienė, L., Janonienė, R., Veniute, M., Ginneken, E. van, Karanikolos, M. (2013). Lithuania: Health system review. *Health Systems in Transition*, 15 (2), 1–150.

Najwyższa Izba Kontroli (2015). *Działalność szpitali samorządowych przekształconych w spółki kapitałowe*. Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli.

Pilich, M. (2015). Problematyka prawna dotacji udzielanych niepublicznym szkołom i placówkom. Zagadnienia wybrane. W: D. Sześciło (red.), *System oświaty – wygaszanie mandatów – finanse JST. Problematyka kontroli i nadzoru w świetle teorii i praktyki* (s. 23–40). Warszawa: Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

Pollitt, C., Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

Regulski, J., Kulesza, M. (2009). *Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981–1989)*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Sadura, P. (2016). Od centralnego planowania do współzarządzania? Polski system edukacji w epoce zmiany paradygmatu administrowania. *Zarządzanie Publiczne*, 1, 47–57.

Sagan, A., Panteli, D., Borkowski, W., Dmowski, M., Domański, F., Czyżewski, M., Goryński, P., Karpacka, D., Kiersztyn, E., Kowalska, I., Księżak, M., Kuszewski, K., Leśniewska, A., Lipska, I., Maciąg, R., Madowicz, J., Mądra, A., Marek, M., Mokrzycka, A., Poznański, D., Sobczak, A., So-

wada, C., Świderek, M., Terka, A., Trzeciak, P., Wiktorzak, K., Włodarczyk, C., Wojtyniak, B., Wrześniewska-Wal, I., Zelwiańska, D., Busse, R. (2011). Poland: Health system review. *Health Systems in Transition*, 13 (8), 1–193.

Sowada, C. (2014). Zadłużenie publicznych szpitali w Polsce w latach 2005–2014. Nierozwiązany problem zobowiązań wymagalnych. *Zdrowie Publiczne i Zarządzanie*, 3, 258–270.

Stasikowski, R. (2009). Funkcja administracji świadczącej. *Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka*, 3, 89–115.

Szalay, T., Pažitný, P., Szalayová, A., Frisová, S., Morvay, K., Petrovič, M., Ginneken, E. van (2011). Slovakia: Health system review. *Health Systems in Transition*, 13 (2), 1–200.

Sześciło, D. (2014a). *Rynek – prywatyzacja – interes publiczny. Wyzwania urynkorwienia usług publicznych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Sześciło, D. (2014b). Nowe zarządzanie publiczne jako wzorzec transformacji systemu ochrony zdrowia w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem szpitalnictwa. *Zdrowie Publiczne i Zarządzanie*, 2, 134–143.

Sześciło, D. (2014c). O wątpliwościach wokół powierzenia prowadzenia szkół samorządowych. *Samorząd Terytorialny*, 3, 5–13.

Vlădescu, C., Scîntee, G., Olsavszy, V., Allin, S., Mladovsky, P. (2008). Romania: Health system review. *Health Systems in Transition*, 10 (3), 1–172.

Wiktorowska, A. (2002). *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjno-prawne*. Warszawa: Liber.

Wójcik, M. (2011). Przekształcanie formy organizacyjnoprawnej szpitali na podstawie regulacji zawartych w ustawie o działalności leczniczej. Nowe wyzwanie i odpowiedzialność samorządów terytorialnych. W: E. Nojszewska (red.), *System ochrony zdrowia. Problemy i możliwości ich rozwiązań* (s. 599–622). Warszawa: Wolters Kluwer.

## **A complicated decentralisation: The institutional landscape of Poland's system of public services**

Decentralisation has been one of the pillars of the institutional reforms taking place in Poland over the last 25 years. It gave local and regional governments an important role in managing the provision of key public services, including healthcare and education. However, the actual scope of the decentralisation achieved in both areas of public services has been rather limited, and this is especially true of healthcare. Furthermore, the complexity of the current institutional landscape in the governance of education and healthcare hampers the setting of any clear lines of accountability. The article thus discusses key challenges associated with a limited and confusing model of decentralisation, including the triggering of blame games between central and local government, the enhanced privatisation of public services and the lack of a consensual and deliberative policymaking culture in public-services delivery.

Keywords: healthcare, education, public services, decentralisation, privatisation.

Paul Braidford, Ian Stone

## Providing business support to SMEs – how to encourage firms' engagement

**Objectives.** While most governments operate a support system for SMEs aiming to encourage improved business performance, there is a widespread problem of having such firms engage with schemes of this kind. This policy issue is tackled here through work to develop a better understanding of SMEs' attitudes towards the accessing and use of support programmes with a view to their business objectives being achieved. A typology of SMEs based on past interactions with the support system is identified, and consideration given to the way in which this influences their attitude to public (and private) support; as well as the way in which the recession has affected use and attitudes.

**Prior Work.** Prior work has concentrated on models relating the propensity to use support to business and owner characteristics (Han and Benson, 2009), growth strategies (Johnson & Webber, 2007) or delivery mechanisms (Mole, Hart and Roper, 2014); or simply to a desire to solve a problem (Mole and Keogh, 2009). Targeting support on this basis is difficult.

**Approach.** 100 in-depth, semi-structured face-to-face interviews were conducted across England with users of schemes delivered by one or more of four publicly-funded support services (UKTI, MAS, GrowthAccelerator and TSB). Questions were based around progression of usage on a customer journey (rationale for using support, awareness of schemes, investigation, application, use of the service) and attitude formation through contact with support schemes, network contacts, etc.

**Results.** Four different types of user were identified by reference to experience with and use of support, reasons for use and attitude towards future use. These were: (i) experienced and sophisticated consumers of support; (ii) experienced users, but with a more narrow, transactional-focused outlook; (iii) returning/lapsed users, who had often not used support since before the recession or since their establishment; and (iv) inexperienced users, many of whom were accessing support for the first time. Common across all types were (i) the identification of a lack of a common entry point for support or diagnostic advice; (ii) a low level of investigation into support available before the service was approached; and (iii) a low level of cross-referral between services during or after support.

**Implications.** The use of evidence based on attitudes and rationales, rather than owner/business characteristics, allows for a more nuanced analysis of the behaviour of businesses in seeking and using business support. In particular, it facilitates an understanding of how businesses see support schemes working together to cover potential needs.

**Value.** Achievement of an optimal use of support through engagement of firms entails a recognition that the process involved is of importance. The identification of different types of user, and of differences and similarities in the use they make of support, allows for better targeting of support and design of delivery, thereby facilitating tailoring in regard to the way in which businesses become aware of, and make use of, support. The aim is to better inform the approach to and delivery of SME support schemes, in order that take-up and effectiveness can be improved. Although the paper is based upon a UK case study, its findings have broader policy relevance, especially given a widespread trend towards the provision of support online, rather than by more direct methods. The research shows that firms seem to require bespoke advice (i.e. information, diagnosis and brokerage), and that this plays an influential 'gateway' role encouraging firms to engage with support organisations.

Key words: business support, attitudes, business growth, innovation.

---

Paul Braidford  
Senior Research Fellow  
St Chad's College  
Durham University  
St Chad's College, 18 North Bailey,  
Durham DH1 3RH  
paul.braidford@durham.ac.uk

---

Ian Stone  
Professor  
Durham Business School  
Durham University

## Introduction

The process by which business support is conferred upon SMEs is often thought to exhibit signs of market failure, in that businesses only seem to take advantage of a sub-optimal amount. They apparently find it hard to locate or judge the quality of suitable support, and are unsure about the benefits (especially harder, financial returns) accruing from any given support scheme.

Given how it has tried to offer support to SMEs in various ways, the UK's business support landscape can be characterised as in a near-continuous state of flux (Mole et al., 2008; Bryson et al., 1997). Public-sector schemes have been introduced or changed on a regular basis, and, following this pattern, the coalition government of 2010–15 expressed its intention to reduce the role played by government in favour of private-sector providers, while also devolving more responsibility for economic development to a local level (see e.g. HMG, 2010). This left the UK example as a good case study on how changes to the delivery of support have ramifications for its uptake in both quantitative terms and – as the focus of this study – more qualitatively, given the analysis into the impact of different support regimes on SME owners' attitudes to engagement with support in a more general sense, e.g. by reference to the factors drawing owners into engagement or re-engagement with support, as well as ways in which this changes in line with the service received.

Among other changes, there has been a rationalisation of the only-recently-introduced *Solutions for Business* (SfB) suite of 30 business-support products (DBERR, 2009). The rationale for such change so relatively soon was that intensive face-to-face support was to be targeted more restrictively at (potential) growth businesses, following the arguments of Shane (2009), among others, that such a policy represented a more effective use of resources than subsidising start-up, and could lead to greater cost-effectiveness and economic impact.

Following the same kind of rationale, the services delivered by the main government-funded provider of face-to-face Information, Diagnosis and Brokerage (IDB) services – *Business Link* –

were also changed. The universal support offer of face-to-face IDB was confined to online and telephone support intended to provide information only, with more bespoke guidance and advice excluded from the new services' remit. The Business and Enterprise Minister indicated that this change was driven by 'moving away from centralised advice and focusing on targeted programmes. This streamlining is firmly based on developing those services which work, and which private providers do not offer.' (Department of Business, Innovation and Skills, 2011). The concern was thus to increase the uptake of the intensive services offered by the government amongst those able to benefit most from them, with this support being converted into growth impacts, while reducing usage amongst businesses likely to benefit less, with the latter being redirected to the more-suitable services offered by private providers. As such, the overall change in usage was difficult to predict, but the intention was for uptake to be targeted more effectively.

This left four major targeted support products, which also absorbed several other SfB products. The four encompassed a wide spectrum of different forms of support, covering support on strategy, operational issues, international trade and innovation development. Thus:

- *the Manufacturing Advisory Service (MAS)* offers strategic and technical advice on business planning and improvement;
- *UK Trade and Investment (UKTI)* offers support to enhance levels of exports or export-related skills;
- *the Technology Strategy Board (TSB)* provides support for innovation and technology development.
- *the Growth Accelerator (GA)* offers growth coaching and training.

The changes described above – and in particular the loss of *Business Link* as the national face-to-face signposting service with no consistent local or regional replacements – clearly had ramifications for how businesses became aware of and engaged with both public- and private-sector business support (and *vice versa*). Businesses could no longer simply engage with a local office signposting them according to their needs, but had to enter the support system through other means.

Specifically, this paper examines how business owners who used one of the four services above during the 2011–13 period gained awareness of support; how/if they were referred to the support and who referred them; how the changes have impacted on business knowledge of and willingness to use support; and the overall attitude towards business support, and publicly-funded support in particular. Reference is made here to in-depth interviews carried out with a view to determining the reasons behind decisions to engage or re-engage, as well as ways in which interactions with the support service have contributed to an evolution of attitudes where seeking support is concerned.

Research questions have thus concerned the way in which and reason for which business owners are encouraged to seek support in the first place; the ways their experiences with the support system alter that attitude as and when further support is sought, and the ways in which the business support system may deliver support more effectively. This is all of importance to both theory and practice, as research, broadly speaking, shows that businesses seeking greater levels of support tend to be more effective.

This paper's particular contribution is thus to at least outline ways in which the above mechanism may work, as well as to identify the possible drivers underpinning engagement with support.

This approach facilitates nuanced analysis as to the behaviour of businesses in seeking and using business support, the way in which business owners see public-support schemes working together to provide holistic support, and the status of such interaction as in fact desirable or otherwise. The identification of different types of user and user preference allows for improved design of support, in particular as regards business awareness and engagement that encourages a greater number of businesses to make use of more relevant support, with the effectiveness of that support enhanced in consequence. A contribution is thus made to wider analysis of why SMEs make use of support (in particular government-funded support), and of how such use might be rendered deeper and more effective.

The paper is further organised into a next section that reviews the literature on ways in which

SMEs in receipt of advice are impacted upon, and ways in which they choose to engage with support systems. This is followed by a brief description of the methods used and sample considered by the research that forms the paper's main subject matter. A third section then presents an analysis of the evidence, arranged by reference to the four distinct groups of support users identified, with this being followed by a section examining common themes occurring across all types of SME types, as well as ways re-engagement with support organisations can be encouraged to create a journey of business support through public-sector provisioning and/or signposting.

## Literature

SMEs seek external advice to complement and extend skills and knowledge available in-house (Carey et al., 2005), and of course to improve business performance (Johnson et al., 2007). However, it may prove difficult for SME managers to identify the optimal source of support in their circumstances, given limited capabilities and experience with choosing support (Berry et al., 2006; Johnson et al., 2007), as well as a lack of both time and financial resources (Carey, Simnett and Tanewski, 2000). The type of publicly-funded support represented by the four services under investigation is largely 'transformational' (see e.g. North et al., 2011) or 'subjective' (which is to say that the relationship between the support user and service provider is crucial to the transmission of content) (Hjalmarsson & Johansson, 2003), in that the services go beyond simple or 'objective' information into more complex and context-dependent support (Chrisman & McMullen, 2004).

The process by which business support is engaged with or advice sought is often conceptualised as following a series of stages (see e.g. Gallouj, 1997; O'Farrell and Moffatt, 1991). A typical staged model would flow from recognition of a problem to identification of a need for external support to solve that problem, through a search for support providers, to identification and evaluation of appropriate provision and selection of the most appropriate provider.

A feedback process may also occur, in that the process of using support may have an impact on how future support needs are addressed (O'Farrell and Moffat, 1991). This way of conceptualising engagement with support implies a choice that is proactive and entirely driven by the business owner. However, this may not be the case, especially in smaller businesses, whose owners may be unaware of potential problems or the need for support, until prompted into reflection by a communication from a service provider (e.g. Bennett and Smith, 2004; Mole et al., 2009) or network member.

Inadequate knowledge and experience of support can also lead owners to set excessive store by recommendations from existing contacts (Day and Barksdale, 2003), which may actually lead to a suboptimal choice of provider (Kautonen et al., 2010). As Dyer and Ross (2007) indicate, problems with the delivery of effective support may also arise from differences in business outlook and background between business owners and advisers (e.g. informal and short-term in the former case vs. organised and strategic in the latter), as well as the need for a trust relationship to come into existence between the two, in order that tacit information might be communicated more effectively (Argyris and Schön, 1996). A co-productive relationship is thus crucial (Day et al., 2006), and this implies that owners' worldview, attitudes to the use of support and view of its value to the business are all highly important in the sourcing, utilisation and re-engagement with support services. These attitudes are likely to vary substantially between businesses (Day et al., 2006).

While debate over the overall effectiveness of non-targeted business support continues (see Cummings and Fisher (2012) for an overview), there is evidence that benefits as regards competitiveness accrue from intensive use of transformational business support (e.g. Bennett & Robson, 2003; Mole et al., 2008; Chrisman et al., 2005), and in particular repeated interaction (Ethiraj et al., 2005; Anand and Khanna, 2000; Eisenhardt and Martin, 2000). This is thought due to the presence of increased strategic knowledge in the business. As Atherton et al. (2010, p260) put it: 'a broad conceptual case can be made that small businesses that are able to access appropriate

and effective expertise that can then be applied to the specific circumstances of the firm are more likely to exploit this knowledge and to address development constraints'. This implies a need for effective targeting, engagement and signposting of businesses vis-à-vis the most appropriate source of support, as well as bespoke tailoring of support to individual business need.

Those businesses predisposed to deliberate learning and engaging with business support willingly are most likely to benefit through capability enhancement (Zollo and Winter, 2002), even in the case of more-experienced owners (Chrisman et al., 2005). Cumming and Fisher (2012) found that the resources possessed by a business prior to engagement with support had no influence on the learning benefits of repeated interaction (though those authors acknowledged that past experience in areas more specific than those investigated may have some moderating effect). This suggests that the attitudes of business owners, and possible changes therein as support is engaged with and utilised, are key issues worthy of attention.

#### Engagement of business owners and delivery of support

The proportion of SMEs making use of external support is relatively low (40% according to North et al., 2011), especially where it is formal support that is being considered (Johnson et al., 2007). Reasons for this level of use relate to the difficulties outlined above, especially: (a) a lack of reliable and comprehensive information about both support and its benefits (Bennett, 2008); (b) the time and cost of support use; (c) prior poor experience with support among either business owners themselves, or business contacts who are in touch with them (Scott and Irwin, 2009); (d) business owners regarding external support as too 'smart' for them (Dyer and Ross, 2007) or as a means by which consultants can earn money, as opposed to providing impartial advice (Hjalmarsson & Johansson, 2003); and (e) distrust of outside influences (Edwards, Sen Gupta, & Tsai, 2010; Curran, 2000). Many studies address how characteristics of a business are able



to impact upon the use of expertise (including size, sector, gender, ethnicity and others, e.g. Bennett, 2008; Johnson et al., 2007; Lambrecht and Pirnay, 2005). However, there is a gap for studies which would examine these issues by analysing owners' attitudes as well as by reference to feedback on these attitudes offered as business support is sought and used, with consideration also being given to ways in which such perceptions can inform improvements in awareness and the delivery of support.

In the fivefold typology of how firms access external expertise, developed by Viljamaa (2011), most engagement with public support can be seen as 'opportunistic', with a firm thus taking advantage of an opportunity they have either come across (e.g. through networks, or online), or had put in front of them in a more proactive way – often by the service itself targeting the potential user, or via a separate diagnostic organisation (Lambrecht and Pirnay, 2005). This latter situation, with a split between diagnosis and intensive support, is similar to the former *Business Link* model.

In the UK context, many studies have concentrated specifically on engagement through *Business Link*. The nature of the delivery and the type and characteristics of support offered have been criticised for varying from place to place, due to multiple providers (Mole, 2002). There has also been criticism that the services offered may not be sufficiently bespoke (Hart and McGuinness, 2003; Mole et al, 2009), with points about congruence between support and business need being reiterated. This implies a need for adequate matching between business and the support on offer, especially now that much public support has been tailored to target 'growth' businesses more explicitly.

Such an outlook ascribes considerable importance to the ways in which businesses are made aware of and engaged by support organisations. Previous research on this found that the most common ways to receive awareness about *Business Link* services have been, in decreasing order of frequency, a mailshot, a website visit, and a referral from a contact (Mole et al., 2014). However, referrals were more valuable in encouraging take-up of more intensive capacity- and capability-building advice, as long as there was

confidence in the contact's motives and expertise (Sztompka, 1999). Similarly, word-of-mouth from business owners who are dissatisfied or received poor support will be heeded more than referrals from services or consultants (Mole et al., 2014), and act as an effective deterrent to engagement. This implies that trust relationships, networks, and how reasons for using business support are presented and communicated by various types of contact (including support organisations themselves), are crucial in how the business frames and make decisions relating to support.

Given the difficulty of targeting referrals at the right firm at the right time (Garnsey et al., 2006), businesses either need to have enough awareness of support and of their own business needs to be able to self-refer at the right time, which is clearly difficult, or, as suggested by Mason and Brown (2013), to have an account manager from a public-sector organisation who stays in regular touch in order to undertake such a role. However, there remains the question of the business being engaged in the first place, and how its interactions with support change its attitudes and willingness to engage.

The literature has revealed relatively little research showing how the attitude of owners towards business support encourages or discourages engagement with the publicly funded support system, and how, in turn, that support system can change such attitudes through interaction and the type and quality of services provided. The research described here addresses that gap by aiming to segment owners who have engaged with the system by their reasons for initial engagement, as well as the way in which their attitudes have evolved over the course of their interaction(s), with the ultimate aim being to address deficiencies in the delivery of publicly-funded business support.

## Method

In Summer 2014, 100 interviews were conducted with users of one or more of the four support services. The majority were face-to-face, with eight conducted by telephone. The sample was drawn from an extract of 13,197 records from the Inter Departmental Business Register

(IDBR<sup>1</sup>), provided by BIS, consisting of SMEs (under 249 employees during any of the last three years), flagged as having used one of the studied services during the period in question.

Although the sample could not be entirely representative, the sampling strategy aimed for approximate representation by broad sector, allowing for the fact that two services (MAS and TSB) were more orientated towards manufacturing. This meant that 46% of interviewees were classed as in manufacturing, with reasonably good representativeness from the other sectors compared with the structure of the business population as a whole which had used business support: the IDBR sample contains UK Standard Industrial Classification section codes<sup>2</sup>, with the sectoral structure of the achieved sample closely approximating the sectoral structure of the entire IDBR extract of flagged support users. As regards sizeband, obtaining of a broad range of opinions was facilitated by under-sampling of micro businesses (under ten employees) – accounting for 29%, as compared with 57% in the original extract, along with over-sampling of both small businesses (10–49 employees, 51% compared with 32%) and those of medium size (50–249 employees, 20% compared with 11%).

The original sample proposed at least 25 interviews from users of each service, aiming for a diverse range of views, and a large oversampling of businesses which had accessed multiple services (a proposed 50 interviews out of the 100), in order to better investigate how the four services interacted, but this was scaled down, due to the low incidence of multiple usage: under 300 businesses (approximately 2% of the records provided) had been flagged as using more than one of the services. Instead, the sampling strategy was altered so that as many multiple users as possible were interviewed, with the questionnaire for other interviews altered slightly to include more detail on why businesses chose not to use more than one source of support. In total, 36 interviews with

Table 1. Interviewed businesses by service(s) accessed

	TSB	GA	UKTI	MAS
TSB	19			
GA	5	15		
UKTI	9	9	16	
MAS	3	6	14	15
Total	36	30	43	32

Note: this table counts multiple uses under all services which apply, as they may have used more than two services. Rows/columns sum to more than the totals. The bottom row shows the total number of interviews which covered each service, regardless of how many other services they used.

multiple users were carried out. Table 1 below shows the composition of the sample in terms of service(s) accessed.

Interviews were semi-structured, based around stages of the customer journey. Interviewees were asked to describe each stage of that journey, i.e. (i) past use and prior knowledge of support (if any), before the most recent accessing of the service; (ii) initial awareness of the service(s) used (there was no requirement that the most recent use be their first); (iii) investigation of/first contact with the service; (iv) application; (v) use; (vi) impacts; (vii) subsequent use of business support. Interviewees were probed further as to how the service compared with their expectations and with other uses of support; how it affected their attitude and knowledge of support; and whether they were referred (or felt they needed referring) to other support, either during or at the culmination of usage. Interviews were transcribed and analysed by the research team using an inductive approach. Each researcher separately coded a subset of interviews, which was then checked and recoded by the other, followed by discussion and recoding in line with a set of agreed codes. This was again followed by discussion to further refine and identify concepts and categories which could serve to group points together. This process then allowed for identification of a typology of businesses based on multiple aspects to the use of the support: the business owner's experience and prior use of support; their initial

<sup>1</sup> A comprehensive list of UK businesses used by government for statistical purposes, covering businesses registered for Value Added Tax and/or Pay As You Earn taxation

<sup>2</sup> A 'section', in the UK designation, is a combination of a number of sequentially numbered SIC groups.

rationale for use, and the route via which they were engaged for their latest support usage; and their attitude towards future use and how interaction with the support has affected this.

## Results

The analysis of the interview data identified four groups of users of business support, but also a number of cross-cutting topics where the responses of all four groups were similar in a number of respects.

Each group accounted for approximately a quarter of all respondents, though the groups have inherently fuzzy and fluid boundaries, with movement between types entirely possible. It is typical for the service used by the SME not to impact on group belonged to (or *vice versa*). However, an exception is Type 2, which is more concentrated among users of the more grant-oriented schemes (TSB and, to a lesser extent, UKTI). The typology below is based on the attitudes of the business owner, and previous and current use of support – it does not include sector, size or other similar characteristics.

### Type 1: 'Sophisticated'/experienced users

These users had a long and diverse history of business-support usage, and regarded it as essential and normal for their business. They saw themselves as (i) highly aware of national and local support schemes; (ii) highly involved in local and/or sectoral networks (e.g. local Chambers of Commerce, membership of which is voluntary in the UK; local chapters of the Women in Business Network and the Federation of Small Businesses; national umbrella organisations tied to a particular industry, such as the GTMA Aerospace Network or the British Woodworking Federation<sup>3</sup>), to

<sup>3</sup> According to the UK Small Business Survey 2015, 28% of SME employers and 20% of sole traders were part of a *formal* business network, 25% and 24% (respectively) were members of an *informal* network and 16% and 7% (respectively) the local Chambers of Commerce. Statistics about the intensity of engagement, or about membership of more than one type of network, are not

a greater extent than the other types of users here; and (iii) able to make optimum use of support, especially in terms of exploiting established relationships with support advisers. In layman's terms, then, users assigned to this group knew what to ask for, and whom to ask. However, this did not mean they were indiscriminate in using support. In particular, it was seen partially as a learning exercise – 'picking the brains' of advisors to upskill managers and the workforce, to be better able to solve problems internally in the first instance. Personal relationships between managers and advisers, and the transfer of implicit knowledge, were thus seen as important, implying that support was considered and chosen carefully. Competitive advantage was seen as being based on quality and customer service, rather than price, which was facilitated by the effective and selective use of intensive support. External support was thus sourced only in the case of a clearly identifiable gap, or where funding (seen as of secondary importance, but still useful) was available to subsidise an existing or potential project. The converse was usually not true – projects would not be started simply to fulfil funding criteria and obtain finance. Typical comments by members of this group included:

'[Our knowledge is] pretty good as we are well networked. Advisers keep us up to date with email and phone contact. We belong to the [local] Chamber, [a local] Aerospace Forum, and lots of other networks... We use external support regularly. We know what the eligibility rules are and we know we will have to pay' (manufacturer, South West)

'I'm confident using support and accessing support schemes due to my personal career history, I'm aware of different support schemes, I'm well versed in the landscape of support, and a lot of it is down to who you know; asking the right questions to the right people in order to see results' (nanotechnology, North West)

We're reasonably clued up; we use the local business press to stay up to date, a member of [local sectoral organisation], relevant sector forums, the CBI, the Chamber, we go to local university events. But we would always use internal expertise first and then

available (Department of Business, Innovation and Skills 2016a, 2016b)

look who we know to help us. (manufacturing, North East)

### Type 2: Experienced users with a narrower outlook

Type 1 chose between a diverse range of schemes in line with need, be that funding, management training or highly specific interventions in other areas. A second group also regarded themselves as experienced and knowledgeable about support, but, as probing revealed, they had a far narrower focus, and a somewhat blinkered outlook. Most of this group interpreted 'business support' as purely about obtaining funding, rather than being more developmental or strategic for the business or the staff. For example, those asked about support in general, often responded by focusing in on funding, thereby dismissing both the need for other support and support organisations' knowledge of their field:

'[Our knowledge and awareness of support is] reasonable but not totally up to speed. So many different pots... When we started, we relied on equity investment, but that's been in a slump – TSB awards have been very good for the industry in general... We are not looking for advice on strategy – we have a board which are experienced, so getting someone else in who's not an expert in the area is not ideal' (pharmaceuticals, South East)

This applied particularly (but not exclusively) to technology-oriented businesses: many had either never investigated more intensive forms of support, or had tried to do so and become frustrated at a lack of signposting. Compared with finance, whose benefits could be regarded as obvious, other types of support yielded uncertain benefits, and had perceived high-resource costs as regards search, investigation and use:

'We're good at winning money. That's quite narrow, and it probably needs widening, but we need time – I'm sure there's other areas we know nothing about' (software, London)

'Management support – I wouldn't know where to look... and actually I wouldn't look for it – it's hard to justify the money' (high technology ma-

nufacturing, London)

The accessing of support did not generally increase willingness or ability to source other support, as it was largely arms-length, with application for funding entailing relatively little contact with advisers. Thus, while businesses' knowledge of alternative forms of support was not enhanced by their support use, their skills in accessing additional support of the same kind were improved – e.g. through an acquired ability to complete application forms, given greater awareness of the sort of information required by funders:

'Our knowledge is moderately good – we're quite good in areas we're interested in, which is technology ones. [The TSB support] gave us a much better understanding of whether a project is suitable for a grant, but not necessarily an increased knowledge of other things being available' (medical technology, East of England)

These attitudes were also present in a smaller proportion of users of UKTI, whose focus had entirely been on sourcing subsidies for overseas travel (or similar functional grants in other areas), with little interest in or knowledge of the other services offered by either UKTI or other support services. In the cases of both TSB and UKTI, there had been little, if any, diagnosis offered to the firm, or cross-referral to other support. With hindsight, many users reflected that such diagnosis may have been useful in better pinpointing what sort of funding they required, or how to make use of it (e.g. diagnosing which country they should visit, rather than leaving it up to the business). Some noted that they were open to the possibility of using support if it was easier to investigate and access, but this was generally seen as unlikely.

### Type 3: Returning or lapsed users

The third group had used business support some years ago, typically at the time of establishment or during a phase of active growth, and often with access being achieved via *Business Link*. Looking back with hindsight, the owners expressed confidence as to their knowledge of the support system in operation at the time,

and a positive attitude to the use of support. In contrast, after years without contact – often caused by a lack of time and finance to search for and make use of support during the downturn from 2008 onwards<sup>4</sup> – that knowledge had been lost, as had the awareness of available support or awareness of the routes to accessing it. However, those in Type 3 remained well-disposed to using support, and were prepared to use it again should the opportunity arise. It was thus usual for the finding of the support accessed recently to be attributed to 'chance', 'networks', or (resumed) contact with old advisors:

'I knew about some support schemes, but my knowledge wasn't up to date, what I knew about the support on offer, and the ways it was delivered were old fashioned. I wasn't aware of Growth Accelerator and wouldn't have known how to search for it or know whether it was relevant to me.' (software, East of England)

'I started to research different options online but it was just window shopping, I hadn't explored the effects on our business financially, the benefits... you have to really go looking for it if you want help. You have to ask for it, but knowing where to ask is important' (translation, London)

'Business Link was a loss – a good name that people knew about – usually my first stop, but now I wouldn't know where to go. I only went to Growth Accelerator because it was pointed out to me, I wouldn't know where to start to find support. Even if Business Link didn't know, they would know where to point me... The website has been really useful, but I would like some sort of flowchart or something to signpost where to go, I would still like diagnosis' (translation, East Midlands)

However, in many cases, a return to regular engagement was discouraged by the apparently random way in which recent support had been identified, as well as the lack of any obvious contact point or referral, and frustrations stemming from

<sup>4</sup> At the time of the research (2014), many interviewees considered that the economy was still depressed, and that any general recovery towards a stronger national economic position had been relatively weak to date (albeit with the strength of the said recovery varying by market, sector and location).

attempts they themselves made to identify other relevant support. However, in a minority of cases, a trust relationship with advisors had developed, with the latter encouraging them to continue accessing support, or at least to investigate the possibility of using it on a more regular basis. This gave them the potential to transition towards the status of Type 1 or Type 2 support user.

#### Type 4: Inexperienced users

For this group, recent use represented the first time of accessing support. At best, past experience had been very limited. Thus, most were not at all aware of the support landscape, and, as with Type 3, awareness was reported to derive from networks or 'chance'. A large minority emphasised that they had been deterred by (their perceptions of) the highly time-consuming nature of the search for and use of support with an uncertain return, as well as the anticipated bureaucracy that would be encountered. Many thus felt the need for a trusted contact to be in place, or for a detailed discussion with a representative of the support service to have taken place, before any application for business support was even considered:

'We are too busy to look at what is out there. We are building this business without borrowing – so cash is king.' (wholesale, Yorkshire & the Humber)

'[My knowledge is] limited – it's very hard to obtain and understand what's available for specific businesses. We're trying to focus on that through the local Chamber, to communicate this [to government], so that it's more easily accessible and interpreted as to how things available for individual businesses.' (construction, East Midlands)

'[My knowledge is] fairly limited – I don't think there's an awful lot out there, not a lot of free of charge business support, there's always a cost associated. We're trying to keep costs to a minimum and it would be nice to have help from people who supposedly know a lot about what we do here, how we can do it better – and it would be much better if it was free of charge!' (precision engineering, North West)

'[My prior knowledge was] very poor. They are poorly advertised to the target group of small firms.'

I don't bother to look anymore. Have to dig for them. Hard to put in place. Often have to claim within six months or funds are gone or you have to spend money in short space of time that does not fit with the business seasons. It is usually match funding so you have to be a certain size to be able to use it... I don't research it, but I might listen to someone who approached me.' (hotels, East Midlands)

'Our own knowledge is poor. We use a consultant we trust as a conduit for information, and use him and general word of mouth as the main means to hear about what's going on. Trust is important here, we don't have to do the legwork ourselves, screening through the consultant keeps unwanted 'noise' at bay.' (manufacturing, West Midlands)

As in the case of Type 3, a minority of members of this group had been encouraged to remain involved with support more regularly, given the receipt of good advice, and the development of a trust relationship with their adviser; or else a development of skills capable of ensuring that support was put to better use. Several wanted the relationship with the adviser to go further than it had, as well as a greater transfer of information about the use of support (though this varied greatly from one adviser to another). The variability in the nature of the support experience is thus emphasised, as is the importance of the adviser (or other body) being able to diagnose need and make referrals appropriately:

'There could have been more continuity – the MAS coach left and got a job elsewhere, we lost a bit of contact with MAS, it would nice to have follow up – he left us with all these ideas and a lot of energy, but still in a little bit of deep end.. would have been good for someone to have been in touch with new projects... [But the] MAS [adviser, in a personal capacity] did keep in touch about using Growth Accelerator –he advised when a good time to start would be, gave us contacts' (manufacturer, London)

'I'm not really aware of support for businesses available, public or private; the referral into UKTI was 'chance' rather than through research... I'm more confident with UKTI, it's a piece of cake now. I don't feel as confident with any other support scheme but some of the skills developed with UKTI might be transferable, like applying for funding...

UKTI has not referred the business or suggested any other supports... I don't feel I know any more about entry points or how to go about researching them effectively.' (software development, West Midlands)

'I had not explored options for business support prior or been approached by support schemes... I'm still not aware of what other services UKTI offer and not confident in sourcing business support. Because we had strong ideas about what they wanted, in hindsight [the consultant] maybe wasn't as hands on or as forthcoming with ideas as to what support we might benefit from..., neither [UKTI nor MAS] have increased my skills in using business support which seems disappointing.... I did not attend any courses or training or development, maybe this would be beneficial but was not offered.' (manufacturing, London)

### Common themes across groups

While there are distinct differences between the four groups in how they access support, develop a relationship with their advisers and continue to use support, there are themes recurring across all groups that represent common barriers to engagement with support. Although these manifest in slightly different ways, the solutions they require are often similar, even if they might need 'selling' to businesses in different, targeted ways.

The most common route for all types to gain awareness of support (new types of support in the cases of Types 1 and 2) entails recommendation by a trusted contact, i.e. another business owner, or (in the case of Type 1 especially) a business support advisor. For all groups, discussion with a business advisor is the most useful method by which to gain further information, as opposed to online or printed material. Reiterating the findings of the literature, contacts and discussions with advisers are found to be especially valued when it comes to information about more-intensive support (e.g. training and consultancy). In the case of less-intensive support (e.g. applying for a grant for overseas travel), there tends to be a lower level of discussion with advisers. This latter situation tends not to lead to the use of

additional support, and leads in some cases to the attainment of funding which is not helpful in achieving their longer-term strategic aims. In this latter case, hindsight prompts interviewees to report that more in-depth guidance should have been received. This again emphasises the need for correct, in-depth diagnosis, as well as signposting to the correct support.

Given the above circumstances, a request common to all four groups (with a view to support being improved) involves the reinstatement of an IDB service to signpost relevant support and provide advice as to how the latter might be best utilised. This same need tended to be expressed slightly differently by different groups, however. Type 1 users sought 'top-ups' of knowledge as and when needed, while those of Type 4 more often reported simply being lost or confused where support was concerned, with the wish therefore being for an obvious access point to turn to. Type 2 users, while being confident in their own niche area, desired a cheap and easy way of obtaining suggestions for other support, as well as diagnoses vis-à-vis support in meeting needs as yet unknown. In all cases, a suitable response could take the form of a flexible and local IDB agency, and/or one specialising in – or able to access information relating to – specific niche areas such as high technology in which local support is not necessarily relevant. Comments included:

#### Type 1

'I know what is out there through my networks... But business support is a minefield. Great when you can find someone to speak to who is clued up, but no central source of information... you need a navigator. If you started hunting for support products it could be a full time job!' (sports consultancy, Yorkshire & the Humber)

#### Type 2

*'There's space for a nice clear foldout map. I can just see a life-cycle map – all the things available at various points, like going for exports or the stock market, when you should be thinking of going for them and what's available to help at each stage. But that's never really happened.'* (high technology manufacturing, London)

#### Type 3

'I've got limited knowledge now. It's all very confusing, since every government tries to simplify it. I can remember most [of these changes], but on the ground it's difficult to work through. Take financing, there's a plethora of government and quasi government initiatives – but not one coherent source to put it all together.' (plastics, North West)

'It's not clear what's available. When Business Link was there, it was one phone call, you got signposted. It was so helpful having the Business Link consultant come round, make suggestions about what they could use, but at the moment I'd have to look that up myself on Google. And I'd probably get it wrong!' (manufacturing, Yorkshire & the Humber)

#### Type 4

'I would like a website with everything on there... You should be able to go a funding website, put in your circumstances; find out what you can get. Sometimes they don't want you to find the funding!' (precision engineering, North West)

It was clear that, under the system that prevailed in 2010–2013, businesses were more likely to discover support if they were engaged in networking activity of some sort already, or had used support previously. The finding of new types of support was seen to be haphazard, especially for those businesses not networking extensively. There was often a 'nostalgia' for *Business Link*, especially the face-to-face IDB services. However, even if a new IDB organisation was established, the need to make businesses aware of and willing to engage with intensive support in the first case would remain. While an IDB model may attract users looking for transactional support, engagement through a mailshot or online would be less successful (although not *entirely* ineffective) at attracting interest in intensive, transformational support. This is borne out both by previous research and the attitudes reported by the users here. Engagement with business owners at network events would be effective, but this would mostly capture businesses already predisposed to access such activity. This leaves word of mouth as the most effective route, with

information and recommendations in particular cascading from users with recurrent positive experience of intensive support services. This would mostly be Type 1s, but also, potentially, Type 2–4 users that have been nudged towards Type 1 status by the efforts of their advisors.

One key stumbling block reported across groups entailed a lack of connection between support services. With no central IDB organisation, users had to approach a specific service for access to support. If they could not find a service which matched their need exactly, or the service they approached could not refer them to a more appropriate service, they might well be deterred from the start, with word-of-mouth recommendation then viewed in a negative light. Alternatively, and as in the case of a minority of Type 2–4 interviewees, businesses may be deterred from accessing further support by a poor diagnosis and subsequent poor support experience, and/or by a lack of onward referral. This is also likely to result in poor word-of-mouth, either about a specific service or about business support more generally. On the other hand, users who *had* received effective support might remain unaware of where or how to progress to other types of support if there is no referral, or no establishment of regular communication that can be accessed for advice as and when needed. A significant minority of businesses thus felt they ‘had fallen off a cliff’ (as one put it) when the support ended.

This situation is exacerbated by a lack of formal mechanisms for cross-referral. Where services had interacted directly, this was often on the initiative of a user that had availed of a combination of services matching their own business plan, and forming an implicit, indirect connection; rather than engagement in formal co-operation or cross-referral. It was also the case that services most often referred users to repeat use of the same support product, or another one offered by the same service – partly because of a lack of knowledge on the part of advisers. This reinforced a limited outlook among many users. In only four interviewed businesses had the recent period been characterised by an explicit chain of referral (as opposed to more vague or informal suggestions about possible further support) between one or more of the four services studied. Indeed, this

situation is reflected in the fact that only 2% of the records supplied for our sample indicated use of more than one service.

Finally, and as noted already, advisers were found to differ from one another markedly, with their personal knowledge mostly underpinning suggestions as regards additional support, as opposed to any formalised process of referral or diagnosis. This situation applied regardless of type, as the Type 1 users more likely to receive – and act on – personal recommendations nevertheless mostly obtained these after having requested suggestions, or else when an issue arose as support was in the process of being provided. Even in that group, formal diagnosis and cross-referral remained a very rare event.

Equally, it was felt by many interviewees that it was not in fact the job of the advisers from any particular service to make referrals of the above kind, or make users more aware of other support. Rather, it was deemed to be down to businesses to seek this, even if most were evidently not aware of how to do so, or where to look. Such findings again point to a need for the delivery of IDB to businesses to be improved, with suitable entry – or ‘re-entry’ – points also needing to be put in place.

## Conclusions

The analysis is such as to suggest the need for a rationale sustaining a more effective approach to the staged journey through the publicly-funded business support that the system’s users have to make. That journey would be extended prior to first engagement while also being prolonged using methods that encourage repeat and more-intensive use, while also generating a greater willingness to engage with intensive business support among non-users.

It would be fair to state that Type 3 users of support (in particular) detecting signs of possible recovery and wishing to access support found it difficult to locate suitable provision, and all the more so given that their main point of reference for accessing suitable support – the face-to-face IDB service which *Business Link* had provided – had been abolished in the form with which they had been familiar. The current format for



accessing support – online and by telephone, and only later escalating to face-to-face, intensive support – was unfamiliar and did not meet the level of service they expected to be able to access to guide them through the unfamiliar landscape. It was thus typical in the case of many for support needed at the appropriate time to be accessed as much through serendipitous means as anything, not least, for example, a conversation with a business owner known through their own network. The clear and obvious place where users might engage (or re-engage) with support – the 'one-stop-shop' with the well-known *Business Link* brand – was no longer in existence, leaving support-seeking business owners at a loss for a place to turn to systematically. The online service – an ongoing development – seems to have been an imperfect replacement, in terms of both how users wished to access the support (i.e. via tailored recommendations), and in more technical terms, with online information being incomplete, out of date or difficult to search.

In particular, this situation points towards the fundamental role advisers play in the support system. Their role in publicly-funded business support services is crucial, not only in the delivering of support, but in also in the engagement, diagnosis and signposting of users and potential users. Potentially more important, they also have a role in (a) shifting users towards more intensive forms of support; (b) referring them to other support, as appropriate, either through personal knowledge or –preferably, and via a more thorough and informed referral – through an organisation dedicated to IDB; and (c) forging an effective working relationship whereby the support user is diagnosed correctly, has a positive experience (almost regardless of the actual short-term impact), and develops or retains a positive attitude towards business support in general and more intensive support in particular (i.e. beyond simply gaining information or funding). This last point is key to generating positive word-of-mouth among the many business owners who do not make use of intensive support or – as important – to prevent negative and potentially ill-informed perceptions spreading widely.

At the same time, the analysis shows a complex trust relationship pertaining between users and

their advisers, and between users and non-users, when it comes to the encouragement or deterring of the (recurrent) use of support. In this respect, the paper supports the recent findings of Mole et al. (2014), as to the centrality of the role of networks in increasing ability and knowledge to access advice and support, the relevance of word-of-mouth in generating willingness to engage with the support system, and the importance of correct diagnosis and referral. Furthermore, it enhances these findings by offering specific analysis of a period in recent UK policy during which an IDB specialist organisation did not exist at a national level. This helps to establish the value of such an organisation to users as it is shown just how difficult engagement or re-engagement with the support system was found to be, when there was no suitable organisation to act as guide through the support landscape. However, care must be taken to ensure that it is not simply a case of businesses regretting the loss of something they made little use of in the first place, with no guarantee that those who wished to see the return of an IDB organisation will actually use something similar. Furthermore, this research involved only businesses which had actually progressed to using transformational support (at varying intensities), meaning it is difficult to make predictions about how non-users may react to such proposals.

Nonetheless, the situation at the time of the research was clearly problematic in terms of facilitating access to and engagement with business support. Even with positive word-of-mouth, businesses may have been confused about how to access support, or where to gain more information about suitable support, or an impartial diagnosis (i.e. one not provided by the service itself). This ensured that there was a gap for some form of local (or sectoral) entry point by which users may access an IDB service that can then make referrals to a wide range of support, both public- and private-sector. This also fits well with the current government's rationale for business support: Cummings and Fisher (2012) report high levels of cost-effective impacts from publicly-funded hubs that target potential high-growth firms for advice and support.

It should be noted that, subsequent to the research being carried out, moves by government have been made to address some issues noted in this paper. In terms of cross-referral, schemes have been launched to encourage users of TSB and UKTI to apply for GrowthAccelerator. These have involved emails to TSB users on completion of support, and financial incentives for both TSB and UKTI users; e.g. a reduction in fees if both GrowthAccelerator and UKTI's Passport to Export scheme are used; and TSB covering GrowthAccelerator costs for certain qualifying businesses that have used their services. However, the impacts of these are not yet known, and nor is the degree to which diagnosis of need for GrowthAccelerator is carried out when a referral is made. Thus, schemes such as these only go a little way to addressing the issues outlined above.

Of potentially greater value is the establishment of Growth Hubs throughout England, which provide an IDB service under the control of Local Enterprise Partnerships. These have now been rolled out through the country, but with little over-arching evaluation or research into their impact as yet.

Research by the author on the UK's Business Support Helpline comes to a similar conclusion (Braidford et al, 2016). Much government-funded business support in the UK is primarily made available online, and restricted to the provisioning of factual information rather than advice and guidance, with a telephone Helpline to support users with queries which cannot be answered by this material. Broadly, users indicated they called the Helpline because they sought interpretations as to how given information applied to their situation, or else reassurance that they had understood correctly, or a conversation with an adviser to the effect that all support relevant to their business had been found. This all shows that what was desired by businesses, over and above the information provided online, was a nuanced, in-depth conversation with an expert to advise and guide their choices.

The very existence of the Hubs, and the popularity of, and reasons for, calling the Helpline as opposed to simply relying on the online provision of support information, act as an acknowledgment of the value of a locally-delivered

IDB service for SMEs in navigating the support landscape effectively. This suggests that a purely market-based system is likely to lead to sub-optimal support usage, which in turn implies lower average growth or efficiency among SMEs as a whole. The use of support depends greatly on trust and experience, at least in part as the returns to the investment of time or money in support are inherently uncertain and longer-term: the fulfilment of the needs of the SME user and a more optimal use of support both depend greatly on the skill and knowledge of the advisers and the IDB services they provide. At the same time, the findings point to the importance of trusted networks: any centrally-delivered, top-down system would be inherently less trusted than recommendations from other businesspeople known to the owner personally. An ongoing relationship with a *Business Link* adviser, of the kind that was able to develop previously, would go some way to trying to replicate these networks of business owners. The latter would clearly have more latitude in praising or criticising particular services than would be possible in a service delivered publicly, which would inevitably be more restrained in its expression of any recommendations, be these positive and negative. Therefore, there is still a case for bolstering any centrally delivered guidance (which is explicitly not referred to as 'advice' on which service to use, given that this would be overly partisan) using enhanced networks where owners can access highly-valued advice and opinions from their peers. An essentially factual approach from public services does not rule out the tailoring of this information to particular business situations, as long as that is provided in a 'neutral' manner, with the support available to a business in a particular situation being explained, along with the way in which that support may help the business, but without the line into an outright recommendation that the owner *should* use a particular service being crossed. This factual approach could then be complemented by the less-neutral advice possible in the case of private networks, a rationale therefore being provided for the maximum possible support of those networks with a view to higher levels of take-up and engagement with the support system

being encouraged. This could, for example, range from basic encouragement of use, e.g. by the online publicising of a range of networks or the provisioning of cheap access to rooms for networks to use for meetings; through to more active ways of promoting networking, such as obligatory membership of the local Chamber of Commerce.

*Note: this paper is based on research funded by the UK Department for Business, Innovation and Skills [BIS] (Braidford and Stone, 2013).*

## References

- Anand, B.N., Khanna, T. (2000). Do firms learn to create value? The case of alliances. *Strategic Management Journal*, 21 (3), 295–315.
- Argyris, C.S., Schön, D. (1996). *Organizational Learning II: Theory, Method and Practice*. Reading: Addison-Wesley.
- Atherton, A., Kim, J.Y., Kim, H. (2010). Who's driving take-up?: an examination of patterns of small business engagement with Business Link. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 28 (2), 257–275.
- Bennett, R. (2008). SME policy support in Britain since the 1990s: what have we learnt?. *Environment and Planning C: Government & Policy*, 26 (2), 375–397.
- Bennett, R.J., Robson, P.J.A. (2003). Changing use of external business advice and government supports by SMEs in the 1990s. *Regional Studies* 37 (8), 795–811.
- Bennett, R.J., Smith, C. (2004). The selection and control of management consultants by small business clients. *International Small Business Journal*, 22 (5), 435–462.
- Berry, A.J., Sweeting, R., Goto, J. (2006). The effect of business advisers on the performance of SMEs. *Journal of Small Business and Enterprise Development*, 13 (1), 33–47.
- Braidford, P., Stone, I. (2012). *Customer journeys in business support services*. BIS Research Paper No. 155, report on behalf of the Department of Business, Innovation and Skills.
- Braidford, P., Allinson, G., Houston, M. (2016). *Business Support Helpline*, report for BEIS.
- Bryson, J.R., Churchward, S., Daniels, P.W. (1997). From complexity to simplicity? Business link and the evolution of a network of one-stop-advice shops: a response to Hutchinson, Foley and Oztel. *Regional Studies*, 31, 720–723.
- Carey, P., Simnett, R., Tanewski, G. (2000). Voluntary demand for internal and external auditing by family businesses. *Auditing: A Journal of Practice & Theory: Supplement 2000*, 19 (1), 37–51.
- Chrisman, J.J., McMullan, W. (2004). Outsider assistance as a knowledge resource for new venture survival. *Journal of Small Business Management*, 42 (3), 229–244.
- Chrisman, J.J., McMullan, E., Hall, J. (2005). The influence of guided preparation on the long-term performance of new ventures. *Journal of Business Venturing*, 20 (6), 769–791.
- Cumming, D.J., Fischer, E. (2012). Publicly funded business advisory services and entrepreneurial outcomes. *Research Policy*, 41 (2), 467–481.
- Curran, J. (2000). What is small business policy in the UK for? Evaluation and assessing small business policies. *International Small Business Journal*, 18 (3), 36–50.
- Day, E., Barksdale, H.C. (2003). Selecting a professional service provider from the short list. *Journal of Business & Industrial Marketing*, 18 (6/7), 564–579.
- Day, J., Reynolds, P., Lancaster, G. (2006). Entrepreneurship and the small to medium sized enterprise; A divergent/convergent paradox in thinking patterns between advisers and SME owner-managers. *Management Decision*, 44 (5), 581–592.
- Department of Business, Enterprise and Regulatory Reform (2009) *Solutions for Business – funded by government*
- Department of Business, Innovation and Skills (2011). *New 'Solutions for Business' portfolio refocused on growth*, press release, 18 March.
- Department of Business, Innovation and Skills (2016a). *Small Business Survey 2015: businesses with employees*, BIS research paper 289.
- Department of Business, Innovation and Skills (2016b). *Small Business Survey 2015: businesses with no employees*, BIS research paper 290.
- Dyer, L., Ross, C.A. (2007). Advising the small business client. *International Small Business Journal*, 25 (2), 130–151.
- Edwards, P.K., Sen Gupta, S., Tsai, C.J. (2010). The context-dependent nature of small firms' relations with support agencies: a three-sector study in the UK. *International Small Business Journal*, 28 (6), 543–565.
- Eisenhardt, K.M., Martin, J.A. (2000). Dynamic capabilities: what are they?. *Strategic Management Journal*, 21 (10–11), 1105–1121.

- Ethiraj, S.K., Kale, P., Krishnan, M.S., Singh, J.V. (2005). Where do capabilities come from and how do they matter? A study in the software services industry. *Strategic Management Journal*, 26 (1), 25–45.
- Gallouj, C. (1997). Asymmetry of information and the service relationship: selection and evaluation of the service provider. *International Journal of Service Industry Management*, 8 (1), 42–64.
- Garnsey, E., Stam, E., Heffernan, P. (2006). New firm growth: Exploring processes and paths. *Industry and Innovation*, 13 (1), 1–20.
- Hart, M., McGuinness, S. (2003). Small firm growth in the UK regions 1994–1997: towards an explanatory framework. *Regional Studies*, 37 (2), 109–122.
- Hjalmarsson, D., Johansson, A.W. (2003). Public advisory services – theory and practice. *Entrepreneurship and Regional Development*, 15 (1), 83–98.
- HM Government (2010). *Local growth: realising every place's potential*, White Paper, CM 7961, Norwich: The Stationery Office.
- Johnson, S., Webber, D.J., Thomas, W. (2007). Which SMEs use external business advice? A multivariate subregional study. *Environment and Planning C: Government & Policy*, 39(8), 1981–1997.
- Kautonen, T., Zolin, R., Kuckertz, A., Viljamaa, A. (2010). Ties that blind? How strong ties affect small business owner-managers' perceived trustworthiness of their advisors. *Entrepreneurship and Regional Development*, 22 (2), 189–209.
- Lambrecht, J., Pirnay, F. (2005). An evaluation of public support measures for private external consultancies to SMEs in the Walloon region of Belgium. *Entrepreneurship & Regional Development* 17 (2), 89–108.
- Mason, C., Brown, R. (2013). Creating good public policy to support high-growth firms. *Small Business Economics*, 40 (2), 211–225.
- Mole, K. (2002). Street-level technocracy in UK small business support: Business Links, personal business advisers, and the small business service. *Environment and Planning C*, 20 (2), 179–194.
- Mole, K., Hart, M., Roper, S., Saal, D. (2008). Differential gains from Business Link support and advice: a treatment effects approach. *Environment and Planning C: Government & Policy*, 26 (2), 315–334.
- Mole, K.F., Hart, M., Roper, S., Saal, D.S. (2009). Assessing the effectiveness of business support services in England: Evidence from a theory-based evaluation. *International Small Business Journal*, 27 (5), 557–582.
- Mole, K.F., Hart, M., Roper, S. (2014). When moving information online diminishes change: advisory services to SMEs. *Policy Studies*, 35 (2), 172–191.
- North, D., Baldock, R., Mole, K., Wiseman, J., Binnie, C. (2011). *Research to understand the barriers to take up and use of business support*, report for BIS.
- O'Farrell, P.N., Moffat, L.A. (1991). An interaction model of business service production and consumption. *British Journal of Management*, 2 (4), 205–221.
- Scott, J.M., Irwin, D. (2009). Discouraged advisees? The influence of gender, ethnicity, and education in the use of advice and finance by UK SMEs. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 27 (2), 230–245.
- Shane, S. (2009). Why encouraging more people to become entrepreneurs is bad public policy. *Small Business Economics*, 33 (2), 141–149.
- Sztompka, P. (1999). *Trust: A Sociological Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Viljamaa, A. (2011). Exploring small manufacturing firms' process of accessing external expertise. *International Small Business Journal*, 29 (5), 472–488.
- Zollo, M., Winter, S.G. (2002). Deliberate learning and the evolution of dynamic capabilities. *Organization Science*, 13 (3), 339–351.

## Jak zachęcić firmy do uczestnictwa w programach wsparcia adresowanych do małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP)?

**Cele.** Większość państw oferuje programy wspierania MŚP, mające na celu poprawę uzyskiwanych przez nie wyników, istnieją jednak liczne trudności z zachęceniem wspomnianej grupy przedsiębiorstw do uczestnictwa w tego rodzaju przedsięwzięciach. W niniejszym artykule poruszono to zagadnienie z perspektywy wysiłków mających na celu lepsze zrozumienie postaw MŚP w odniesieniu do ich uczestnictwa w programach pomagających im osiągać zakładane cele ekonomiczne. Stworzono typologię MŚP w oparciu o ich wcześniejsze doświadczenia z tego rodzaju systemami z uwzględnieniem wpływu, jaki te ostatnie wywarły na stosunek firm do wsparcia publicznego (i prywatnego), jak również oddziaływania recesji na skłonność do korzystania z programów wsparcia oraz na postawy przedsiębiorców.

**Wcześniejsze prace.** Wcześniejsze prace koncentrowały się na modelowaniu skłonności do korzystania z systemów wsparcia oraz na charakterystyce właścicieli (Han, Benson 2009), na strategiach rozwoju (Johnson, Webber 2007), na mechanizmach świadczenia wsparcia (Mole, Hart, Roper 2014) lub po prostu na możliwościach rozwiązania konkretnego problemu (Mole, Keogh 2009). Ukierunkowanie wsparcia na tej podstawie przysparza trudności.

**Podejście.** Z użytkownikami programów oferowanych przez jeden lub więcej spośród czterech systemów wsparcia finansowanych ze środków publicznych w Anglii (UKTI, MAS, GrowthAccelerator i TSB) przeprowadzono 100 pogłębionych, półstrukturyzowanych, bezpośrednich wywiadów. Pytania dotyczyły drogi do uzyskania wsparcia z punktu widzenia klienta (uzasadnienie decyzji o skorzystaniu ze wsparcia, znajomość istniejących propozycji w tej dziedzinie, analiza, proces kwalifikacji i wykorzystanie wsparcia) oraz kształtowania się postaw w wyniku kontaktu z przedstawicielami systemów wsparcia, kontaktów w sieci itp.

**Wyniki.** Na podstawie doświadczeń z wykorzystywaniem wsparcia, powodów skorzystania z niego i postaw wobec tego rodzaju działań w przyszłości zidentyfikowano cztery grupy użytkowników: (i) doświadczeni i świadomi odbiorcy wsparcia, (ii) doświadczeni odbiorcy realizujący węższy, skoncentrowany na transakcji cel działania, (iii) powracający/byli odbiorcy, którzy często nie wykorzystywali wsparcia od początku recesji lub od chwili powstania firmy, oraz (iv) niedoświadczeni odbiorcy, z których wielu po raz pierwszy korzystało ze wsparcia. We wszystkich grupach zidentyfikowano następujące wspólne cechy: (i) brak wspólnego punktu dostępu do źródła wsparcia oraz do porad diagnostycznych, (ii) niewielką orientację w dostępnych źródłach wsparcia przed podjęciem decyzji o skorzystaniu z niego, oraz (iii) niski poziom wzajemnych kontaktów między usługodawcami w trakcie i/lub po udzieleniu wsparcia.

**Wnioski.** Wykorzystanie informacji opartych na postawach i przesłankach, a nie na cechach właścicieli/przedsiębiorstw umożliwia bardziej zniuansowaną analizę zachowań firm poszukujących i korzystających ze wsparcia. W szczególności ułatwiają one zrozumienie jak MŚP postrzegają systemy wsparcia oraz współdziałanie różnych podmiotów w celu zaspokojenia własnych potencjalnych potrzeb.

**Wartość.** Optymalne wykorzystanie wsparcia poprzez zaangażowanie firm wymaga zrozumienia wagi tego procesu. Identyfikacja różnych grup użytkowników oraz podobieństw i różnic w korzystaniu ze wsparcia pozwala na jego lepsze ukierunkowanie oraz zaplanowanie, co ułatwia dobór właściwych, zindywidualizowanych działań do potrzeb przedsiębiorstw. Ma to na celu usprawnienie podejścia do sposobu świadczenia usług w ramach systemów wspierania MŚP, co zwiększy ich efektywność oraz liczbę korzystających z nich firm. Mimo że prezentowany artykuł opiera się na brytyjskim studium przypadku, płynące z niego wnioski mają szersze zastosowanie w dziedzinie planowania polityk, zwłaszcza jeżeli uwzględni się coraz popularniejszą tendencję do udzielania wsparcia online, a nie z wykorzystaniem bardziej bezpośrednich metod. Przeprowadzone badanie wykazało, że firmy oczekują zindywidualizowanych porad (tzn. informacji, diagnozy sytuacji i pośrednictwa), stanowiących pierwsze kroki na drodze do zacieśnienia kontaktów z organizacjami świadczącymi wsparcie.

Słowa kluczowe: wsparcie dla firm, postawy, rozwój firm, innowacyjność.

Michał Wolański, Wiktor Mrozowski, Mateusz Pieróg

## Transport zbiorowy poza miastami – regres, reformy, rekomendacje

Regularna pozamięjska komunikacja autobusowa w Polsce jest w ostatnich latach w stanie postępującej zapaści. Duża część przewozów utrzymuje się jedynie dzięki refundacji z tytułu honorowania ulg ustawowych wypłacanej przewoźnikom z budżetu państwa. Nadzieję na poprawę sytuacji niosła nowa ustawa o publicznym transporcie zbiorowym, w założeniach skłaniająca samorządy do przejęcia odpowiedzialności za regionalny system transportowy. Niniejszy artykuł ma na celu krytyczną ocenę wdrażanych regulacji, sformułowanie rekomendacji prowadzących do udoskonalenia systemu transportowego w oparciu o nowe realia prawne i przygotowanie długofalowych zaleceń usprawniających proces legislacyjny w przyszłości. Na podstawie dostępnej literatury oraz szczegółowej analizy zmieniających się z dniem 1 stycznia 2017 r. przepisów dotyczących refundacji ulg ustawowych dostrzeżono zagrożenie dla dalszego funkcjonowania systemów transportowych poza miastami wskutek niechęci samorządów do kontraktowania i współfinansowania usług. Według autorów przy odpowiednim zaplanowaniu siatki połączeń i zakontraktowaniu przewozów integrującym kursy regularne z dowozem dzieci do szkół w oparciu o hurtowy wykup biletów miesięcznych możliwe jest uzyskanie systemu bardziej efektywnego jakościowo i kosztowo niż obecny. Długoterminowo konieczne są jednak głębsze zmiany, w tym legislacyjne, redefiniujące całość finansowania i organizacji transportu publicznego na terenach wiejskich.

Słowa kluczowe: publiczny transport zbiorowy, transport, system transportowy, transport regionalny.

### Wprowadzenie

Polityka gospodarczo-społeczna Unii Europejskiej przypisuje szczególną wagę rozwojowi sektora transportu. Potwierdzają to liczne dokumenty strategiczne państw członkowskich, obecnie akcentujące zrównoważenie w tej dziedzinie rozumiane jako uwzględnienie oczekiwań społecznych dotyczących powszechnej dostępności do usług publicznego transportu zbiorowego, wykorzysta-

nie różnych środków transportu oraz promowanie tych przyjaznych dla środowiska i wyposażonych w nowoczesne rozwiązania techniczne<sup>1</sup>. Komisja Europejska (2011) wskazuje m.in. na konieczność zmiany struktury transportu czy wspierania środków alternatywnych względem indywidualnego transportu drogowego. Na rozwój komunikacyjny przeznaczono ogromne kwoty – np. w perspektywie finansowej 2014–2020 Polska otrzyma na inwestycje związane z tą dziedziną ponad 31 mld EUR (Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2015). Środki te przeznaczone są jednak głównie na realizację inwestycji drogowych, kolejowych oraz związanych z komunikacją miejską. Projekty dotyczące publicznej pozamięjskiej komunikacji autobusowej nie zostały wyszczególnione w oficjalnej klasyfikacji<sup>2</sup>, nie są też traktowane

---

dr Michał Wolański  
adiunkt w Katedrze Transportu  
w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie  
aleja Niepodległości 162, 02-554 Warszawa  
Michal.Wolanski@sgh.waw.pl

lic. Wiktor Mrozowski  
kierownik projektu w firmie Michał Wolański  
ul. Niedzielskiego 2D m. 1, 01-875 Warszawa  
w.mrozowski@michalwolanski.pl

mgr Mateusz Pieróg  
kierownik projektu w firmie Michał Wolański  
ul. Niedzielskiego 2D m. 1, 01-875 Warszawa  
m.pierog@michalwolanski.pl

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym, art. 4, ust. 1, pkt 28 (Dz. U. 2011, nr 5, poz. 13).

<sup>2</sup> Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji wydatków strukturalnych (Dz. U. 2010, poz. 255).

odrębnie w licznych dokumentach strategicznych. Również na poziomie krajowym nie przewidziano działań nakierowanych na rozwój pozamiejskiego autobusowego transportu zbiorowego, a sytuację dodatkowo pogarsza brak systemowych powiązań rozwoju przestrzennego z rozwojem transportu.

Tymczasem sprawna komunikacja zbiorowa poza obszarami silnie zurbanizowanymi jest kluczowa dla zrównoważonego rozwoju regionalnego. Umożliwia aktywizację mieszkańców terenów o wysokim bezrobociu i oferuje poprawę dostępu do różnorodnych placówek edukacyjnych, zwiększając szanse młodzieży z terenów wiejskich na naukę bardziej dopasowaną do indywidualnych predyspozycji czy rynku pracy. Ponadto młodzi ludzie, mając zwiększone możliwości kształcenia oraz wygodniejszy dojazd do szkół (większa częstotliwość kursowania skraca czas oczekiwania na powrót do domu), chętniej kontynuują naukę. Nie należy przy tym pomijać wynikającej z rachunku ekonomicznego coraz silniejszej tendencji do centralizacji i koncentracji usług, zarówno komercyjnych, jak i publicznych (sądownictwo, szkolnictwo, opieka zdrowotna). Prowadzi ona do stopniowej peryferyzacji obszarów wiejskich i zwiększania odległości pomiędzy miejscem zamieszkania a lokalizacją punktów docelowych podróży. Niewystarczająca sieć połączeń transportu zbiorowego w takich rejonach skutkuje zatem wzrostem nieefektywnego wykorzystania środków komunikacji indywidualnej, przyczyniając się pośrednio do nasilenia ruchu drogowego na terenach zurbanizowanych. Jednocześnie regres transportu publicznego skutkuje postępującym wykluczeniem mieszkańców obszarów wiejskich, którzy są pozbawieni możliwości korzystania z samochodów – osób o ograniczonej sprawności, dzieci i młodzieży, osób mniej majątnych.

Celami niniejszego artykułu są: 1) zwrócenie uwagi na efekty wieloletnich zaniedbań w zakresie publicznego transportu zbiorowego na terenach niezurbanizowanych, 2) dokonanie krytycznej oceny dotychczas podjętych działań naprawczych oraz 3) sformułowanie krótko- i długoterminowych rekomendacji dających szansę na poprawę sytuacji. Autorzy bazują na wnioskach z projektów badawczych, w których uczestniczyli. Realizowano w nich szeroko zakrojone badania terenowe i inne analizy:

- projekt „Publiczny transport zbiorowy poza Miejskimi Obszarami Funkcjonalnymi” (PTZMOF), realizowany w roku 2014 przez Szkołę Główną Handlową w Warszawie w ramach grantu Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (Wolański 2016b);
- jedno z zadań projektu MORE (in. „Ocena skutków regulacji oparta na dowodach. Model wykorzystania istniejących dowodów analityczno-ewaluacyjnych w procesie oceny skutków społeczno-ekonomicznych efektów planowanych regulacji”), realizowanego w latach 2015–2016 przez konsorcjum, którego liderem była Akademia Leona Koźmińskiego, finansowanego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju (Wolański, Mrozowski, Jakubowski, Pieróg 2015).

Autorzy świadomie postanowili nadać niniejszemu artykułowi zakres nieco szerszy, który pozwalała na kompleksowe zaznajomienie z omawianą problematyką czytelników niespecjalizujących się w tematyce transportu.

## 1. Przegląd dotychczasowych badań

Temat pozamiejskiego transportu publicznego doczekał się wielu interesujących opracowań naukowych i wdrożeniowych. Współczesne omówienia, które podążają za postępującymi zmianami infrastrukturalnymi, dużo uwagi poświęcają kolei. Wśród podstawowych publikacji monograficznych podejmujących temat przewozów regionalnych można wymienić prace Tadeusza Dyra (2009) oraz Bożeny Grad (2012). Opis przekształceń rynku przewozów kolejowych można znaleźć w publikacji Ariela Ciechańskiego (2007). Społeczne skutki likwidacji regionalnych połączeń kolejowych opisywał Zbigniew Taylor (2003).

W kontekście komunikacji autobusowej wyjątkowo interesującym tematem są dokonywane przez dwie ostatnie dekady przekształcenia własnościowe podmiotów wywodzących się z Państwowej Komunikacji Samochodowej (PKS). Obszerną analizę przeprowadzonych zmian organizacyjnych i ich bezpośrednich następstw przeprowadził wieloletni rzecznik resortu komunikacji Stefan Poźniak (1996). Zmiany

zachodzące w zbiorowości podmiotów powstałych w wyniku podziału monostruktury PKS przeszedzili wspomniani już Taylor i Ciechański (2008a), opisując dalsze losy wszystkich przedsiębiorstw zajmujących się przewozami pasażerskimi i sygnalizując problem upadłości kolejnych firm. Autorzy ci w innych pracach szczegółowo opisali przekształcenia i warunki prawne funkcjonowania komunikacji autobusowej na przestrzeni kolejnych lat, publikacje te jednak są już nieco zdezaktualizowane (iidem 2008b; 2010a). Większość z nich wskazuje na brak jednoznacznych danych statystycznych, które mogłyby służyć długookresowej analizie potoków zarówno w skali mikro-, jak i makroekonomicznej (iidem 2007). W wybranych artykułach można znaleźć całą gamę modeli przekształceń uzupełnioną o analizę interesujących przykładów, prezentującą również powiązania i różnice pomiędzy rynkami transportu regionalnego i miejskiego (iidem 2010b). Innym tematem związanym z przekształceniami pozamiejskiej komunikacji autobusowej podejmowanym w piśmiennictwie był przeciągający się brak zdolności adaptacyjnej firm wywodzących się z PKS do nowych realiów rynkowych. Wojciech Bąkowski (1999) piętnował niechęć środowiska do wykorzystywania najnowszej wiedzy z zakresu transportu, zarządzania finansami i jakością, wdrażania certyfikatów z serii ISO 9000, a także niedostatek kadry z odpowiednimi kwalifikacjami.

Mało uwagi pozamiejskim przewozom autobusowym poświęca się w opracowaniach analizujących transport przekrojowo. Zwykle obszerne statystyki dotyczące drogownictwa (stopień nasycenia infrastrukturą, wypadkowość, stopień zmotoryzowania itd.) sąsiadują z pojedynczymi akapitami na temat publicznej, regularnej pozamiejskiej komunikacji autobusowej (Rozkwitalska 2002). Również aspekty prawne funkcjonowania transportu pozamiejskiego nie są przedmiotem zbyt wielu analiz, np. prace przedlegislacyjne nad treścią ustawy o publicznym transporcie zbiorowym nie objęły pogłębionego studium koegzystencji przewozów komercyjnych oraz tych finansowanych ze środków publicznych. Określone zagadnienia kompleksowo przedstawiał cykl artykułów poświęcony zmianom w administracji dotyczącym sektora transportu

w związku z reformą podziału terytorialnego kraju (Świątecki 1998a; 1998b; 1998c; 1998d; 1999). Wskazanie przepisów europejskich umożliwiających organizowanie przez daną jednostkę samorządu terytorialnego linii komunikacyjnych wybiegających poza jej teren (Mazur 2012) nie rozwiewa wątpliwości dotyczących zasadności ich organizowania w świetle krajowych rygorów budżetowych.

Wyraźnie brakuje wyczerpujących i bogatych w aktualne dane opracowań dotyczących szerzej pojętej tematyki autobusowych przewozów pozamiejskich. Jedną z głównych tego przyczyn jest postępujące rozdrobnienie rynku przewozowego, wywołujące trudności m.in. w prostej inwentaryzacji danych służących dalszym analizom.

W odniesieniu do publikacji zagranicznych szczególną uwagę należy zwrócić na różnice rozwojowe, które utrudniają dokonanie prostego przełożenia wniosków na warunki polskie. Społeczeństwa Europy Zachodniej uległy powszechnej motoryzacji znacznie wcześniej, przez co już kilkanaście czy kilkadziesiąt lat przed ich wystąpieniem w Polsce można tam było zaobserwować szereg innych zjawisk. Tym samym problematyka analogiczna do aktualnej w Polsce (np. drastyczny spadek liczby podróży) najsilniej akcentowana była w latach siedemdziesiątych XX w., zaś współczesne problemy są inaczej zhierarchizowane (np. najważniejsze kwestie to komfort, ekologia, starzenie się społeczeństw w odniesieniu do systemów transportowych i finansowanie tych systemów) (Kloss, Knoblich, Niemann, Schuh 2012, za: Wolański 2016b). Trudność tego segmentu rynku przewozów w Polsce polega na konieczności jednoczesnego nadrobienia wieloletnich zaniedbań oraz odpowiedzenia na współczesne wyzwania transportu zbiorowego zgodnie ze standardami zachodnioeuropejskimi.

W Skandynawii pod koniec lat sześćdziesiątych zaproponowano przydatne w polskich warunkach rozwiązanie problemu niechęci władz regionów do realizacji obowiązków związanych z transportem zbiorowym. Organizatorów publicznego pozamiejskiego transportu zbiorowego w Szwecji powołano na zasadzie dobrowolności i dużej dowolności, z możliwością wypracowania różnych modeli kontraktowania i rozliczania realizowa-



nych przewozów – do momentu nadejścia ustawowego terminu. Później – jeśli nie wypracowano innego rozwiązania – należało automatycznie wdrożyć regulacje domyślne. Taka elastyczność jednocześnie umożliwiła swobodne działanie władzom lokalnym i uregulowała sytuację w regionach mniej zainteresowanych organizowaniem komunikacji. Ponadto dla szwedzkiego modelu charakterystyczna jest tendencja do wyłaniania przewoźników w trybie przetargowym, ścisła koordynacja pomiędzy transportem drogowym i kolejowym (wraz z podporządkowaniem organizatorom transportu zbiorowego części infrastruktury kolejowej) oraz przekazanie organizatorom nadzoru właścicielskiego nad publicznymi przedsiębiorstwami transportowymi, co zapewniło integrację także na szczeblu zarządzania (Svensson 2001).

Szczególnie użyteczne jest porównanie Polski z krajami tzw. bloku wschodniego ze względu na podobieństwa historyczne. Przykładem kraju objętego dobrze funkcjonującym systemem transportu publicznego jest Republika Czeska, w której przeprowadzono proces prywatyzacji ČSAD (czeskosłowackiego odpowiednika PKS), przyjmując model podobny do polskiego (czyli prywatyzując poszczególne oddziały pierwotnie scentralizowanego przewoźnika). Dokonano tego jednak znacząco szybciej, dzięki czemu zachowano duży potencjał prywatyzowanych przedsiębiorstw i uniknięto silnego rozdrobnienia rynku przewozowego oraz degradacji infrastruktury, w tym dworców czy zajezdni (Taylor, Ciechański 2013a; 2013b). Szeroko opisywana jest bardzo udana integracja różnych form transportu na szczeblu ponadlokalnym. Publikowane prace dotyczą zarówno konkretnych wdrożeń (Havlík 2004, za: Wolański 2016b), stanowiąc swoisty przewodnik po kolejnych etapach łączenia komunikacji, jak i integracji transportu publicznego na szczeblu władz regionu, koncentrując się na analizie możliwości i efektów jej wprowadzania (Drdla 2008). Najbardziej interesujące rozwiązania wdrożone na terenie Republiki Czeskiej obejmują (Wolański 2016a):

- zapewnienie centralnej bazy danych o rozkładach jazdy;
- zapewnienie przez samorząd województwa minimalnego poziomu obsługi dla całego obsza-

- ru, z możliwościami uzupełniania oferty przy wsparciu samorządów niższego szczebla;
- wspieranie ze środków krajowych i unijnych zakupu taboru autobusowego dla komunikacji regionalnej i budowy podstawowej infrastruktury;
- tworzenie podmiotów wspierających i integrujących w imieniu samorządów regionalną komunikację kolejową i autobusową – przy zachowaniu stosunkowo dużej autonomii władz miejskich, niezależnie finansujących także komunikację miejską;
- wprowadzanie prostego systemu taryfowego obejmującego wielu przewoźników autobusowych i kolejowych.

W wymienionych przykładach rynek przewozów jest silnie uregulowany, a konkurencja między przewoźnikami występuje na poziomie ubiegania się o zamówienie na usługi transportu, nie zaś na etapie ich wykonywania. Inaczej wygląda to w Wielkiej Brytanii, która z prywatyzacją rynku przewozowego mierzyła się w latach osiemdziesiątych. W jej wyniku wykształcił się model komunikacji komercyjnej zasilanej dopłatami do ulg dla emerytów. Dodatkowo dotowane są kursy nierentowne (nawet przy refundacji ulg), ale potrzebne społecznie (linie mało obciążone, kursy wczesnoporanne i wieczorne itp.). W wielu przypadkach w określonych porach ta sama linia traktowana jest jako samofinansująca się, a w innych – dofinansowana publicznie. Kursy dotowane przez władze publiczne są wyróżnione w rozkładzie jazdy określonym symbolem (White 2002). Znaczące jest, że po trwającym kilkanaście lat okresie agresywnej konkurencji między przewoźnikami (nazwanej nawet przez brytyjskie media „wojną autobusową”) wykształcił się monopol kilku największych przewoźników, którzy oddolnie wprowadzili własne, jednolite standardy jakościowe. Tak funkcjonujący system doprowadził mimo to do pojawienia się podobnych problemów co w Polsce: braku integracji jakościowej i taryfowej na większych obszarach, częstych zmian tras i rozkładów jazdy, braku wpływu władz na ofertę przewozową i zwiększających się kosztów dofinansowań do ulg. W ostatnim czasie kontrowersje wywołało podejmowanie przez władze poszczególnych regionów działań na rzecz wprowadzenia tzw. kontraktu jakościowego

(Quality Bus Contract) umożliwiającego odgórne regulowanie transportu publicznego. Wzorem dla urzędników i polityków ma być system zintegrowanego transportu publicznego w rozległej aglomeracji londyńskiej. Przewoźnicy odbierają to jako powrót do regulacji rynku i zapowiadają oddolne wprowadzenie systemu wzajemnie honorowanych inteligentnych biletów, wzorowanych na londyńskiej Oyster-Card, mającego objąć teren całej Wielkiej Brytanii do 2022 r. (Stagecoach 2016).

## 2. Stan prawny i dane statystyczne

Zaspokojenie potrzeb mieszkańców w zakresie transportu zbiorowego na danym terenie należy do zadań gminy, powiatu i województwa<sup>3</sup>. Samorządy realizują te zadania na różne sposoby. Najwięcej doświadczenia w tym zakresie mają gminy, na których ciąży istotny obowiązek zapewnienia bezpłatnego dowozu do szkół dzieciom z obszarów odległych od ich miejsc zamieszkania o określone ustawą wartości, odpowiednio dla poziomu nauczania<sup>4</sup>. Gminy realizują obowiązki wynikające z ustawy za pomocą przewozów zamkniętych (wykonywanych we własnym zakresie lub przez przewoźnika wyłonionego w trybie zamówienia publicznego) albo w oparciu o ogólnodostępny publiczny transport zbiorowy (wykupując hurtowo bilety dla dzieci w trybie zamówienia publicznego lub bezpośrednio refundując nakłady rodzicom). Oprócz tego niektóre z nich dofinansowują przebiegające przez ich teren kursy komunikacji miejskiej sąsiednich dużych miast, nieliczne organizują własny transport gminny, zaś w pozostałych przypadkach pozamiejska komunikacja autobusowa jest realizowana na zasadach komercyjnych. Wpływ samorządów na sieć połączeń ogranicza się wówczas do weryfikowania

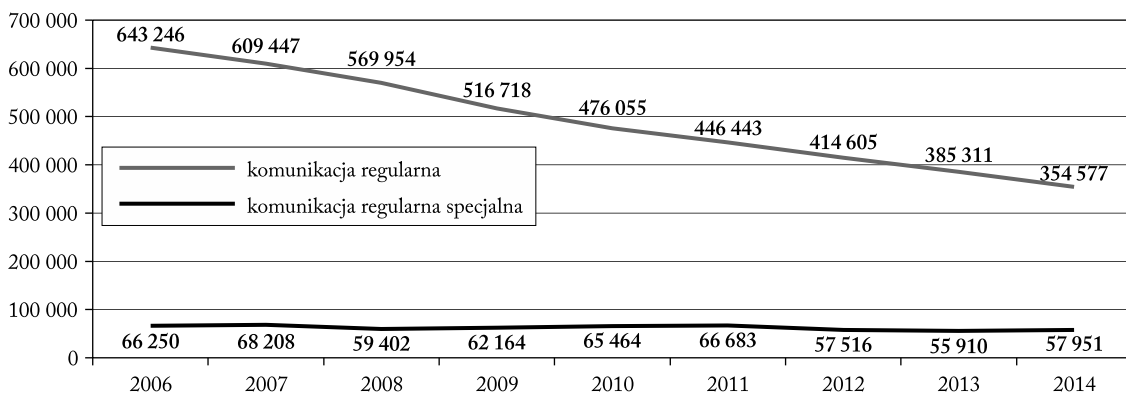
pod kątem formalnym wniosków o zezwolenie na regularne przewozy i pobierania opłat za korzystanie z przystanków, czasem polega on także na reagowaniu na wnioski mieszkańców poprzez wywieranie miękkiego nacisku na przewoźników w kwestii zmian w trasach lub rozkładach jazdy.

Z perspektywy przewoźników obsługa linii komunikacyjnych na terenach nieurbanizowanych jest przedsięwzięciem trudnym i ryzykownym. Duże rozproszenie zabudowy skutkuje wydłużeniem przebiegu pojazdów przy niewielkiej liczbie przewożonych pasażerów, przeciwnie do intensywnych przewozów w ramach komunikacji miejskiej (krótsze odcinki w silnie zurbanizowanych rejonach z częstymi wymianami pasażerów). Przekłada się to na ograniczenie rentowności połączeń oraz na trudności w skonstruowaniu oferty przewozowej, która byłaby jednocześnie racjonalna ekonomicznie i atrakcyjna dla pasażerów. W rezultacie przewoźnicy obsługujący linie wyłącznie na zasadach komercyjnych (utrzymując się tylko z wpływów z biletów) nie mają środków ani koniecznej stabilności finansowej do inwestowania np. w atrakcyjny tabor i rozwój siatki połączeń. Oprócz trudności specyficznych dla tego segmentu pozamiejska komunikacja autobusowa jest obciążona także pozostałymi problemami, z jakimi zmagają się szerzej pojęty transport zbiorowy, w tym konkurencja z transportem indywidualnym czy wzrost kosztów zatrudnienia kierowców, którzy skądinąd chętnie emigrują zarobkowo. W efekcie w ostatnich latach pozamiejska komunikacja autobusowa jest w stanie postępującej zapaści, co obrazuje m.in. odnotowywany spadek liczby przewiezionych pasażerów (z ok. 640 mln w 2006 r. do zaledwie 350 mln w 2014 r. – rycina 1), a także spadek pracy przewozowej oraz eksploatacyjnej autobusów.

Wsparciem największym i w wielu przypadkach niezbędnym do utrzymania regularnych połączeń jest refundacja z tytułu honorowania ulg ustawowych, wypłacana przewoźnikom za pośrednictwem urzędów marszałkowskich z budżetu państwa. Dotyczy to głównie finansowania przejazdów uczniów, które zapewniają aż 50–60% wpływów z biletów (ok. połowa z tego pochodzi z dotacji), a w mniejszym wymiarze także innych uprawnionych do przejazdów ulgowych.

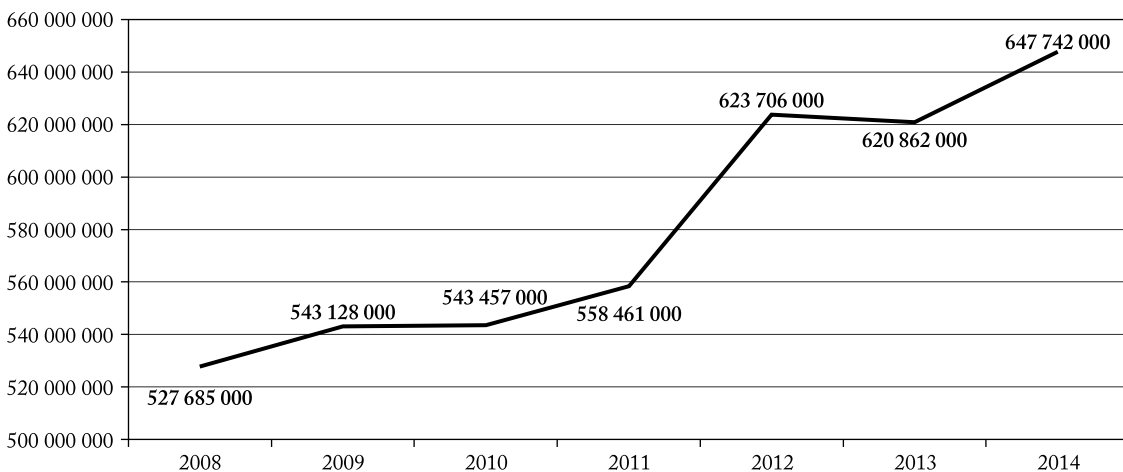
<sup>3</sup> Ustawa z dnia 7 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 7.1, ust. 4 (Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, art. 4.1, ust. 6 (Dz. U. 1998, nr 91, poz. 578); Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, art. 14, ust. 1, pkt 10 (Dz. U. 1998, nr 91, poz. 576).

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty, art. 14a, ust. 3, oraz art. 17, ust. 3 (Dz. U. 1991, nr 95, poz. 425).



Rycina 1. Liczba pasażerów w przewozach pasażerskich transportem samochodowym zarobkowym w komunikacji regularnej i w komunikacji regularnej specjalnej w latach 2007–2014 (w tys.)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Główny Urząd Statystyczny 2007; 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015.



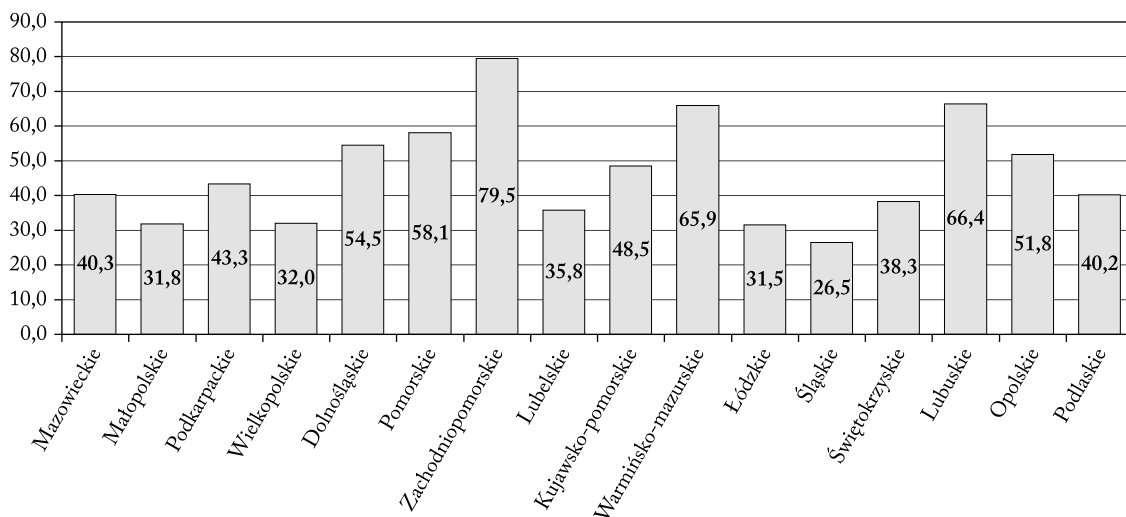
Rycina 2. Wysokość dopłat z budżetu państwa do ulgowych przejazdów osób w publicznym transporcie autobusowym w latach 2008–2014 (w PLN)

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa (Ministerstwo Finansów – Departament Budżetu Państwa 2008; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014).

Rocznie przewoźnicy autobusowi otrzymują z budżetu państwa ponad 650 mln PLN (rycina 2), a kwota ta ulega systematycznemu wzrostowi (np. w 2008 r. było to ok. 530 mln PLN).

Warto zauważyć, że stale zwiększające się obciążenie budżetu państwa paradoksalnie nie przynosi poprawy stanu komunikacji pozamiejskiej – trend jest wręcz odwrotny. Ponadto wypłacone kwoty nie zawsze wiążą się z rzeczywistymi potrzebami pasażerów. Ponoszone

wydatki są zróżnicowane regionalnie – w przeliczeniu na mieszkańca wsi dopłaty w 2014 r. wyniosły od ok. 30 PLN w województwach małopolskim, wielkopolskim, łódzkim i śląskim do ok. 80 PLN w województwie zachodniopomorskim (rycina 3). Przyczyny różnic obejmują m.in. charakterystykę geograficzną i osadniczą, a także nieprawidłowości wynikające z wykorzystywania przez nieuczciwych przewoźników luk w niedoskonałych rozwiązaniach prawnych.



Rycina 3. Wydatki z budżetu państwa na dopłaty do ulgowych przejazdów osób według województw w przeliczeniu na mieszkańca wsi w 2014 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania z wykonania budżetu państwa (Ministerstwo Finansów – Departament Budżetu Państwa 2014).

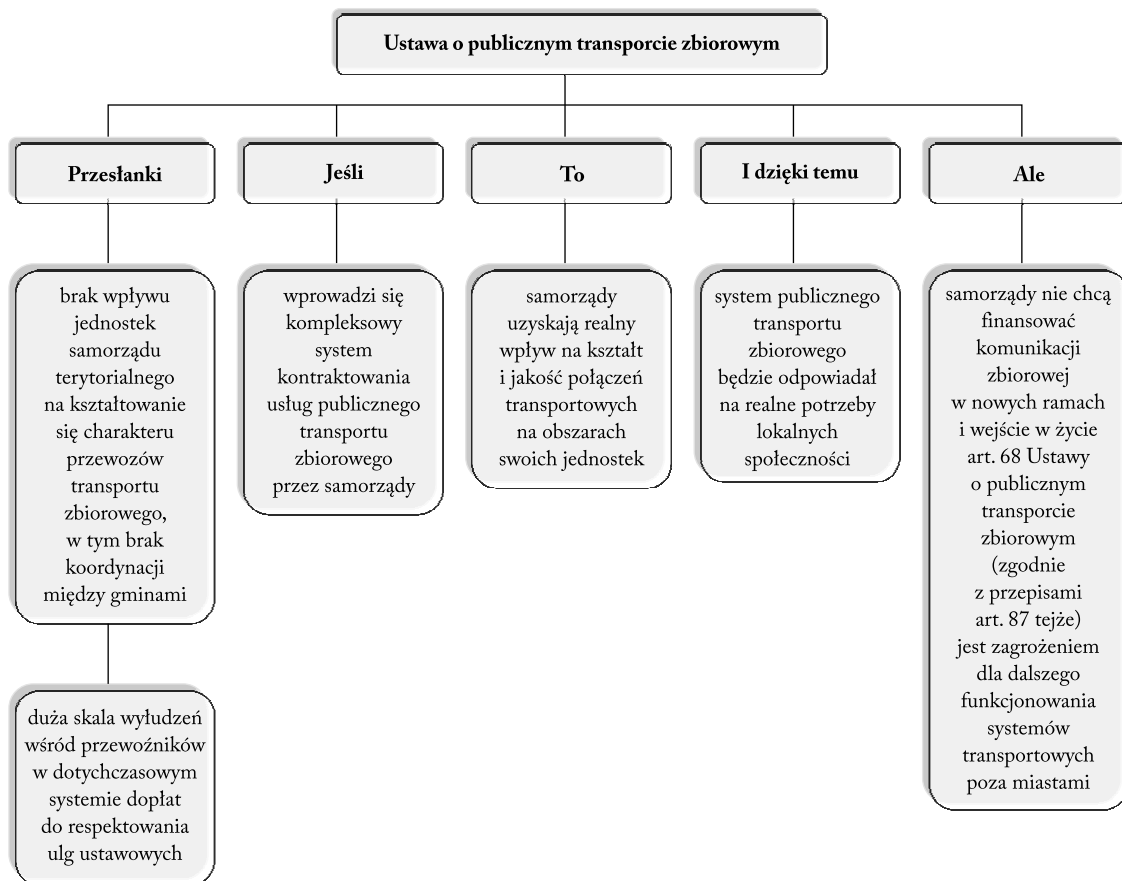
Przykładowo aby zwiększyć kwotę uzyskanej z budżetu państwa dotacji, przewoźnicy celowo zwiększali cenę biletu normalnego, jednocześnie udzielając ulg handlowych pasażerom nieuprawnionym do ulg ustawowych (Najwyższa Izba Kontroli 2010). Najbardziej istotną i wskazującą pewne możliwości zwiększenia efektywności budżetowych dofinansowań przyczyną różnic są jednak dopuszczane przez prawo odmienne modele funkcjonowania komunikacji pozamiejskiej. Niska wartość dopłat w województwach śląskim i wielkopolskim wynika z większego zaangażowania gmin w zapewnienie na terenach wiejskich transportu zbiorowego w formie komunikacji miejskiej, finansowanej w całości (włącznie z honorowanymi ulgami) przez samorządy. Z kolei najwyższa wartość dopłat w województwach zachodniopomorskim i lubuskim wynika z realizacji większości dowozów dzieci do szkół w oparciu o wykup biletów miesięcznych w ogólnodostępnej komunikacji, co automatycznie zwiększa skalę refundacji. W innych rejonach dominują zamknięte przewozy szkolne, co w wielu przypadkach skutkuje likwidacją jakichkolwiek ogólnodostępnych połączeń regularnych – kursy pozbawione największej grupy pasażerów oraz

refundacji za ich przewiezienie nie są wystarczająco rentowne, by przewoźnicy je utrzymywali.

### 3. Zmiany wprowadzone ustawą o publicznym transporcie zbiorowym

Nadzieję na poprawę sytuacji niosła przywołana już Ustawa z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym. W założeniach ma ona skłonić samorządy do aktywniejszego niż dotychczas oddziaływania na siatkę połączeń, integrację systemów transportowych oraz na jakość usług przewozowych. Budzi ona jednak dużo wątpliwości (rycina 4).

W kontekście pozamiejskiej komunikacji autobusowej najważniejsze są zmiany w refundowaniu ulg, jedynej formie dofinansowania komunikacji realizowanej na zasadach komercyjnych. Po upływie okresu przejściowego i wejściu w życie wszystkich zapisów ustawy rekompensowane z budżetu państwa ulgi będą obowiązywać tylko w przewozach o charakterze użyteczności publicznej, czyli (w uproszczeniu) w przewozach zorganizowanych przez samorządy,



Rycina 4. Model interwencji – zmian w ustawie o publicznym transporcie zbiorowym wchodzących w życie od 1 stycznia 2017 r.

Źródło: opracowanie własne.

przy zachowaniu przewidzianych przez ustawę procedur. Przewoźnicy komercyjni nie będą mogli korzystać z refundacji ulg ustawowych i nie będą mieli obowiązku ich honorowania. Przewoźnik obsługujący przewozy użyteczności publicznej, zawierając umowę z organizatorem, stanie się operatorem linii komunikacyjnej. Refundacja honorowanych przez niego ulg ustawowych będzie następowała na nowych zasadach (art. 51–53), różniących się od dotychczasowych tym, że w przypadku przewozów innych niż wojewódzkie o refundację ulg ustawowych operator wystąpi do organizatora (gminy, powiatu) na podstawie zawartej umowy o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, dopiero

zaś ten – do urzędu marszałkowskiego (art. 54, ust. 2, pkt 1).

Z mechanizmu refundacji ulg ustawowych nadal wyłączona będzie komunikacja miejska finansowana w całości przez samorządy. Problem rodzi jej bardzo szeroka definicja, komunikacja miejska określona jest bowiem jako gminne przewozy pasażerskie w granicach administracyjnych miasta, miasta i gminy, miast lub miast i gmin sąsiadujących – jeśli zostało zawarte porozumienie lub powstał związek międzygminny (art. 4, ust. 1, pkt 4). Oznacza to, że z całości przewozów gminnych jedynie przewozy realizowane w obrębie gmin wiejskich mogą być objęte dopłatami do ulg ustawowych, co jest sprzeczne z dotych-

czasową praktyką. W przypadku przewozów powiatowych i wojewódzkich nie ma takich ograniczeń i dopłaty obejmą wszystkie połączenia, dlatego zachowanie komunikacji pozamiejskiej w obecnej formie wymagać będzie współpracy między gminami i powiatami w celu stworzenia zintegrowanej, szerokiej siatki połączeń z dofinansowaną refundacją ulg ustawowych.

Ustawa nakłada na jednostki samorządu terytorialnego także inne obowiązki. Przyjmując rolę organizatora, w celu zawarcia umowy z operatorem samorząd musi spełnić dwa warunki: zaplanowanie sieci linii użyteczności publicznej oraz ogłoszenie zamiaru zawarcia umowy.

Zaplanowanie sieci linii użyteczności publicznej odbywa się przede wszystkim poprzez opisanie jej w planie transportowym, do którego utworzenia zobowiązane są niektóre jednostki oraz związki jednostek samorządu zamieszkałe przez liczbę mieszkańców przekraczającą określony w ustawie próg (50 tys. dla gminy, 80 tys. dla związku bądź porozumienia gmin, związku powiatowo-gminnego lub powiatu i 120 tys. dla porozumienia powiatów lub związku powiatów). Z przepisów nie wynika przymus sporządzenia planu transportowego dla wszystkich jednostek samorządu, zatem z jego przygotowaniem nie można wiązać prawa do refundacji ulg ustawowych z budżetu państwa. Jednostki nieobjęte tym obowiązkiem mogą wyznaczyć linie użyteczności publicznej np. w formie uchwały.

Zakontraktowanie przewozów użyteczności publicznej wymaga poprzedzenia ogłoszeniem o zamiarze zawarcia umowy w większości sytuacji na rok przed rozpoczęciem postępowania (art. 23). Zgodnie z rozporządzeniem UE z takiego ogłoszenia można zrezygnować „w przypadku zakłócenia w świadczeniu usług lub bezpośredniego ryzyka powstania takiej sytuacji”<sup>5</sup>. Utrata ważnego strumienia finansowania przewozów, tj. dopłat do ulg ustawowych, z pewnością może doprowadzić do takiego stanu – to istotna infor-

macja dla jednostek samorządu terytorialnego, które dotychczas nie podjęły odpowiednich działań, a do wejścia w życie rozporządzenia zostało już mniej niż rok.

Umowa z operatorem może być zawarta w jednym z kilku trybów (art. 19 ustawy o publicznym transporcie zbiorowym): przetargu, koncesji oraz bezprzetargowo (w przypadku m.in. zamówień nieprzekraczających w skali roku wartości 1 mln EUR netto lub 300 tys. km [art. 22, ust. 1, pkt 1] czy w drodze powierzenia bezpośredniego operatorowi wewnętrznemu, czyli np. przewoźnikowi komunalnemu). Podpisana umowa musi spełniać określone warunki, w tym m.in. zawierać szczegółowy opis praw i obowiązków operatorów (art. 25, ust. 3). Musi ona także określać zasady rozliczeń podziału kosztów realizacji usług publicznego transportu zbiorowego z uwzględnieniem stosowania przez operatora ulg ustawowych oraz ustanowionych na obszarze właściwości danego organizatora.

Ustawa o publicznym transporcie zbiorowym weszła w życie 1 marca 2011 r. z wyjątkiem zapisów regulujących refundację ulg ustawowych z budżetu państwa (art. 46, ust. 1, pkt 1; art. 68, pkt 2 i 3; oraz art. 73, pkt 1, lit. a, pkt 2–8, pkt 10, lit. a, i pkt 11, lit. a), które zostały odroczone do 1 stycznia 2017 r. Pomimo sześcioletniego *vacatio legis* wskazanych przepisów ustawy zarówno organizatorzy publicznego transportu zbiorowego (jednostki samorządu terytorialnego), jak i operatorzy świadczący przewozy pasażerskie zgłaszali wątpliwości co do możliwości wywiązania się z zadań nałożonych na jednostki samorządu terytorialnego w zakresie organizowania publicznego transportu zbiorowego. W obliczu zagrożenia brakiem ciągłości przewozów środowiska związane z samorządami oraz przewoźnikami autobusowymi podjęły działania lobbingowe, których efektem było faktyczne przedłużenie okresu przejściowego o rok<sup>6</sup>. Wraz z odroczeniem wejścia w życie przepisów wznowiono dyskusję na temat kontrowersyjnych zapisów ustawy o publicznym transporcie zbiorowym. W jednym z projektów jej zmian założono m.in. wprowadzenie przewozów użyteczności publicznej

<sup>5</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. dotyczące usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz. U. UE 2007, art. 5, ust. 5).

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 21 lipca 2016 r. o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym (Dz. U. 2016, poz. 1342).

tylko wtedy, gdy przewozy komercyjne nie będą w pełni zaspokajały potrzeb mieszkańców, refundację ulg ustawowych zarówno dla przewozów komercyjnych, jak i użyteczności publicznej, zróżnicowanie opłat za przystanki w zależności od pojemności pasażerskiej autobusu, umożliwienie wysadzania pasażerów poza przystankami wskazanymi w rozkładach jazdy, przymusowe rozkładanie godzin odjazdów konkurencyjnych przewoźników w równych odstępach czasu oraz liberalizację zapisów dotyczących cofania potwierdzeń zgłoszenia przewozu. Proponowane zmiany zdają się spełniać oczekiwania środowisk związanych z niewielkimi, prywatnymi przewoźnikami autobusowymi i budzą poważne wątpliwości m.in. Polskiej Izby Gospodarczej Transportu Samochodowego i Izby Gospodarczej Komunikacji Miejskiej (2016).

#### 4. Metodyka badań własnych

W 2014 r. w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie zdecydowano się na podjęcie wzmiankowanego już na wstępie projektu PTZMOF, którego celem było określenie skali, determinant oraz efektów regresu autobusowego publicznego transportu zbiorowego w Polsce poza miastami i ich obszarami funkcjonalnymi, a także wypracowanie rekomendacji dotyczących poprawy skomunikowania obszarów pozamiejskich w sposób efektywny kosztowo i odpowiadający na realne potrzeby społeczne. W ramach projektu przeprowadzono analizy danych statystycznych i sytuacji demograficznej omawianych obszarów oraz przykładów dobrych praktyk obejmujących sprawdzone rozwiązania. Ponadto przeprowadzono badania terenowe, w tym dziewięć studiów przypadków dotyczących obszarów wiejskich, które wybrano metodą doboru celowego (tak by charakteryzowały się zróżnicowanym poziomem obsługi komunikacyjnej); były to powiaty: białski, bydgoski, gryficki, lipnowski, miechowski, nowosądecki, olecki, zawierciański i żagański. Każde studium objęło:

- wizję lokalną, sporządzenie dokumentacji kartograficznej i fotograficznej;
- łącznie 71 wywiadów z mieszkańcami oraz kluczowymi interesariuszami (samorządow-

- cami, przewoźnikami, dyrektorami szkół, pedagogami, pracownikami urzędów pracy itp.);
- badania ankietowe postrzegania możliwości rozwojowych przez młodzież w aspekcie dostępności komunikacyjnej (łącznie 1644 respondentów);
- dodatkowe trzy *mini-case studies* dotyczące dobrych praktyk krajowych (obserwacja + jeden wywiad);
- wywiady z przedstawicielami kluczowych interesariuszy (np. zrzeszeń samorządów, przewoźników, władz państwowych itp.).

Przeprowadzając badanie, zwróciliśmy uwagę na zbliżające się zmiany w systemie refundowania ulg. Nowe regulacje nie zostały uzasadnione szczegółowo w procesie legislacji ani rozważone w wyniku przeprowadzenia tzw. oceny skutków regulacji pomimo znaczącej skali ich oddziaływania – skupiliśmy się bowiem na ogólnych skutkach całości ustawy. Dlatego w latach 2015–2016 we współpracy z zespołem projektu MORE, koncentrującego się na możliwościach adaptacji zasad oraz metod i technik ewaluacji interwencji publicznych na potrzeby realizacji oceny skutków regulacji, postanowiliśmy przeprowadzić odrębne badanie (Wolański, Mrozowski, Jakubowski, Pieróg 2015), którego celem była ewaluacja *ex ante* zmian w systemie refundacji ulg ustawowych w publicznym transporcie zbiorowym na obszarach pozamiejskich przy użyciu innowacyjnej metody oceny skutków regulacji – gry symulacyjnej wspartej wywiadami pogłębionymi (*individual in-depth interview*, IDI).

Pierwszym etapem badania było przeprowadzenie 23 wywiadów IDI z przedstawicielami administracji państwowej i samorządowej oraz organizatorami transportu i przewoźnikami autobusowymi. Ich celem było zebranie wiedzy na temat realiów funkcjonowania pozamiejskiej komunikacji autobusowej w kontekście nadchodzących zmian w przepisach, a także wyszukanie obszarów, na których wdrożono rozwiązania zbliżone do przewidywanych nowymi regulacjami. Ponadto wywiady miały posłużyć opracowaniu planu i zasad działania gry symulacyjnej, będącej drugim etapem badania, tak aby zachowania graczy oraz uwarunkowania zewnętrzne odpowiadały rzeczywistości. Przeprowadzone gry symulacyjne odwzorowywały działania poszczególnych ak-

torów rynku przewozowego z uwzględnieniem momentu zmiany przepisów dotyczących refundacji ulg ustawowych. Uczestnicy (rekrutujący się spośród grona zespołu badawczego i studentów kierunków takich jak transport, ekonomia i gospodarka przestrzenna, wykazujący zainteresowanie tematyką transportu zbiorowego) wcielali się w rolę poszczególnych aktorów rynku (zróżnicowanych grup przewoźników, samorządów, pasażerów) wraz ze wszystkimi obowiązkami, ograniczeniami i możliwościami, jakie zostały im narzucone w scenariuszu sformułowanym na podstawie wniosków z pierwszego etapu badania. W grach uczestnicy przeprowadzali procesy decyzyjne, mając na uwadze dobro własne (a więc odpowiedniego aktora rynku przewozów) lub inne zmienne, które zależały od indywidualnego podejścia gracza. Planowe zakończenie gier odbywało się w momencie pełnego zaspokojenia oczekiwań uczestników względem narzuconych im przez autorów ról lub – z drugiej strony – braku możliwości zaspokojenia potrzeb którejkolwiek z grupy interesariuszy.

## 5. Wnioski z badań własnych

Z przeprowadzonych badań wynikało, że transport zbiorowy na obszarach pozamiejskich nie był zadaniem chętnie podejmowanym przez samorządy lokalne – zarówno w kwestii przygotowywania się do aktywnego kształtowania sieci komunikacyjnej, jak i zaangażowania finansowego (ograniczonego do wywiązywania się z obowiązków nałożonych przez ustawę o systemie oświaty). Ponadto wśród samorządów gminnych i powiatowych istniała niewielka świadomość nowych przepisów, a dotychczasowe przepisy budziły duże wątpliwości interpretacyjne. Największe problemy stwarzała niefortunna definicja komunikacji miejskiej (obejmująca część przewozów *stricte* wiejskich), niejasne procedury dotyczące jednostek samorządu terytorialnego poniżej progów ludnościowych determinujących wymóg sporządzenia planu transportowego oraz niejasny podział zadań pomiędzy samorządy różnego szczebla. Ważnym problemem był również brak odpowiednich kadr. Duże nadzieje wiązano z możliwością udzielania przez powiaty nieod-

płatnych koncesji na przewozy autobusowe, które prowadziłyby do zachowania *status quo*, oraz ze zintegrowanymi postępowaniami na świadczenie usług użyteczności publicznej i zakup biletów szkolnych, umożliwiającymi efektywniejsze wykorzystanie dopłat budżetowych.

Obserwacja przebiegu gier symulacyjnych, w tym procesu podejmowania decyzji, przyjmowanych przez uczestników scenariuszy rozgrywki i rozwiązań, do jakich doprowadziły, posłużyła do oszacowania prognozy i wyciągnięcia wniosków dla rynku przewozów publicznego transportu zbiorowego poza obszarami miejskimi w Polsce. Zarysowała się tendencja przenoszenia kompetencji w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego na terenach nieurbanizowanych na poziom samorządów powiatowych, skłonność do grupowania usług w duże kontrakty w celu zmniejszania ilości obowiązków samorządów powiatowych w zakresie integracji komunikacji oraz ryzyko tworzenia zmów pomiędzy przewoźnikami. Zaobserwowano także duże znaczenie kontaktów nieformalnych między przewoźnikami i organizatorami.

Wprowadzenie nowych przepisów narzuca jednostkom samorządu terytorialnego odpowiedzialność za przewozy, dotychczas w dużej mierze realizowane samodzielnie przez przewoźników i dofinansowane z budżetu państwa za pośrednictwem samorządów wojewódzkich. Największe ryzyka nadchodzących zmian to:

- 1) zignorowanie nowych regulacji przez jednostki samorządu terytorialnego;
- 2) podjęcie przez jednostki samorządu terytorialnego niewystarczających działań.

W przypadku braku podjęcia odpowiednich działań ze strony jednostek samorządu terytorialnego istnieje wyraźne zagrożenie zupełną likwidacją wielu połączeń komercyjnych oraz zubożeniem oferty przewozowej na pozostałych liniach – z uwagi na wyższe ceny biletów dla pasażerów objętych dotychczas ulgami. Część przewoźników może być przygotowana na przejęcie obciążenia finansowego poprzez oferowanie ulg handlowych, które odpowiadałyby wysokością ulgom ustawowym, w nadziei na przetrwanie trudnego okresu i wyeliminowanie konkurentów; będzie to jednak sytuacja przejściowa. W zależności od przyjętego modelu zapewniania dowozu



dzieci do szkół mogą pojawić się też trudności w realizowaniu tego obowiązku gmin. Z pewnością problemy obejmą też młodzież w wieku ponadgimnazjalnym dojeżdżającą do szkół poza granicami gmin. W efekcie nastąpi znaczące pogorszenie dostępności podstawowych usług publicznych na obszarach wiejskich i przyspieszenie procesów peryferializacji.

Niebezpieczeństwo zupełnego zignorowania nowych przepisów wyraźnie zmalało dzięki licznym działaniom informacyjnym organizacji związanych z samorządami (np. Związku Powiatów Polskich) lub przewoźnikami (działalność poszczególnych przewoźników, np. grupy Mobilis, i zreszających ich organizacji, np. Polskiej Izby Gospodarczej Transportu Samochodowego i Spedycji). Ponadto władze samorządowe niezależnie od nadchodzących zmian w przepisach coraz częściej angażują się w rozwój transportu zbiorowego, np. organizując komunikację gminną, komunalizując oddziały dawnego PKS, a także inwestując w kolej. Wciąż pozostaje jednak ryzyko podjęcia przez niektóre jednostki samorządu terytorialnego niewystarczających działań, ograniczających się do minimalnego zabezpieczenia dowozów do szkół podstawowych i gimnazjów (jako obowiązku ustawowego) oraz do ośrodków powiatowych. Pozostałe przewozy mogą zostać objęte nieodpłatnymi koncesjami umożliwiającymi pozyskiwanie dopłat do ulg ustawowych, ale bez możliwości większego wpływu samorządów na siatkę połączeń i jakość przewozów. W skrajnie negatywnym scenariuszu na terenach gmin zachowane będą przewozy zamknięte – szkolne i pracownicze – których liczba będzie rosła, uzupełniając powstałe luki, oraz szczątkowe przewozy ogólnodostępne – komercyjne, ukierunkowane wyłącznie na dojazd do największych aglomeracji i biegnące wzdłuż głównych ciągów drogowych.

Negatywne zmiany w zakresie przewozów szkolnych mogą dotyczyć przewozów w gminach miejsko-wiejskich oraz wiejskich dowożących dzieci na tereny gmin miejskich, o ile obecnie realizują one transport przy użyciu linii ogólnodostępnych. Przy braku współdziałania z powiatem takie gminy mogą utracić dotychczasowe możliwości i będą zmuszone do korzystania z przewozów zamkniętych – droższych o ok. 50% – lub

dwukrotnie droższych przewozów nieobjętych refundacją ulg.

Wobec prognozowanych komplikacji na rynku transportowym, w tym spadku liczby linii komunikacyjnych i eliminacji nierentownych kursów, a przez to spadku liczby pasażerów, można założyć, że wydatki budżetu państwa na dopłaty do ulgowych przejazdów w publicznym transporcie autobusowym obniżą się. Stanie się to jednak kosztem samorządów niższego szczebla, które wskutek presji wywieranej przez mieszkańców mogą zdecydować się na organizowanie i samodzielne finansowanie droższych przewozów, np. w formie komunikacji miejskiej. W uprzywilejowanej sytuacji znajdują się gminy położone w pobliżu dużych miast, z którymi będą mogły zawrzeć porozumienie dotyczące współfinansowania kursów organizowanej przez nie komunikacji miejskiej. Analizy wykazują jednak, że rozwiązanie takie jest efektywne tylko w przypadku gmin bezpośrednio sąsiadujących z aglomeracjami. Funkcjonowanie linii komunikacji miejskiej na rozległych obszarach funkcjonalnych może być nawet czterokrotnie droższe od komunikacji pozamiejskiej (Wolański 2016a).

## 6. Rekomendacje krótkoterminowe

Przewoźnicy oraz samorzady są zainteresowani odroczeniem wejścia w życie przepisów przynajmniej o rok, pojawiają się także głosy o potrzebie większych zmian w samej ustawie o publicznym transporcie zbiorowym<sup>7</sup>. Nie ma jednak co do tego wiążących deklaracji ze strony ustawodawcy i los pozamiejskiej komunikacji autobusowej wciąż jest niepewny. Wobec tego zasadne jest podjęcie działań mających na celu zapewnienie możliwie najefektywniejszej jakościowo i kosztowo komu-

<sup>7</sup> Już po napisaniu niniejszego artykułu oprócz przesunięcia terminu wejścia w życie nowych przepisów na 1 stycznia 2018 r. wznowiono dyskusję na temat koniecznych zmian w ustawie. Minister Infrastruktury i Budownictwa powołał do tego celu zespół, w którego pracach uczestniczy również dr Michał Wolański. Procedowane projekty ulegają jednak szybkim zmianom, są przedmiotem opiniowania przez różne grupy interesu i wciąż nie dają pewności rozwiązania wszystkich poruszonych w niniejszym artykule problemów pozamiejskiego transportu zbiorowego.

nikacji pozamiejskiej w przygotowanych przez ustawodawcę realiach prawnych:

**1. Samorządy powiatowe organizatorami.**

Z uwagi na faktyczne kierunki przemieszczania się osób w wieku powyżej 17 lat, niefortunną definicję komunikacji miejskiej oraz duże wyzwania formalne i organizacyjne powinno się dążyć do koncentracji kompetencji organizowania transportu zbiorowego na szczeblu samorządów powiatowych na mocy porozumień zawieranych między gminami i powiatami.

**2. Ogólnodostępne przewozy szkolne.** Rozwiązaniem przynoszącym najwięcej korzyści jest zawieranie przez powiaty umów na świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego oraz hurtowy zakup przez gminy biletów okresowych na potrzeby dowozu dzieci do szkół, finansowany w formie udzielenia powiatowi będącemu organizatorem transportu publicznego dotacji celowej. Organizowana w ten sposób komunikacja nie spełni przesłanek komunikacji miejskiej (zapewniona jest więc refundacja ulg ustawowych z budżetu państwa), a jednocześnie gminy utrzymają wpływ na kształt sieci połączeń i jakość świadczonych usług. Alternatywą jest obejmowanie możliwie rozległych sieci połączeń (najlepiej wszystkich funkcjonujących dotychczas na zasadach komercyjnych, co wymaga korekty planów transportowych) nieodpłatnymi koncesjami oraz bezpośrednia refundacja przez gminy kupowanych przez rodziców ulgowych biletów dla uczniów. Ograniczy to jednak gminom wpływ na siatkę połączeń, spowoduje także trudności związane z wyłączeniem z systemu refundacji pozostałych przewoźników mających znacznie droższe bilety.

**3. Duże kontrakty.** W celu zmniejszenia liczby obowiązków samorządów powiatowych w zakresie integracji komunikacji rozsądne jest także grupowanie usług w duże kontrakty dopuszczające zaangażowanie innych przewoźników jako podwykonawców dużych operatorów, z którymi zakontraktowano przewozy użyteczności publicznej.

## 7. Rekomendacje długoterminowe

Warto zauważyć, że wygaśnięcie dopłat do biletów ulgowych w dotychczasowej formie można postrzegać nie tylko jako zagrożenie, ale także jako szansę na zreformowanie niewydolnego systemu finansowania publicznego transportu zbiorowego. Jego nieefektywność wynikała z tego, że władze publiczne przeznaczając znaczne środki na jego dotowanie, miały jedynie minimalny wpływ na kształt oferty przewozowej. Jednocześnie w największym stopniu wspierały linie dobrze funkcjonujące, nieraz zyskowne. Umiejętne przejęcie odpowiedzialności za przewozy przez samorządy daje możliwości usprawnienia zaniedbanej przez lata autobusowej komunikacji pozamiejskiej.

Wymagane są jednak dalej idące zmiany w systemie finansowania i zarządzania pozamiejską komunikacją autobusową:

- 1. Rewizja uprawnień do ulg.** Ulgi wynikające z aktów prawnych powinny być ograniczone do minimum, przy podkreśleniu ich socjalnego charakteru. Dzięki temu wsparcie publiczne będzie przyznawane najbardziej potrzebującym.
- 2. Nowy system finansowania publicznego transportu zbiorowego,** oparty na wykorzystaniu dotychczasowego strumienia finansowania (tj. funduszy przeznaczanych obecnie na refundację ulg ustawowych) oraz ewentualnie dodatkowych środków pochodzących z opłat paliwowych, wykorzystywanych obecnie przez Fundusz Kolejowy na cele, które zostały już osiągnięte lub mogą być finansowane z innych źródeł<sup>8</sup>.
- 3. Dotowanie tylko deficytowych linii.** Odbywać się to powinno na zasadzie uzupełniania sieci transportu komercyjnego na wzór brytyjski, czyli przez finansowanie wyłącznie tych kursów i linii, które są społecznie ważne.
- 4. Doprecyzowanie ustawowych definicji komunikacji miejskiej i pozamiejskiej.** Istotne

<sup>8</sup> Opłaty paliwowe w 20% zasilają Fundusz Kolejowy, który dotychczas wydatkowany był m.in. na zakup pojazdów szynowych przez samorządy wojewódzkie (do 2015 r.), nabywanie akcji PKP PLK od PKP SA, czyli faktyczną spłatę zadłużenia PKP SA (do 2014 r.), oraz na rewitalizację linii kolejowych (które obecnie można już współfinansować ze środków unijnych).

jest zawężenie i doprecyzowanie definicji komunikacji miejskiej jako regularnych przewozów wykonywanych na terenie miast – tych spełniających określone warunki funkcjonalne (miasta na prawach powiatu, subregionalne, stolice województw) lub liczebnościowe (określony próg mieszkańców, np. 40 tys.) – oraz gmin, które zawarły z nimi porozumienia.

##### 5. **Zmiany w mechanizmie refundacji ulg.**

Pieniądze na ten cel mogłyby trafiać z budżetu państwa do budżetu jednostek samorządu terytorialnego w formie dotacji celowej przy podziale według stałego klucza – w związku z powierzchnią i ludnością danej jednostki – w sposób uniemożliwiający wydanie ich na inne cele. Środki te byłyby następnie przekazywane operatorom na podstawie umów o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego, jednak płatność byłaby powiązana z całością świadczenia umownego, a nie tylko z honorowaniem ulg ustawowych, i nie byłaby zależna od liczby sprzedanych biletów ulgowych.

##### 6. **Uniknięcie nadmiernego rozproszenia odpowiedzialności za organizację transportu zbiorowego.**

Ustawowe przekazanie kompetencji w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego (niebędącego komunikacją miejską) powiatom ziemskim połączone ze wsparciem określonymi środkami pochodzącymi z dotychczasowych dopłat do ulg ustawowych (w średniej wielkości ok. 2 mln PLN na powiat rocznie) sprzyjałoby zintegrowaniu komunikacji, a dzięki odpowiedniej skali przewozów obejmowanych umową z organizatorem uzasadniałoby powołanie odpowiednich komórek i zatrudnienie kadr, które zapewniłyby oczekiwaną jakość transportu i perspektywę jego rozwoju. Dodatkowo praktyczne realizowanie zapisów prawnych powinno być poparte odpowiedniej mocy zapisami dotyczącymi minimalnych standardów obsługi komunikacyjnej obszarów wiejskich, np. do wszystkich (lub wskazanego odsetka) miejscowości powyżej określonego progu ludności powinna dojeżdżać ustalona liczba autobusów, oddzielnie dla dni nauki szkolnej i dni wolnych od pracy.

##### 7. **Hierarchizacja samorządowych organizatorów transportu zbiorowego.**

Na bazie współ-

pracy powiatów pożądanym byłoby stworzenie wojewódzkich lub subregionalnych zarządów komunikacji (na wzór szwedzki – na zasadzie dowolności, z odgórnym wskazaniem rozwiązania w przypadku braku konsensusu), które odpowiadałoby za organizację podstawowej sieci komunikacyjnej – przy użyciu otrzymanych od rządu środków, z zastrzeżeniem możliwości spożytkowania ich tylko na ten cel. Taka aktywność pozwoliłaby zarówno wykształcić odpowiednie kompetencje i zwiększyć skalę działania, jak i adekwatnie zareagować na potrzeby uczniów szkół średnich, którzy chcą mieć możliwość dojazdu gdzieś indziej niż do siedziby własnego powiatu.

## Bibliografia

Bąkowski, W. (1999). Perspektywy przedsiębiorstw PKS w nowych warunkach administracyjnych. *Przegląd Komunikacyjny*, 3, 1–4.

Ciechański, A. (2007). *Rynek pasażerskich przewozów kolejowych w Polsce*. Warszawa–Rzeszów: Prace Komisji Geografii Komunikacji PTG.

Drdla, P. (2008). Kraj Vysočina a integrovaný dopravní systém. *Doprava*, 4, 18–19.

Dyr., T. (2009). *Czynniki rozwoju rynku regionalnych przewozów pasażerskich*. Radom: Politechnika Radomska.

Grad, B. (2012). *Regionalne przewozy pasażerskie w procesach dostosowania do standardów europejskich*. Radom: Politechnika Radomska.

Główny Urząd Statystyczny (2007). *Transport – wyniki działalności w 2006 r.* Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.

Główny Urząd Statystyczny (2008). *Transport – wyniki działalności w 2007 r.* Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.

Główny Urząd Statystyczny (2009). *Transport – wyniki działalności w 2008 r.* Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.

Główny Urząd Statystyczny (2010). *Transport – wyniki działalności w 2009 r.* Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.

Główny Urząd Statystyczny (2011). *Transport – wyniki działalności w 2010 r.* Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.

Główny Urząd Statystyczny (2012). *Transport – wyniki działalności w 2011 r.* Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.

- Główny Urząd Statystyczny (2013). *Transport – wyniki działalności w 2012 r.* Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- Główny Urząd Statystyczny (2014). *Transport – wyniki działalności w 2013 r.* Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- Główny Urząd Statystyczny (2015). *Transport – wyniki działalności w 2014 r.* Warszawa: Główny Urząd Statystyczny.
- Havlík, K. (2004). Integrovaný dopravní systém Jihomoravského kraje. *Dopravní magazín*, 4.
- Izba Gospodarcza Komunikacji Miejskiej (2016). *Wystąpienie IGKM do Jerzego Szmita*. Pobrano z: [http://igkm.pl/site/dok/2016.0810\\_pismo.pdf](http://igkm.pl/site/dok/2016.0810_pismo.pdf)
- Kloss, W., Knoblich, T., Niemann, J., Schuh, H. (2012). Verbundfinanzierung angesichts demografischer Veränderungen. *Der Nahverkehr*, 5.
- Komisja Europejska (2011). *Biała Księga. Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu*. Bruksela: Komisja Europejska.
- Mazur, B. (2012). Uregulowania prawne dotyczące linii wybiegowych i zakresu przestrzennej właściwości organizatora publicznego transportu zbiorowego. *Autobusy-TEST*, 7–8, 52–54.
- Ministerstwo Finansów – Departament Budżetu Państwa, Sprawozdanie z wykonania budżetu Państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2008 r.
- Ministerstwo Finansów – Departament Budżetu Państwa, Sprawozdanie z wykonania budżetu Państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 r.
- Ministerstwo Finansów – Departament Budżetu Państwa, Sprawozdanie z wykonania budżetu Państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2010 r.
- Ministerstwo Finansów – Departament Budżetu Państwa, Sprawozdanie z wykonania budżetu Państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r.
- Ministerstwo Finansów – Departament Budżetu Państwa, Sprawozdanie z wykonania budżetu Państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r.
- Ministerstwo Finansów – Departament Budżetu Państwa, Sprawozdanie z wykonania budżetu Państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r.
- Ministerstwo Finansów – Departament Budżetu Państwa, Sprawozdanie z wykonania budżetu Państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r.
- Ministerstwo Finansów – Departament Budżetu Państwa, Sprawozdanie z wykonania budżetu Państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r.
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (2015). *Informacja o realizacji Strategii rozwoju transportu do 2020 roku (z perspektywą do 2030 roku) w roku 2014*. Warszawa: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.
- Najwyższa Izba Kontroli (2010). *Informacja o wynikach kontroli dofinansowania ulgowych przejazdów osób korzystających z autobusowego transportu zbiorowego*. Kielce: Najwyższa Izba Kontroli.
- Poźniak, S. (1996). 50 lat PKS – i co dalej? *Przegląd Komunikacyjny*, 4, 1–5.
- Rozkwitalska, C. (2002). Transportowe różnicowanie województw. *Przegląd Komunikacyjny*, 4, 8–13.
- Stagecoach (2016). *Major transport operators consider transformational plan for contactless travel on every bus*. Pobrano z: <https://www.stagecoachbus.com/news/national/2016/january/major-transport-operators-consider-transformational-plan-for-contactless-travel-on-every-bus>
- Svensson, P. (2001). Zasady zarządzania miejskim i podmiejskim transportem zbiorowym w Szwecji. *Zeszyty Naukowo-Techniczne Oddziału Stowarzyszenia Inżynierów i Techników Komunikacji w Krakowie*, 12, 257–269.
- Świątecki, P. (1998a). Reforma terenowej administracji publicznej a transport (1). *Przegląd Komunikacyjny*, 8–9, 6–9.
- Świątecki, P. (1998b). Reforma terenowej administracji publicznej a transport (2). *Przegląd Komunikacyjny*, 10, 9–13.
- Świątecki, P. (1998c). Reforma terenowej administracji publicznej a transport (3). *Przegląd Komunikacyjny*, 11, 18–24.
- Świątecki, P. (1998d). Reforma terenowej administracji publicznej a transport (4). *Przegląd Komunikacyjny*, 12, 5–10.
- Świątecki, P. (1999). Reforma terenowej administracji publicznej a transport (5). *Przegląd Komunikacyjny*, 1, 18–23.
- Taylor, Z. (2003). Zamknięcia dla ruchu pasażerskiego linii kolejowych w Polsce i ich społeczne konsekwencje. *Przegląd Geograficzny*, 3 (75), 351–382.
- Taylor, Z., Ciechański, A. (2007). Przekształcenia własnościowe przedsiębiorstw PKS w nowej sytuacji gospodarczej. *Przegląd Geograficzny*, 1 (79), 5–44.
- Taylor, Z., Ciechański, A. (2008a). Transformacja własnościowa przedsiębiorstw PKS po roku 1990. *Przegląd Komunikacyjny*, 4, 3–13.
- Taylor, Z., Ciechański, A. (2008b). What happened to the national road carrier in a post-communist country? The case of Poland's state road transport. *Transport Review*, 5, 619–640.
- Taylor, Z., Ciechański, A. (2010a). Przekształcenia organizacyjno-własnościowe pasażerskich przedsię-

biorstw komunikacji samochodowej. *Transport Miejski i Regionalny*, 2, 19–25.

Taylor, Z., Ciechański, A. (2010b). Polskie przedsiębiorstwa publicznego transportu regionalnego i miejskiego w warunkach gospodarki rynkowej. *Przegląd Komunikacyjny*, 4, 20–25.

Taylor, Z., Ciechański, A. (2013a). Organizacyjno-własnościowe przekształcenia narodowych przewoźników drogowych w Polsce, Czechach i na Słowacji – część I i II. *Przegląd Geograficzny*, 2 (85), 151–172.

Taylor, Z., Ciechański, A. (2013b). Organizacyjno-własnościowe przekształcenia narodowych przewoźników drogowych w Polsce, Czechach i na Słowacji – część II. *Przegląd Geograficzny*, 4 (85), 515–547.

White, P. (2002). *Public Transport: Its Planning, Management and Operation*. London–New York: Spon Press.

Wolański, M. (red.) (2016a). *Jak zorganizować komunikację pozamiejską po 1 stycznia 2017 roku? Praktyczny przewodnik dla samorządów*. Warszawa: Związek Powiatów Polskich–Mobilis Sp. z o.o.

Wolański, M. (red.) (2016b). *Publiczny transport zbiorowy poza miejskimi obszarami funkcjonalnymi*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa.

Wolański, M., Mrozowski, W., Jakubowski, B., Pieróg, M. (2015). *Raport końcowy. Ewaluacja ex-ante zmian w systemie refundacji ulg ustawowych w publicznym transporcie zbiorowym na obszarach pozamiejskich*. Warszawa: Akademia Leona Koźmińskiego w Warszawie.

## Regional public bus transport – regress, reforms, recommendations

Regional public bus (coach) services in Poland have faced serious challenges in recent years. A large part of the transport system is preserved solely by means of the public refunding of reduced fares. The new Act on mass public transport aims to improve the situation by encouraging local authorities to take responsibility for regional transport systems. The aim of this paper is to evaluate regulations implemented, to formulate recommendations leading to an improved transport system based around the new legislation, and to prepare long-term recommendations by which the legislative process might be streamlined in future. The available literature and detailed analysis of amended refunding regulations entering into force on 1/01/2017 make it clear that the further operation of regional transport systems outside urban areas is threatened by the reluctance of local governments to contract and finance public services. However, the authors feel a better-quality and more cost-effective regional transport system is achievable, provided the route network is planned appropriately, and integrates both regular routes and school services, with monthly tickets purchased wholesale. In the long run, more profound change, including new legislation, are essential, with a view to the entire system by which rural public transport in Poland is financed and organised being redefined.

Keywords: public transport, transport, transport system, regional transport

Piotr Nowaczyk

## Funkcjonowanie portu morskiego w Kołobrzegu w oparciu o system nadzoru publicznego

Pomimo wielu prób Unia Europejska nie wypracowała wspólnych przepisów regulujących funkcjonowanie portów morskich. W państwach członkowskich można się spotkać z różnymi podejściami do nadzoru nad działalnością gospodarczą portów. Celem artykułu jest wskazanie możliwości poprawy funkcjonowania portu w Kołobrzegu w oparciu o system nadzoru publicznego. Szczególną uwagę zwrócono na zakres uprawnień podmiotu zarządzającego oraz na problem finansowania infrastruktury portowej. W opracowaniu wykorzystano literaturę przedmiotu oraz wyniki przeprowadzonych badań. Na podstawie zebranych materiałów dokonano analizy ilościowej oraz przyczynowo-skutkowej zachodzących zjawisk. Przeprowadzone badania wykazały, iż operator portu handlowego w Kołobrzegu nie wywiązywał się z obowiązku rozwoju portu. Następowła dalsza dekapitalizacja infrastruktury portowej, czego konsekwencją był regres przeładunków. Poprawę funkcjonowania portu w Kołobrzegu można dostrzec w większej staranności w doborze operatorów portowych. Niemniej należałoby rozważyć możliwość zwiększenia uprawnień podmiotu zarządzającego portem. Czynnikiem publicznym powinien mieć możliwość świadczenia usług portowych. Źródło finansowania portu mogą stanowić środki unijne oraz wsparcie operatora portowego. Gdyby sytuacja tego wymagała, należałoby rozpatrzyć możliwość dofinansowania modernizacji infrastruktury portowej ze środków budżetu państwa.

Słowa kluczowe: system nadzoru publicznego, eksploatacja portów morskich, finansowanie portów morskich, port morski w Kołobrzegu.

### Wprowadzenie

Porty morskie stanowią ważne struktury gospodarcze, generują przychody oraz tworzą miejsca pracy (Szczurek 2002, s. 116). Pełne wykorzystanie tkwiącego w nich potencjału wymaga spełnienia wielu warunków. Podstawowym czynnikiem zapewniającym prawidłowe funkcjonowanie sektora portowego jest właściwy nadzór nad podmiotami gospodarczymi prowadzącymi działalność w granicach administracyjnych portu (Miszczyk 1999, s. 74–75). Uchybienia w obszarze kontrolnym mogą znacznie ograniczyć zdolności

rozwojowe portu, a tym samym lokalnej gospodarki (Grzelakowski 2005, s. 18).

Głównym celem artykułu jest wskazanie możliwości poprawy funkcjonowania portu w Kołobrzegu w oparciu o system nadzoru publicznego. Szczególną uwagę zwróciłem na zakres uprawnień podmiotu zarządzającego portem oraz na problem finansowania infrastruktury portowej.

Poruszana w artykule problematyka jest aktualna i niezmiernie ważna. Obowiązujący w Polsce system nadzoru publicznego ogranicza możliwości rozwojowe portów morskich (Grzelakowski, Matczak 2010, s. 28–31). Dostrzega to środowisko portowe, najlepiej zorientowane w mechanizmach funkcjonowania takich struktur. Przedstawiony w artykule problem nadzoru publicznego nad portem w Kołobrzegu może stanowić cenną wskazówkę w toczących się dyskusjach.

Literatura przedmiotu dotycząca nadzoru publicznego nad portami morskimi jest dość

---

Piotr Nowaczyk  
Katedra Marketingu  
Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny  
w Szczecinie  
al. Piastów 17, 70-310 Szczecin  
piotr.nowaczyk@zut.edu.pl

obszerna. Brakuje jednak kompleksowych opracowań, które poruszałyby problematykę funkcjonowania małych jednostek w Polsce, takich jak port w Kołobrzegu.

W artykule wyodrębniono zakresy: rzeczowy, czasowy oraz terytorialny. Zakres rzeczowy obejmuje problematykę funkcjonowania portu w Kołobrzegu, a w szczególności uprawnień zarządzającego nim podmiotu w zakresie kontrolnym oraz sposobu finansowania infrastruktury portowej. Od przyjętych rozwiązań w badanym obszarze zależy prawidłowe funkcjonowanie portów morskich. Ze względu na ujawnione problemy badania koncentrują się wyłącznie na działalności przeładunkowej. Do pozostałych dwóch rodzajów działalności, tj. rybackiej oraz rekreacyjno-sportowej, odniosłem się, omawiając możliwości finansowania inwestycji.

Badania ograniczyłem do portu w Kołobrzegu, wiedząc, że nie można na podstawie jednego obiektu badawczego wyciągać uogólniających wniosków. Jednakże nadzór publiczny nad pozostałymi małymi portamiorskimi jest zbliżony lub identyczny, mogą u nich wystąpić podobne problemy.

Zakres czasowy artykułu obejmuje lata 2009–2015. W tym okresie ujawniły się problemy związane z funkcjonowaniem portu w Kołobrzegu w sferze działalności przeładunkowej.

Opracowanie składa się poza wprowadzeniem z sześciu punktów zasadniczych oraz podsumowania. W pierwszym punkcie omówiono zakres regulacji sektora portowego w ustawodawstwie unijnym. W następnym dokonałem charakterystyki nadzoru publicznego występującego w różnych systemach zarządzania portamiorskimi w państwach Unii Europejskiej. Sfery działalności oraz finansowanie portów morskich w Unii przedstawiłem w punkcie trzecim. W dwóch następnych fragmentach scharakteryzowałem system nadzoru publicznego nad portem w Kołobrzegu oraz omówiłem najważniejsze problemy związane z działalnością portu handlowego. W ostatnim punkcie wskazałem na możliwości poprawy funkcjonowania portu w Kołobrzegu w oparciu o zmiany w systemie nadzoru publicznego. Na koniec przedstawiłem w sposób syntetyczny najważniejsze problemy poruszane w niniejszym artykule.

Artykuł bazuje na literaturze przedmiotu oraz materiałach pierwotnych. Badania w formie ankiety oraz wywiadu pogłębionego zrealizowano w latach 2014–2016. Wywiad pogłębiony z dyrektorem Zarządu Portu Morskiego Kołobrzeg (ZPM Kołobrzeg) przeprowadzono trzykrotnie. Badania ankietowe były zaś skierowane do użytkowników związanych z działalnością przeładunkową: operatora portowego, podmiotu lub podmiotów świadczących usługi na rzecz statków i ładunków, przedstawiciela ZPM Kołobrzeg ds. portu handlowego oraz podmiotów zajmujących się dystrybucją ładunków. Łącznie uczestniczyło w nich 10 respondentów. Na podstawie zebranych materiałów dokonałem analizy ilościowej oraz przyczynowo-skutkowej zachodzących zjawisk.

## 1. Porty morskie w polityce transportowej Unii Europejskiej

Polityka transportowa stanowiła jeden z pierwszych sektorów gospodarki, która doczekała się regulacji unijnych. Podstawy prawne otrzymała już w traktacie rzymskim z 1957 r. (Misztal 1994, s. 12–15). Ujednolicenie norm i przepisów oraz liberalizacja usług transportowych były konsekwencją procesów integracyjnych zachodzących w Europie Zachodniej. Budowa jednolitego rynku ze swobodnym przepływem towarów, siły roboczej, usług i kapitału stawiała przed transportem liczne wyzwania. Zwiększający się strumień wymiany handlowej oraz rosnący ruch pasażerski były w coraz większym stopniu realizowane w układzie międzynarodowym. Jednakże przepisy regulujące usługi transportowe w państwach członkowskich, a dotyczące m.in. norm ochrony środowiska, kwestii bezpieczeństwa oraz finansowania, wykazywały znaczne rozbieżności. Stwarzało to zagrożenie dla swobodnej konkurencji, na której opierał się wspólny rynek. Dlatego sektor transportowy wymagał uregulowania na poziomie wspólnotowym.

Traktat rzymski z 1957 r., jako dokument prawa pierwotnego, wyznaczał ogólne kierunki rozwoju unijnej polityki transportowej. Jego postanowienia wymagały uszczegółowienia i rozwinięcia. Najważniejszymi dokumentami regulującymi problematykę transportową w UE były *Białe księgi*

*transportu*, których łącznie opublikowano sześć<sup>1</sup>. Ich głównym postulatem była liberalizacja rynku, tj. otwarcie rynków transportowych i stworzenie uczciwych warunków konkurencji. Jednakże do połowy lat osiemdziesiątych poprzedniego stulecia postępy w urzeczywistnianiu idei wspólnego obszaru transportowego były niewielkie. Intensyfikacja procesów liberalizujących rynek transportowy nastąpiła w drugiej połowie lat osiemdziesiątych i związana była z powstawaniem wspólnego rynku unijnego. Niestety w tym okresie polityka transportowa Unii Europejskiej poświęcała niewiele uwagi działalności portów morskich. Sytuacja zaczęła się zmieniać w latach dziewięćdziesiątych, kiedy to zaczęto przyznawać większą rolę bardziej zrównoważonemu rozwojowi transportu. W obliczu rosnącego wolumenu przewozów towarowych oraz intensyfikacji ruchu pasażerskiego transportem samochodowym coraz większego znaczenia w systemie transportowym nabierała pozycja portów morskich. Miały one odciążać transport drogowy, a tym samym ograniczyć zanieczyszczenie środowiska oraz poprawić bezpieczeństwo. Powyższy kierunek rozwoju portów morskich został nakreślony szczególnie w ostatniej *Białej księdze transportu*, z roku 2011. Realizacja zamierzeń wyznaczonych przystaniom morskim wymaga ich dobrego skomunikowania z ogólnodostępną siecią transportową. Dlatego Unia wspierała projekty mające na celu modernizację infrastruktury portowej oraz infrastruktury umożliwiającej dostęp do nabrzeża od strony tak lądu, jak i wody. Największe porty morskie stały się elementem Transeuropejskiej Sieci Transportowej (TEN-T), będącej fundamentem komunikacyjnym UE. Sieć stanowiła podstawę transportu multimedialnego, wykorzystującego w obsłudze portów morskich połączenia kolejowe, drogowe oraz śródlądowe. Elementem polityki transportowej Unii było również promowanie żeglugi bliskiego zasięgu. Miała ona przyczynić się do poprawy komunikacji pomiędzy sąsiadującymi ze sobą przystaniami. Kolejnym środkiem realizacji polityki transportowej wobec portów

była koncepcja „autostrad morskich”, tworzonych na głównych szlakach morskich.

Powyższe zabiegi miały za zadanie głównie zwiększenie obrotów ładunkowych i przewozów pasażerskich drogą morską. Niestety w okresie kilkudziesięciu lat funkcjonowania wspólnot europejskich pomimo wielu prób nie udało się ustanowić wspólnej polityki portowej. Wszystkie starania kończyły się niepowodzeniem (Klimek, Dąbrowski 2011). Dotychczasowe wysiłki zmierzające do uregulowania kwestii portowych pozostawały poza głównym nurtem polityki transportowej wspólnot, a ich efekty miały charakter niewiązący. Najważniejszymi dokumentami zakładającymi zliberalizowanie polityki portowej były I Pakiet Portowy z 2001 r. oraz II Pakiet Portowy z 2004 r. Zakładały one swobodny dostęp do wykonywania usług portowych oraz zwiększenie transparentności polityki finansowej, w tym kwestii udzielania pomocy publicznej. Propozycje ujednoczenia polityki portowej nie zostały jednak zaakceptowane przez Parlament Europejski. Dlatego sektor portowy pozostaje obecnie ostatnim obszarem aktywności transportowej, w którym nie przeprowadzono liberalizacji rynku w wymiarze europejskim (Maczak 2014, s. 881–882).

Najważniejszą przeszkodą w ustanowieniu wspólnej polityki portowej były odmienne przepisy regulujące funkcjonowanie portów morskich, a dotyczące m.in. kwestii finansowania ich infrastruktury oraz stopnia zaangażowania ich administracji w działalność eksploatacyjną. Powyższe różnice wynikały z przesłanek ekonomicznych, społecznych i politycznych. Były w znacznej mierze uwarunkowane historycznie (Miształ 1994, s. 25–28).

## 2. Zakres nadzoru publicznego w różnych systemach zarządzania portami morskimi w Unii Europejskiej

System zarządzania portami morskimi określa relację pomiędzy właścicielem przystani (gruntów, infrastruktury oraz niekiedy suprastruktury) a powołanym przez niego podmiotem do kierowania nią. Właściciel w szczególności określa formę organizacyjno-prawną podmiotu zarządzającego,

<sup>1</sup> Pierwsza *Biała księga transportu* została zaprezentowana w roku 1961, druga – w 1973 r., trzecia – w 1983 r., czwarta – w 1992 r., piąta – w 2001 r., oraz ostatnia, szósta – w 2011 r. (Maczak 2014, s. 331–338).



zakres jego autonomii administracyjnej i finansowej oraz charakter relacji ze sferą eksploatacyjną portu. Nadzór właścicielski nad portem może więc przyjąć formę bardziej lub mniej bezpośrednią. Podobnie stopień odpowiedzialności za funkcjonowanie portu może być zróżnicowany. Odmienne regulacje w tym zakresie pozwoliły na wyodrębnienie czterech systemów zarządzania portami morskimi: państwowego, autonomicznego, miejskiego oraz prywatnego (Misztal, Szwankowski 2001, s. 110–114; Grzelakowski, Matczak 2012, s. 130–135).

W państwowym systemie zarządzania nadzór nad portami z reguły powierza się organom administracji państwowej lub specjalnie do tego celu utworzonym spółkom prawa handlowego (zob. tabela 1). Porty zarządzane w tym systemie stanowią własność państwa. Dlatego to na nim ciąży obowiązek finansowania ich najważniejszego składnika, jakim jest infrastruktura portowa. Zarządy przystani mają zróżnicowaną możliwość wpływu na ich sferę działalności administracyjnej oraz eksploatacyjnej. Porty państwowe z reguły nie są samowystarczalne finansowo. W korzystniejszej sytuacji finansowej znajdują się zarządy jednostek, które angażują się w działalność eksploatacyjną<sup>2</sup>. Jeżeli natomiast usługi portowe zdominowane są przez sektor prywatny, infrastruktura portowa, na bazie której świadczone są przeładunki, wymaga większego dofinansowania z budżetu centralnego. Państwowy system zarządzania portami jest dość rozpowszechniony, szczególnie w krajach basenu Morza Śródziemnego. W systemie państwowym zarządzane są zarówno duże, jak i mniejsze struktury portowe<sup>3</sup>. System ten jest jednak uznawany za mało skuteczny, szczególnie w warunkach silnej konkurencji na rynku. W związku z tym stopniowo traci na popularności.

Porty zarządzane przez podmioty autonomiczne stanowią własność sektora publicznego. Jest nim zwykle państwo, ale także miasto lub region.

<sup>2</sup> Dotyczy to portów niewymagających kapitałochłonnych nakładów inwestycyjnych, tj. wyposażonych w odpowiednią infrastrukturę oraz sprzęt i urządzenia przeładunkowe. W przeciwnym wypadku zarządy portów obarczone są dodatkowymi kosztami.

<sup>3</sup> W przypadku mniejszych struktur portowych państwowy system zarządzania stanowi finansową formę ich wsparcia.

Zarządy portów prowadzą najczęściej działalność w formie spółek prawa handlowego, z daleko idącą autonomią administracyjno-finansową. Większe możliwości finansowe posiadają te porty, w których zarządy włączają się w działalność komercyjną. W przypadku pozostawienia sfery eksploatacyjnej podmiotom prywatnym podstawowa infrastruktura przeładunkowa wymaga większego dofinansowania ze środków publicznych. Autonomiczny system zarządzania portami jest dość rozpowszechniony w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Zyskuje coraz bardziej na znaczeniu ze względu na elastyczność działania oraz większą samodzielność finansową podmiotu zarządzającego. W tym systemie zarządzane są szczególnie większe struktury portowe.

W miejskim systemie zarządzania infrastruktura stanowi własność komunalną. Na władzach miejskich spoczywa obowiązek jej finansowania. Władze lokalne zarządzają portami bezpośrednio, przez wyodrębnioną z ich struktur komórkę organizacyjną lub powierzając administrację specjalnie do tego celu utworzonym podmiotom. Zarządy takich portów nie są samowystarczalne finansowo, czego główną przyczyną jest zakaz angażowania się w działalność eksploatacyjną. Tym samym jest ona zdominowana przez sektor prywatny. System miejski jest dość popularną formą zarządzania portami, szczególnie o znaczeniu lokalnym lub regionalnym. Dominuje głównie w państwach basenu Morza Bałtyckiego. Jest on często określany mianem inicjatywy prywatnej ze względu na znaczny stopień zaangażowania w działalność eksploatacyjną silnie konkurencyjnego sektora prywatnego.

Porty prywatne stanowią własność sektora prywatnego, który ponosi pełną odpowiedzialność za ich finansowanie. Zarządy portów na zasadach wyłączności angażują się w działalność eksploatacyjną. Jest to rzadko spotykany system. Porty administrowane przez podmioty prywatne to z reguły jednostki specjalistyczne o lokalnym znaczeniu oraz przystanie zakładów przemysłowych.

W państwach członkowskich Unii Europejskiej występują wszystkie wymienione systemy zarządzania portami, a towarzyszy im odpowiedni zakres nadzoru publicznego. Istnieje przy tym wiele modyfikacji tych systemów, zwanych w lite-

Tabela 1. Charakterystyka nadzoru publicznego w różnych systemach zarządzania portami morskimi w Unii Europejskiej

System zarządzania	Formy oraz zakres nadzoru publicznego			
	podmiot nadzoru publicznego	świadczenie usług portowych	samowystarczalność finansowa podmiotu zarządzającego portem	finansowanie infrastruktury
Państwowy	jednostka publiczna/ spółka prawa handlowa	zarząd państwowy / sektor prywatny	ograniczona w zróżnicowanym stopniu	zarząd państwowy/ państwo
Autonomiczny	spółka prawa handlowego	zarząd autonomiczny/sektor prywatny	ograniczona w zróżnicowanym stopniu	zarząd autonomiczny/ sektor publiczny
Miejski	komórka organizacyjna/ wyodrębniony podmiot prawa publicznego lub handlowego	sektor prywatny	ograniczona	zarząd miejski/ miasto
Prywatny	komórka organizacyjna/ spółka prawa handlowego	zarząd prywatny	pełna	zarząd prywatny

Źródło: opracowanie własne na podstawie Waclawik-Narbut 2003, s. 91–95; Miształ, Szwankowski 2001 s. 110–114; Grzelakowski, Matczak 2012, s. 130–135; Komisja Europejska 2013, s. 6.

raturze modelami, określających relacje pomiędzy zarządem portu, przedsiębiorstwami działającymi w sferze eksploatacyjnej, handlowo-usługowej i przemysłowej oraz instytucjami ze sfery administracji morskiej, nadzoru i kontroli nad obrotem portowo-morskim. Modele zarządzania stanowią specyficzne warianty określonych systemów zarządzania przystaniami.

Systemy zarządzania portami morskimi w Unii Europejskiej regulują przepisy krajowe. Mnogość tych modeli powoduje, że porty w państwach członkowskich zarządzane są w bardzo różny sposób. Praktycznie nie ma dwóch portów działających na identycznych zasadach. Odmienne systemy zarządzania portami mogą występować nawet w ramach tego samego państwa (Komisja Europejska 2013, s. 6).

Należy podkreślić, iż systemy zarządzania nie stanowią sztywnych konstrukcji (Grzelakowski, Matczak 2012, s. 130–135). Ich cechy ewoluują, dostosowując się do zmiennych uwarunkowań gospodarczych. W portach wspólnoty można zaobserwować tendencję do zwiększania administracyjno-finansowej autonomii zarządów portów. Globalizacja procesów gospodarczych wymusza większą elastyczność w podejściu do ad-

ministrowania, w związku z czym także zarządy przystani są coraz mniej skrupowane przepisami regulującymi ich działalność. Wspólna polityka konkurencji UE z jej zakazem subsydiowania działalności gospodarczej wymusza większą samowystarczalność finansową portów. Ich zarządy stają się aktywnymi graczami na rynku usług portowych (Waclawik-Narbut 2003, s. 91–95). Jeśli pozwala na to prawo krajowe, coraz częściej angażują się w działalność eksploatacyjną, z reguły zarezerwowaną dla sektora prywatnego. W celu pozyskania dodatkowego strumienia ładunków wchodzą w liczne związki kapitałowe z podmiotami łańcucha logistycznego. Coraz częstsze są przypadki ustanawiania wspólnego zarządu nad większą liczbą portów. Pojawiające się w ich następstwie oszczędności oraz koordynacja działalności inwestycyjnej wzmacniają pozycję konkurencyjną portów.

### 3. Sfery działalności oraz finansowanie portów morskich w Unii Europejskiej

W funkcjonowaniu portów morskich można wyróżnić dwie sfery działalności: administracyj-

ną oraz eksploatacyjną (Misztal, Szwankowski 1999, s. 110–111; Montwiłł 2011, s. 111–127; Grzelakowski, Matczak 2012, s. 119–126). Administracja portami należy do działalności nie-dochodowej. Zarządy portów są obciążone wysokimi kosztami finansowania kapitałochłonnej infrastruktury portowej<sup>4</sup> przy jednocześnie ograniczonych dochodach. Obowiązek wyposażenia przystani w niezbędne elementy suprastruktury<sup>5</sup>, praktykowany w wielu przypadkach, dodatkowo obciąża ich budżety. Z reguły przychody z działalności administracyjnej pokrywają koszty utrzymania portów. Natomiast nie są w stanie pokryć wysokich kosztów inwestycji – źródłem ich finansowania stają się środki publiczne (Misztal, Szwankowski 1999, s. 126–129). Jednakże nie we wszystkich przypadkach zarządy portów mogą liczyć na bezzwrotną pomoc finansową, co może wynikać z ogólnej tendencji do ograniczania subsydiowania działalności w Unii Europejskiej czy z przyjętego systemu gospodarczego kraju. Wówczas zarządy portów zmuszone są do pokrywania niedoborów finansowych z działalności eksploatacyjnej, która przynosi wymierne korzyści finansowe.

Podmioty zarządzające portami ograniczają zakres swojej działalności do sfery administracyjnej w sytuacji silnego kapitałowo i sprawnie działającego sektora prywatnego (zob. tabela 2). Stoi za tym przeświadczenie o wyższej efektywności w ramach własności prywatnej. Podmioty prywatne przejmują na siebie obowiązek wyposażenia portów w elementy suprastruktury (zob. tabela 3). Odciąża to zarządy od przygotowania technicznych warunków do prowadzenia działalności gospodarczej (Grzelakowski, Matczak 2012,

<sup>4</sup> Infrastruktura stanowi podstawę rzeczową produkcji portowej, bazę materiałowo-techniczną działalności gospodarczej podmiotów portowych. Jej najważniejszymi elementami są: baseny portowe, nabrzeża portowe wraz z towarzyszącymi im drogami kołowymi, liniami kolejowymi, sieciami energetycznymi oraz wodno-kanalizacyjnymi.

<sup>5</sup> Suprastruktura powstaje na bazie uprzednio utworzonej infrastruktury. Stanowi techniczne wyposażenie przedsiębiorstw. Do jej najważniejszych elementów możemy zaliczyć: urządzenia przeładunkowe, magazyny i place składowe, budynki administracyjne i socjalne, warsztaty naprawcze oraz portowy tabor pływający.

s. 135). Pozbawia je jednak dochodów ze świadczenia usług portowych. W konsekwencji zarządy przystani wymagają zewnętrznego dofinansowania – najczęściej środkami publicznymi o charakterze bezzwrotnym (Klimek 2003, s. 178–186). W szczególnie niekorzystnej sytuacji znajdują się porty z przestarzałą infrastrukturą portową lub z brakami w jej wyposażeniu<sup>6</sup>. W początkowym okresie zmniejszenia dystansu technologicznego zarządy obarczone są dużymi nakładami inwestycyjnymi. W takiej sytuacji pomoc finansowa może nie tylko przyspieszyć unowocześnienie portów, ale w niektórych przypadkach w ogóle ją umożliwić.

Istnieje wiele przyczyn, dla których zarządy portów angażują się w działalność eksploatacyjną. Jedną z nich jest ułomność sektora prywatnego. Z reguły podmioty prywatne wykazują zainteresowanie świadczeniem usług portowych. Jednakże ograniczenia finansowe mogą być przyczyną ich bierności inwestycyjnej. Takie podmioty mogą przy tym nie wykazywać zainteresowania świadczeniem określonych rodzajów usług, a pożądanym ze społecznego punktu widzenia. W konsekwencji zarządy portów muszą przyjmować na siebie obowiązek wyposażenia terenów portowych w niezbędne elementy suprastruktury oraz świadczenia na ich bazie usług portowych. Przygotowanie technicznych podstaw prowadzenia działalności gospodarczej wymaga zaangażowania znacznych środków. Świadczenie usług portowych pozwala zarządom na pozyskanie dodatkowych środków finansowych na pokrycie wydatków inwestycyjnych.

Większe zaangażowanie zarządów portów w działalność eksploatacyjną może również wynikać z przyjętego systemu gospodarczego państwa (Misztal 1994, s. 81–96). W krajach bardziej liberalnych władze są mniej skłonne do subsydiowania działalności portów morskich. Wówczas ich zarządy muszą być bardziej samowystarczalne finansowo, co wymaga większego zaangażowania w działalność usługową. Takiej postawie sprzyja zaś sytuacja konkurencji na rynku transportowym.

<sup>6</sup> Z niedostatkami infrastrukturalnymi borykają się głównie porty peryferyjne lub zlokalizowane w krajach rozwijających się oraz przechodzących transformację ustrojową.

Tabela 2. Czynniki wpływające na stopień zaangażowania podmiotów zarządzających portami w działalność eksploatacyjną

Stopień zaangażowania w działalność eksploatacyjną	Przyczyny angażowania się zarządów portów w działalność eksploatacyjną		
	znaczenie sektora prywatnego	przyjęty system gospodarczy państwa	czynniki sprzyjające
Mały	duże	w większym stopniu nastawiony na interwencjonizm państwowy	silna konkurencja ze strony alternatywnych gałęzi transportu oraz konkurencja międzyportowa
Duży	małe	bardziej liberalny	wysoki stopień zmonopolizowania rynku transportowego oraz portowego

Źródło: opracowanie własne na podstawie Misztal 1994, s. 81–96; Misztal, Szwankowski 1999, s. 110–111; Montwiłł 2011, s. 111–127; Grzelakowski, Matczak 2012, s. 119–126.

Państwa, w których porty morskie nie muszą konkurować z innymi gałęziami transportu o ładunki handlu zagranicznego, mogą wyznaczać wyższe stawki opłat za usługi portowe. Handel zagraniczny w tych krajach nie ma alternatywy, musi korzystać z drogi morskiej. Wpływa to na wielkość obrotów ładunkowych, a w rezultacie na dochodowość działalności portowej. Podobnie ograniczona konkurencja na rynku międzyportowym może zmniejszać skłonność władz do udzielania wsparcia zarządom przystani. Geograficzne rozproszenie portów oraz zróżnicowany stopień ich wyposażenia w elementy supra- i infrastruktury faworyzuje struktury portowe znajdujące się w korzystniejszej sytuacji. Może to stanowić argument na rzecz większej samowystarczalności finansowej zarządów.

#### 4. System nadzoru nad portem morskim w Kołobrzegu

Głównym krajowym aktem prawnym regulującym funkcjonowanie portów morskich w Polsce jest uchwalona w 1996 r. ustawa o portach i przystaniach morskich<sup>7</sup>. Wyróżnia ona dwie kategorie portów: o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej<sup>8</sup> oraz pozostałe, do których zalicza małe porty i przystanie morskie. Ustawa szczegółowo reguluje formę organizacyjno-prawną podmiotów zarządzających pierwszą grupą. W przypadku pozostałych struktur, do których należy port w Kołobrzegu, wybór formy pozostawiono właściwym gminom portowym.

W oparciu o zapisy ustawy portowej gmina miejska w Kołobrzegu w 1999 r. ustanowiła

Tabela 3. Przesłanki oraz zakres subsydiowania podmiotów zarządzających portami morskimi

Potrzeba subsydiowania	Czynniki wpływające na subsydiowanie zarządów portów		
	stopień rozwoju portu	zakres świadczenia usług przez zarząd portu	znaczenie sektora prywatnego
Mała	wysoki (odpowiednia ilość i stan techniczny supra- oraz infrastruktury)	znaczny	duże
Duża	niski (braki w wyposażeniu oraz w stanie technicznym supra- i infrastruktury)	ograniczony	małe

Źródło: opracowanie własne na podstawie Misztal 1994, s. 81–96; Misztal, Szwankowski 1999, s. 126–129; Klimek 2003, s. 171–190; Grzelakowski, Matczak 2012, s. 135.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich (Dz. U. 1997, nr 9, poz. 44, ze zm.).

<sup>8</sup> Do portów o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej zaliczają się: Świnoujście, Szczecin, Gdynia oraz Gdańsk.

spółkę z o.o. o nazwie Zarząd Portu Morskiego Kołobrzeg w celu sprawowania kontroli nad portem. Ustawa określiła zakres obowiązków podmiotu administrującego. Zarząd portu nie może bezpośrednio angażować się w działalność eksploatacyjną, świadczenie usług portowych zostało zarezerwowane dla sektora prywatnego. Ustawodawca obarczył spółkę obowiązkiem finansowania infrastruktury portowej, bez możliwości ubiegania się o dofinansowanie ze środków budżetu państwa (*Studium...* 2009, s. 154–157)<sup>9</sup>.

Z powyższego wynika, iż regulacje ustawowe znacznie ograniczyły zakres nadzoru publicznego nad portem w Kołobrzegu. Był on zarządzany w systemie miejskim z charakterystycznym dla niego podmiotowym rozdzieleniem sfery administracyjnej od sfery gospodarczej.

## 5. Świadczenie usług przeładunkowych oraz finansowanie portu morskiego w Kołobrzegu

Zarząd portu w Kołobrzegu w 2009 r. przejął na własność port handlowy. Dzierżawcą terenów portowych od 2008 r. była spółka z o.o. Rentrans Cargo (Weprzędz 2009)<sup>10</sup>. W aneksie do podpisanej umowy dzierżawy zobowiązała się ona do unowocześnienia portu handlowego, w tym: modernizacji nabrzeży, dróg wewnętrznych i infrastruktury kolejowej oraz wyposażenia w urządzenia przeładunkowe. Na spółce spoczywał również obowiązek pozyskiwania klientów zainteresowanych usługami przeładunkowymi portu (Szwankowska 2013).

Niestety dzierżawca nie wywiązywał się z postanowień umowy<sup>11</sup>. Elementy techniczne portu handlowego ulegały dekapitalizacji oraz nie wznowiono przewozów transportem kolejowym. Spółka wykazywała przy tym znaczną bierność w pozyskiwaniu masy towarowej. W konsekwencji zmniejszyły się przeładunki, regres w tej sferze

<sup>9</sup> O wsparcie finansowe mogą ubiegać się porty o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej.

<sup>10</sup> Spółka podpisała umowę dzierżawy terenów portowych na okres 20 lat, tj. od 2008 do 2028 r.

<sup>11</sup> Czego konsekwencją było wejście Zarządu Portu w Kołobrzegu w 2012 r. w spór sądowy z dzierżawcą terenów portowych.

działalności szczególnie uwidocznił się w latach 2012–2015. Wówczas obroty zmniejszyły się blisko trzykrotnie, nieznacznie przewyższając przeładunki z 2009 r. – o najniższym poziomie w rozpatrywanym okresie (zob. tabela 4). Wielkość obrotów ładunkowych w porcie kołobrzesckim odbiegała od ogólnej tendencji występującej w polskich portach morskich, w których te systematycznie rosły<sup>12</sup>. W roku 2015 osiągnęły największą wartość i były wyższe o przeszło 50% w stosunku do roku bazowego 2009. Jeszcze większą różnicę można dostrzec, analizując obroty ładunkowe portu darłowskiego – o znacznie mniejszym potencjale przeładunkowym niż kołobrzescki. Przeładunki w Darłowie pomimo okresowych wahań wykazywały tendencję rosnącą. Szczególnie w latach 2013–2015 nastąpił ich gwałtowny wzrost. W tym samym czasie wielkość przeładunków w Kołobrzegu malała, co potwierdza negatywną rolę operatora w pozyskiwaniu masy towarowej. Nie wykorzystał on zapotrzebowania na usługi transportowe portu handlowego, którego możliwości przeładunkowe szacowane są na 500 tys. ton rocznie. Zmniejszenie obrotów ładunkowych rzutowało na sytuację finansową podmiotów powiązanych z działalnością handlową przystani. W konsekwencji port w Kołobrzegu, nie wykorzystując swojego potencjału, ograniczał możliwości rozwojowe lokalnej gospodarki (Malkowski 2015, s. 210–219; Biernacki 2014, s. 35–48).

Według opinii respondentów, główną przyczyną bierności inwestycyjnej Rentrans Cargo były względy finansowe<sup>13</sup>. Modernizacja infrastruktury portowej wymagała znacznych nakładów

<sup>12</sup> Z analizy danych zawartych w tabeli 4 można dostrzec, iż w 2011 r. nastąpiło zmniejszenie wielkości przeładunków. Nie zmienia to jednak ogólnej tendencji występującej w przeładunkach w latach 2009–2015.

<sup>13</sup> Postawa spółki mogła być również podyktowana innymi względami, co w trakcie badań sugerowali respondenci. Należała ona do grupy kapitałowej OT Logistics S.A. posiadającej terminale przeładunkowe w portach o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej. Zaniebdania inwestycyjne w porcie kołobrzesckim zwiększały atrakcyjność głównych portów – położonych w znacznej odległości, ale dysponujących lepszą infrastrukturą. W ten sposób próbowano osłabić pozycję konkurencyjną Kołobrzegu na rynku przeładunków.

Tabela 4. Wielkość obrotów ładunkowych w polskich portach morskich w latach 2009–2015

Wielkość przeładunków		Lata						
		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Kołobrzeg	tys. ton	96,9	147,2	264,2	312,0	129,1	154,2	107,0
	dynamika w %	100	151,9	272,7	321,0	133,2	159,1	110,4
Darłowo	tys. ton	23,8	44,0	71,3	177,2	107,0	113,1	344,0
	dynamika w %	100	184,9	200,0	744,5	449,6	475,2	1445,4
Porty morskie w Polsce	tys. ton	45 079,4	59 506,5	57 738,2	58 825,2	64 104,2	68 934,7	69 735,5
	dynamika w %	100	132,0	128,1	130,5	142,2	152,9	154,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ZPM Kołobrzeg; ZPM Darłowo (<http://www.port.darlowo.pl/pl/?div=-przeladunki>); Główny Urząd Statystyczny 2009; 2010; 2011; 2012; 2013; 2014; 2015.

inwestycyjnych. Spółka obawiała się, że przychody ze świadczenia usług przeładunkowych mogą nie pokryć wydatków przeznaczonych na modernizację kapitałochłonnej infrastruktury.

## 6. Możliwości poprawy funkcjonowania portu morskiego w Kołobrzegu

Wydaje się, że najlepszym sposobem na poprawę funkcjonowania portu handlowego w Kołobrzegu będzie rozwiązanie umowy z dotychczasowym dzierżawcą terenów portowych. Jednakże nie wykazywał on woli porozumienia, a wynik przedłużającego się sporu prawnego jest niepewny. W takich okolicznościach ZPM Kołobrzeg powinien pozyskać nowego operatora, tym razem zainteresowanego działalnością przeładunkową. Jest to rozwiązanie tym bardziej prawdopodobne, że przystań posiada tereny portowe, które można by wykorzystać do celów przeładunkowych. Dobry stan techniczny tych nabrzeży odciążyłyby operatora portowego od ponoszenia wydatków inwestycyjnych. Nowy inwestor musiałby jednak wyposażyć tereny portowe w elementy suprastruktury, m.in. w place składowe, magazyny, budynki. Właściwie skonstruowane zapisy umowy dzierżawy zagwarantowałyby świadczenie usług zgodnych z zapotrzebowaniem użytkowników oraz stworzyłyby konkurencję dla dotychczasowego operatora. Wzrosłyby zapewne obroty towarowe, co

pozwoliłoby w większym stopniu wykorzystać potencjał przeładunkowy portu.

W przypadku natomiast braku wiarygodnego inwestora odpowiedzialność za rozwój portu mógłby przyjąć na siebie czynnik publiczny. Jednakże ustawa portowa zakazywała zarządom portów angażowania się w działalność gospodarczą. W moim odczuciu, potwierdzonym wypowiedziami respondentów i opiniami części środowiska portowego, należałoby rozważyć możliwość rozszerzenia uprawnień podmiotów zarządzających portami morskimi. Realizacja powyższego postulatu wymagałaby zmian legislacyjnych. Nowelizacja ustawy portowej powinna – w uzasadnionych przypadkach – dopuszczać możliwość świadczenia usług przez zarządy przystani. Podmioty publiczne powinny mieć większą swobodę rozwiązywania problemów, nie tylko poprzez narzędzia oddziaływania administracyjnego, ale również poprzez bezpośrednią ingerencję w sferę usługową portu (Grzelakowski, Matczak 2010, s. 28–31). Wówczas ZPM Kołobrzeg mógłby przeprowadzić modernizację infrastruktury portowej oraz rozpocząć świadczenie usług zgodnych z zapotrzebowaniem potencjalnych użytkowników.

Z prawnego punktu widzenia zaproponowane rozwiązanie jest możliwe do wprowadzenia. Prawo unijne nie zabrania angażowania się publicznych podmiotów nadzorujących porty w działalność czysto handlową. Występuje przy tym wiele modeli zarządzania portami w systemie miejskim, w tym wariant funkcjonalny, w którym

zarządy biorą aktywny udział w działalności gospodarczej. W administracji portami morskimi w Unii Europejskiej występuje również tendencja do zwiększania autonomii zarządów (Wacławik-Narbut 2003, s. 91–95).

W przypadku przejęcia odpowiedzialności za funkcjonowanie portu handlowego przez zarząd portu w Kołobrzegu do rozwiązania pozostałby problem finansowania jego infrastruktury. Dane zawarte w tabeli 5 przedstawiają sytuację budżetową zarządu. W latach 2009–2015 przychody spółki na poziomie 40 068 tys. PLN pokryły wydatki związane z utrzymaniem portu w kwocie 39 652 tys. PLN. Zarząd portu nie był jednak w stanie wygenerować środków na realizację inwestycji. Ich wartość wyniosła 14 424 tys. PLN i stanowiła niemal 36% przychodów spółki, wielokrotnie przewyższając osiągnięty przez nią zysk. Głównym źródłem finansowania inwestycji były środki unijne (Zieziula, Nowaczyk 2011, s. 229–247). Zarząd nie mógł więc wypełnić ustawowego obowiązku – modernizacji portu – bez wykorzystania zewnętrznych źródeł finansowania, i to o charakterze bezzwrotnym. Przy tym zdecydowana większość inwestycji koncentrowała się na działalności rybackiej – port w Kołobrzegu w przeszłości pełnił rolę jednego z największych w Polsce ośrodków rybołówstwa bałtyckiego. Po akcesji do struktur unijnych Polska została jednym z największych beneficjentów środków na restrukturyzację sektora rybackiego, a fundusze te przewidywały możliwość całkowitego dofinansowania inwestycji. Dlatego aktywność inwestycyjna koncentrowała się na infrastrukturze rybackiej, i to pomimo

znacznego regresu rybołówstwa, do jakiego doszło w ostatnich latach. W znacznie mniejszym stopniu unowocześniono infrastrukturę pełniącą funkcję rekreacyjno-sportową. Wynikało to nie tylko z mniejszego znaczenia działalności turystycznej, ale także z mniej korzystnych warunków pozyskania środków unijnych na realizację inwestycji – przewidywały one znaczny wkład własny beneficjenta. Natomiast ograniczona dostępność środków unijnych na modernizację infrastruktury przeładunkowej uniemożliwiła unowocześnienie portu handlowego<sup>14</sup>. Ponadto programy unijne przewidywały wyższy poziom współfinansowania inwestycji w przypadku beneficjentów prywatnych, a do takich zaliczał się operator portu handlowego w Kołobrzegu.

W perspektywie najbliższych lat sytuacja inwestycyjna portu handlowego może ulec poprawie. Port w Kołobrzegu został uwzględniony w wielu dokumentach rangi krajowej (Ministerstwo Gospodarki Morskiej 2007; Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej 2013; Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2014), które wyznaczają kierunki realizacji polityki transportowej państwa. Zawarte w nich cele są zgodne z aktualnymi założeniami polityki transportowej Unii Europejskiej, w której porty morskie zajmują centralne miejsce. Dokumenty te widzą szansę na poprawę funkcjonowania portów morskich w modernizacji infrastruktury przeładunkowej oraz dostępowej (Pluciński 2015, s. 105–118). Podobne kierunki rozwoju dla portów morskich zawierają dokumenty rangi regionalnej (*Strategia...* 2010; 2012; 2013) oraz lokalnej (*Strategia...* 2008; 2010).

Tabela 5. Sytuacja finansowa ZPM Kołobrzeg w latach 2009–2015 (w tys. PLN)

Kategoria ekonomiczna	Lata							Razem
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
Przychody	2 580	4 375	5 964	6 787	6 941	6 703	6 718	40 068
Koszty	3 439	5 135	5 611	6 003	6 625	6 406	6 433	39 652
Wartość inwestycji	239	646	10 573	1 889	196	550	331	14 424

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ZPM Kołobrzeg.

<sup>14</sup> W okresie badawczym realizowane były inwestycje mające na celu poprawę dostępności do portu od strony lądu, m.in. budowa obwodnicy oraz modernizacja dróg

Współdziałanie administracji centralnej, regionalnej i lokalnej zwiększa szansę na modernizację portu (Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2014). W Kołobrzegu planowane są liczne inwestycje. Najważniejszą z nich ma być modernizacja infrastruktury kolejowo-drogowej portu handlowego<sup>15</sup>. Dwie pozostałe mają być związane z poprawą dostępności do portu od strony lądu<sup>16</sup> oraz z poprawą parametrów infrastruktury hydrotechnicznej<sup>17</sup>. Głównym źródłem finansowania inwestycji będą środki z Programu Operacyjnego „Infrastruktura i Środowisko” na lata 2014–2020, w którym na rozwój infrastruktury przeładunkowej portów morskich przewidziano znaczne fundusze. Pozostałe środki mają pochodzić z budżetu miasta Kołobrzeg oraz ZPM Kołobrzeg.

W przypadku pozyskania inwestora zainteresowanego rozwojem działalności przeładunkowej portu należy spodziewać się wzrostu obrotów towarowych. Wkrótce zostaną uruchomione środki z programów unijnych na lata 2014–2020, z których finansowane będą liczne inwestycje drogowe realizowane na zapleczu przystani. Wzrośnie więc zapotrzebowanie na kruszywa i kamienie, grupę towarową dominującą w przeładunkach portu kołobrzieskiego. Zaplecze portu ma charakter rolniczy. Działalność w regionie prowadzi wiele zakładów przetwórstwa drzewnego. Należy się więc spodziewać wzrostu przeładunków: produktów rolniczych, drewna, wyrobów meblarskich w eksporcie oraz wapna w imporcie. Doświadczenie innych małych portów morskich dowodzą<sup>18</sup>, że produkty rolnicze oraz drewno stanowią doskonale towary eksportowe, konku-

rujące na rynkach zagranicznych. Należą one do ładunków masowych, dla których jednym z głównych kryteriów wyboru przystani stanowią koszty transportu. Dlatego nie należy obawiać się konkurencji ze strony dużych portów handlowych, zlokalizowanych w znacznej odległości od zaplecza jednostki kołobrzieskiej. Większe zagrożenie może stanowić port w Darłowie, o zbliżonej strukturze przeładunków. Jednakże główną przyczyną intensywnego rozwoju działalności przeładunkowej w porcie darłowskim była postawa jego operatorów. W następstwie rozpoczętej przez nich działalności wzrosło zainteresowanie użytkowników przeładunkami w Darłowie. Świadczy to o znacznym potencjale zaplecza gospodarczego portu. Prawdopodobnie i w porcie kołobrzieskim po przyjęciu właściwej strategii rozwojowej przez zarząd nastąpi wzrost przeładunków.

Gdyby jednak powyższe działania okazały się niewystarczające, należałoby rozpatrzyć możliwość dofinansowania inwestycji portowych ze środków publicznych, tj. budżetu krajowego. Port w Kołobrzegu to obiekt niedoinwestowany, a takie struktury wymagają pomocy finansowej. Będzie ona niezbędna w celu zmniejszenia dystansu technologicznego dzielącego przystań w Kołobrzegu od nowoczesnych portów przeładunkowych. Takie wsparcie nie powinno kolidować z prawem UE. Doświadczenia z udzielaniem pomocy publicznej unijnym portom wskazują, że rzadko jest ona kwestionowana przez Unię (Vanroye et al. 2011, s. 6–7). Jak już wspomniano, porty morskie zostały wyłączone ze wspólnych regulacji unijnych. Ponadto port w Kołobrzegu jest zaliczany do małych struktur, w niewielkim stopniu zakłócających wymianę handlową między państwami członkowskimi, co stanowi jeden z warunków uznania wsparcia za niedozwoloną pomoc publiczną.

## Podsumowanie

Porty morskie stanowią jedyny obszar aktywności transportowej, który nie doczekał się regulacji na poziomie Unii Europejskiej. Państwa członkowskie posiadają pełną swobodę kształtowania polityki portowej, w tym wyznaczania

<sup>15</sup> Inwestycja ma obejmować modernizację nawierzchni torowej bocznic kolejowej portu morskiego w Kołobrzegu wraz z przebudową ul. Towarowej prowadzącej do przystani.

<sup>16</sup> Etap III inwestycji mającej na celu poprawę dostępności do portu od strony lądu.

<sup>17</sup> Budowa terminalu pasażerskiego wraz z modernizacją podejścia promowego przy nabrzeżu dla jednostek typu ro-ro.

<sup>18</sup> Przykładem małego portu morskiego, w którym w ostatnim okresie nastąpił znaczny wzrost przeładunków, jest Darłowo. W 2015 r. wielkość obrotów ładunkowych wyniósł blisko 350 tys. ton, znacznie więcej niż w porcie kołobrzieskim, dominującym dotychczas na rynku przeładunków portów Wybrzeża Środkowego.



zakresu uprawnień podmiotu zarządzającego przystanią oraz sposobu finansowania jej infrastruktury. Dlatego w portach morskich UE występują odmienne rozwiązania w zakresie administracyjno-finansowej autonomii zarządów.

W okresie badawczym port morski w Kołobrzegu był zarządzany w systemie miejskim za pośrednictwem spółki prawa handlowego. Zarząd stanowił instytucję użyteczności publicznej, której jedynym udziałowcem była gmina miejska Kołobrzeg. Przepisy prawa krajowego zabraniały zarządowi angażowania się w działalność eksploatacyjną. Dlatego świadczenie usług przeładunkowych zostało przekazane prywatnemu podmiotowi. Nie wywiązywał się on jednak z obowiązku rozwoju portu handlowego, czego konsekwencją był regres działalności przeładunkowej.

Szansę na poprawę funkcjonowania portu morskiego w Kołobrzegu trzeba dostrzegać we właściwym doborze operatorów portowych. Dlatego należałoby rozwiązać umowę z dotychczasowym dzierżawcą. Jeśli byłoby to niemożliwe ze względów prawnych, ZPM Kołobrzeg powinien pozyskać nowego inwestora, tym razem zainteresowanego rozwojem działalności przeładunkowej. Należałoby także rozważyć możliwość zwiększenia uprawnień podmiotu zarządzającego portem, co osobiście postuluję. W sytuacji zawodności sektora prywatnego czynnik publiczny powinien mieć prawo do elastycznego reagowania na nieprawidłowości w działalności eksploatacyjnej portu. Zaproponowane rozwiązanie jest o tyle możliwe do urzeczywistnienia, że prawo unijne nie zabrania ingerencji czynnika publicznego w sferę gospodarczą portu. Ponadto powszechnie występującą tendencją w rozwoju portów morskich Unii jest zwiększanie uprawnień podmiotów zarządzających.

Dużym problemem przystani w Kołobrzegu była sytuacja finansowa spółki zarządzającej. Modernizacja portu handlowego wymagała dużych nakładów inwestycyjnych. Programy unijne na lata 2014–2020 stwarzają możliwość, by starać się o środki na inwestycje infrastrukturalne. Pozyskanie nowego operatora portowego prawdopodobnie doprowadziłoby do wzrostu obrotów ładunkowych. W konsekwencji poprawiłaby się sytuacja finansowa ZPM Kołobrzeg, a wraz z nią możliwości inwestycyjne portu. Pomimo optymi-

stycznie rysującej się sytuacji portu handlowego w Kołobrzegu należałoby rozważyć możliwość dofinansowania go ze środków publicznych, gdyby zaistniała taka potrzeba. Pomoc publiczna w tym przypadku byłaby uzasadniona, ponieważ mamy tu do czynienia ze strukturą niedofinansowaną. Przy tym doświadczenia unijne wskazują, że pomoc publiczna udzielana portom morskim prowadzącym działalność gospodarczą nawet w szerokim zakresie jest akceptowana.

## Bibliografia

Biernacki, D. (2014). Efekty społeczno-ekonomiczne inwestycji infrastrukturalnej w porcie morskim. *Problemy Transportu i Logistyki*, 27, 35–48.

Główny Urząd Statystyczny (2009). *Gospodarka morska w Polsce w 2009 r.* Szczecin: Główny Urząd Statystyczny.

Główny Urząd Statystyczny (2010). *Gospodarka morska w Polsce w 2010 r.* Szczecin: Główny Urząd Statystyczny.

Główny Urząd Statystyczny (2011). *Gospodarka morska w Polsce w 2011 r.* Szczecin: Główny Urząd Statystyczny.

Główny Urząd Statystyczny (2012). *Gospodarka morska w Polsce w 2012 r.* Szczecin: Główny Urząd Statystyczny.

Główny Urząd Statystyczny (2013). *Gospodarka morska w Polsce w 2013 r.* Szczecin: Główny Urząd Statystyczny.

Główny Urząd Statystyczny (2014). *Gospodarka morska w Polsce w 2014 r.* Szczecin: Główny Urząd Statystyczny.

Główny Urząd Statystyczny (2015). *Gospodarka morska w Polsce w 2015 r.* Szczecin: Główny Urząd Statystyczny.

Grzelakowski, A. (2005). Strategia rozwoju małych portów polskiego wybrzeża jako instrument ich aktywizacji gospodarczej oraz wspierania rozwoju regionalnego. W: A. Grzelakowski, K. Krośnicka (red.), *Strategia rozwoju małych portów morskich polskiego wybrzeża* (s. 18). Gdynia: Akademia Morska w Gdyni.

Grzelakowski, A., Matczak, M. (2010). *Formy aktywizacji rozwoju średnich i małych portów morskich polskiego wybrzeża – modele zarządzania małymi portami*. Warszawa: Kancelaria Senatu.

Grzelakowski, A., Matczak, M. (2012). *Współczesne porty morskie. Funkcjonowanie i rozwój*. Gdynia: Akademia Morska w Gdyni.

- Klimek, H. (2003). Finansowanie rozwoju portów morskich. W: L. Kuźma (red.), *Ekonomika portów morskich i polityka portowa* (s. 171–191). Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Klimek, H., Dąbrowski, J. (2011). Europejska polityka portowa. *Studia i Materiały Instytutu Transportu i Handlu Morskiego*, 8, 11–34.
- Komisja Europejska (2013). *Porty: motor wzrostu*. Bruksela: Komisja Europejska.
- Malkowski, A. (2015). Koncepcje rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów przygranicznych. *Polityka Ekonomiczna*, 402, 210–219.
- Matczak, M. (2014). Porty morskie w polityce transportowej Unii Europejskiej. *Logistyka*, 6, 881–882.
- Ministerstwo Gospodarki Morskiej (2007). *Strategia rozwoju portów morskich do 2015 roku*. Warszawa: Ministerstwo Gospodarki Morskiej.
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (2014). *Dokument implementacyjny do strategii rozwoju transportu do roku 2020*. Warszawa: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.
- Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (2013). *Program rozwoju polskich portów morskich do roku 2020*. Warszawa: Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.
- Miszczuk, J. (1999). Problemy małych i średnich portów morskich z punktu widzenia administracji państwowej. W: *XV Sejmik Morski. Małe porty morskie oraz ich otoczenie lokalne i regionalne* (s. 74–75). Szczecin: „Civitas Christiana”.
- Miształ, K. (1994). *Porty morskie w Unii Europejskiej*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Miształ, K., Szwankowski, S. (1999). *Organizacja i eksploatacja portów morskich*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Miształ K., Szwankowski S. (2001). *Organizacja i eksploatacja portów morskich: zarządzanie, organizacja, eksploatacja*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Montwiłł, A. (2011). Powiązania sfer administracyjno-zarządczej i eksploatacyjno-usługowej w polskich portach morskich. W: H. Salmonowicz (red.), *Porty i żegluga morska na rynku transportowym Unii Europejskiej* (s. 111–129). Szczecin: Wydawnictwo Zapol.
- Pluciński, M. (2015). Cele, priorytety i zadania rozwoju polskich portów morskich. *Problemy Transportu i Logistyki*, 30, 105–118.
- Strategia Rozwoju Kołobrzegu do roku 2020* (2008). Kołobrzeg: Urząd Miasta Kołobrzeg.
- Strategia rozwoju portu morskiego Kołobrzeg* (2010). Kołobrzeg: Zarząd Portu Morskiego Kołobrzeg.
- Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025* (2013). Olsztyn: Sejmik Województwa Warmińsko-Mazurskiego.
- Strategia rozwoju województwa pomorskiego 2020* (2012). Gdańsk: Sejmik Województwa Pomorskiego.
- Strategia rozwoju województwa zachodniopomorskiego* (2010). Szczecin: Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego.
- Studium rozwoju strategicznego małych portów i przystani morskich w województwie pomorskim* (2009). Gdynia: Actia Forum.
- Szczurek, W. (2002). *Działalność gospodarcza gmin w portach morskich*. Gdańsk: Fundacja Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego.
- Szwankowska, B. (2013). Porty lokalne w polityce przestrzennej państwa i samorządów. W: J. Naider (red.), *Rozwój polskich portów morskich* (s. 168–182). Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Vanroye, K., Verweij, K., Kort, R. de, Koster, M., Kramer, H., Meyer, G., Dubreuil, D., Deffontaines, G. (2011). *Pomoc państwa dla portów morskich w UE. Opracowanie*. Bruksela: Parlament Europejski.
- Wacławik-Narbut, W. (2003). Zarządzanie portami w krajach UE. W: T. Palmowski, M. Pacuk (red.), *XIX Sejmik Morski. Europa bałtycka regionem współpracy i integracji*. Gdańsk–Kopenhaga: „Civitas Christiana”–Związek Miast i Gmin Morskich.
- Weprzędz, P. (2009). *Inwestycje w kołobrzeskim porcie*. Pobrane z: [http://swiatbiznesu.com/Inwestycje\\_w\\_kolobrzskim\\_porcie-ab63-141-242.html](http://swiatbiznesu.com/Inwestycje_w_kolobrzskim_porcie-ab63-141-242.html)
- Zieziula, J., Nowaczyk, P. (2011). Udział strukturalnych funduszy unijnych w finansowaniu małych portów morskich w Polsce. W: M. Sagan, T. Stępniewski (red.), *Polityka spójności Unii Europejskiej. Doświadczenia, wnioski i rekomendacje na lata 2014–2020* (s. 229–247). Lublin: Wydawnictwo KUL.

## **The operation of the Kołobrzeg seaport on the basis of a public supervision system**

Despite numerous attempts, the European Union has not developed common rules governing the operation of seaport. Various solutions are thus applied in supervising business management of port structures in the Member States. The work described in this paper relating to Poland has sought to identify opportunities for the functioning of Kołobrzeg's seaport to be improved through a system of public supervision. Particular attention has been paid to the powers enjoyed by the managing body, and the matter of the financing of port infrastructure. Study work has drawn on both the subject literature and research results, with material collected used in quantitative and causal analyses of phenomena occurring. Research shows how the operator of the commercial port in Kołobrzeg failed to meet obligations as regards its development. Ongoing decapitalisation of port infrastructure has been reflected in a decline in trans-shipments. Improved functioning of Kołobrzeg's seaport can be seen to lie in the careful choice of port operator, though consideration should also be given to increased powers for the managing body. A public factor should enjoy the possibility of providing port services. Financing could be provided via EU funding and support from the port operator, while, should the situation demand it, the funding of the modernisation of port infrastructure by the state budget should also be considered.

Keywords: system of public supervision, operation and financing of seaports, Kołobrzeg seaport, Poland.

Marek Ćwiklicki

## **Relacja z I Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Współczesne Koncepcje Zarządzania Publicznego” pt. „Wyzwania modernizacyjne sektora publicznego”, Dobczyce, 13–15 października 2016 r.**

W dniach 13–15 października 2016 r. w Dobczycach odbyło się wyjątkowe wydarzenie: I Ogólnopolska Konferencja Naukowa „Współczesne Koncepcje Zarządzania Publicznego”. Hasłem przewodnim tej edycji były „Wyzwania modernizacyjne sektora publicznego”.

Konferencja była wyjątkowa z co najmniej dwóch przyczyn. Pierwsza to skład organizatorów, wśród których znaleźli się przedstawiciele trzech katedr Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie (UEK), dwóch z Wydziału Zarządzania: Katedry Metod Organizacji i Zarządzania i Katedry Zachowań Organizatorskich oraz jednej z Wydziału GAP – Katedry Gospodarki i Administracji Publicznej, współpracującej z Fundacją Gospodarki i Administracji Publicznej. Przedsięwzięcie miało więc charakter międzywydziałowy, łączący zainteresowania badawcze pracowników dwóch jednostek Uniwersytetu Ekonomicznego.

Konferencję uznać należy za oryginalną także z powodu podjętej tematyki. Podstawowym zagadnieniem, wokół którego toczyły się debaty, były koncepcje zarządzania publicznego. Na krajowej mapie konferencji i seminariów nie pojawiło się do tej pory wydarzenie wprost dedykowane tej kwestii. O zapotrzebowaniu na konferencję o takiej tematyce świadczy liczba uczestników: 70 osób reprezentujących różne ośrodki naukowe (głównie wydziały zarządzania uniwersytetów ekonomicznych i politechnik) z różnych miast Polski (m.in. z Białegostoku, Częstochowy, Gdańska, Kielc, Krakowa, Łodzi, Poznania, Siedlec, Warszawy, Wrocławia). Swoją reprezentację miały także organizacje pozarządowe oraz instytucje publiczne.

Główną osią merytoryczną konferencji były problemy występujące w organizacjach publicznych. Organizatorzy postawili sobie za cel prezentację najnowszych trendów, koncepcji, modeli opisujących i wyjaśniających różne aspekty tego zagadnienia. Założono, że proponowana tematyka oraz sposób jej prezentacji przyczyni się do rozwoju praktycznego wymiaru zarządzania publicznego i wzbogaci wiedzę uczestników o funkcjonowaniu i doskonaleniu organizacji sektora publicznego. Ważnym elementem konferencji były sesje panelowe, na których zaprezentowano aspekty metodologiczne omawianych zagadnień. Analizując wystąpienia na sesjach plenarnych i tematycznych, można stwierdzić, iż założony cel został osiągnięty.

Oprócz celu naukowego, przedstawionego powyżej, zamierzeniem organizatorów było, aby konferencja stała się forum wymiany wiedzy i doświadczeń między osobami zajmującymi się teoretycznymi i praktycznymi zagadnieniami związanymi z zarządzaniem publicznym, czyli powiązanie nauki z praktyką, pozwalające na wykorzystanie potencjalnych możliwości w kreowaniu projektów badawczych dostosowanych do potrzeb organizacji działających w sferze publicznej.

Organizatorzy określili następujące bloki tematyczne:

1. Paradygmaty zarządzania publicznego.
2. Instrumenty zarządzania publicznego.
3. Obszary rozwoju organizacji publicznych.
4. Procesy, struktury i systemy zarządzania organizacji publicznych.
5. Przywództwo w organizacjach publicznych.
6. Przedsiębiorczość publiczna.

7. Sprawność funkcjonowania organizacji publicznych.
8. Innowacje w sektorze publicznym.
9. Technologia informatyczna w sektorze publicznym.
10. Relacje z interesariuszami.
11. Współpraca międzysektorowa.
12. Ekonomia społeczna i przedsiębiorczość społeczna.

Konferencję otworzył dr hab. prof. Janusz Czekaj, Prorektor ds. Organizacji i Rozwoju UEK, następnie wystąpili dr hab. prof. UEK Bogusz Miłkuła, Dziekan Wydziału Zarządzania, i dr hab. prof. UEK Stanisław Mazur, Dziekan Wydziału Gospodarki i Administracji Publicznej.

Na otwierającej obrady sesji plenarnej wystąpiło czterech prelegentów. Jako pierwszy referat wygłosił prof. dr hab. Jerzy Hausner (UEK). Tematem jego wystąpienia było miasto idea, pojęcie nawiązujące do głoszonej przez prof. Hausnera szerszej koncepcji ekonomii wartości, której poświęcono pierwszy Międzynarodowy Kongres Open Eyes Economy Summit, który odbył się w Krakowie w listopadzie 2016 r. Następnym prelegentem był prof. dr hab. Tadeusz Markowski z Uniwersytetu Łódzkiego, który prezentował zagadnienia rozwoju funkcjonalnego i planowania zintegrowanego. Dowodził on, że bez zintegrowania procedur planistycznych i decyzyjnych z procesami gospodarczymi i społecznymi nie osiągniemy jako kraj poprawy ładu przestrzennego. Trzecim prelegentem był dr hab. prof. UMCS Jan Chadam, prezes zarządu spółki Polska LNG S.A., który w swoim wystąpieniu przedstawił zagadnienie kapitału intelektualnego w kontekście wartości przedsiębiorstwa. Prof. Chadam argumentował, że brak umiejętności budowania, a w szczególności wykorzystywania kapitału intelektualnego oraz niski poziom zaufania będą podstawowymi ograniczeniami wychodzenia z pułapki średniego dochodu. Ostatnie wystąpienie w sesji plenarnej dotyczyło praktycznych problemów zarządzania przedsiębiorstwem komunalnym w obliczu zmieniających się przepisów prawnych. Piotr Ziętara, Wiceprezes Zarządu, Dyrektor Zarządzający Miejskiego Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji w Krakowie, w swojej prezentacji zademonstrował, jak złożonym zagadnieniem

jest opracowanie budżetu i kalkulacja cen usług w zależności od zmian czynników zewnętrznych.

Po sesji plenarnej odbywały się sesje tematyczne. Aby każdy z uczestników konferencji otrzymał możliwość wystąpienia, obrady podzielono na równoległe moderowane sesje, w trakcie których prezentowano i omawiano założenia referatów.

Uczestnicy konferencji mieli też okazję zwiedzić zaporę na Jeziorze Dobczyckim (m.in. rejs statkiem) oraz Zakład Uzdatniania Wody Raba. Można było przekonać się, jak w praktyce realizowane są niektóre z idei przedstawianych podczas konferencji.

Warto też wspomnieć o warsztatach metodologicznych zatytułowanych „Jakość danych i jakość badań w zarządzaniu publicznym”, a zorganizowanych w dniu poprzedzającym konferencję. Podczas warsztatów prowadzonych przez dr Annę Pawlinę i moderowanych przez dr hab. prof. UEK Marka Ćwiklickiego poruszono fundamentalną kwestię jakości danych, rozpatrywaną z punktu widzenia planowania badań. Prowadzący oraz uczestnicy warsztatów próbowali znaleźć odpowiedzi na pytanie o to, jak spełnić klasyczne kryteria empirycznych nauk społecznych, tj. rzetelności, trafności i obiektywizmu, w badaniach nad zarządzaniem publicznym. Jest to istotne zwłaszcza w kontekście stwierdzenia, że praktycy szacując jakość wyników i procedur badawczych, przyjmują inne standardy i kryteria niż badacze. Zastanawiano się również nad tym, jak zapewnić wysoką jakość badań jakościowych, które w naukach o zarządzaniu wykazują zmienny i emergentny charakter.

Jednym z istotnych wydarzeń konferencji był także konkurs na najlepszy referat naukowy oparty na wynikach badań empirycznych (*original paper*) i przeglądowy (*review paper*). W pierwszej kategorii najwięcej głosów kapituły konkursu uzyskał tekst opracowany przez mgr. Wojciecha Kowalika (Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie) *Partycypacja w zarządzaniu organizacjami publicznymi na przykładzie gminnych instytucji kultury*. W drugiej kategorii nagrodę otrzymał duet autorski dr inż. Dominika Bąk-Grabowska i prof. dr hab. Jan Lichtarski (Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu) za tekst *Zarządzanie publiczne – rozważania o granicach*. Nagrody ufundowane przez Księgarnię ABE-IPS i Wydawnictwo Naukowe

PWN zostały wręczone podczas uroczystej kolacji pierwszego dnia konferencji.

Wszystkie referaty zgłoszone na konferencję poddane zostały podwójnej ślepej recenzji. Na bazie przygotowanych referatów konferencyjnych opracowano artykuły lub rozdziały w monografii. Wybrane teksty ukażą się w „Zarządzaniu Publicznym” nr 2/2017, w „Zeszytach Naukowym Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” nr 12/2016 (w druku) oraz w monografii *Współczesne koncepcje zarządzania publicznego. Wyzwania modernizacyjne sektora publicznego* pod redakcją Marka Ćwiklickiego, Marka Jabłoń-

skiego i Stanisława Mazura. Książka jest dostępna w wersji elektronicznej za darmo na stronie internetowej konferencji ([konceptcje.uek.krakow.pl](http://konceptcje.uek.krakow.pl)), jak również na stronie Fundacji GAP.

Patronat honorowy nad konferencją objął pan Jacek Krupa – marszałek województwa małopolskiego.

Marek Ćwiklicki, prof. UEK  
Zakład Zarządzania Organizacjami Publicznymi  
Wydział Gospodarki i Administracji Publicznej  
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

## DLA AUTORÓW

### Zgłoszenia tekstów

Redakcja kwartalnika „Zarządzanie Publiczne” przyjmuje do druku następujące teksty w języku polskim i angielskim:

- artykuły naukowe i komunikaty z badań,
- recenzje książek.

Redakcja przyjmuje tylko oryginalne teksty, które nie są zgłoszone do innych wydawnictw i nie były publikowane w innym czasopiśmie lub książce. Za zgłoszenie i publikację tekstów nie są pobierane opłaty. Teksty prosimy nadsyłać na adres Redakcji Kwartalnika: [anna.chrabaszc\(at\)uek.krakow.pl](mailto:anna.chrabaszc(at)uek.krakow.pl) Redakcja zastrzega sobie prawo wprowadzenia – w porozumieniu z Autorem – zmian edytorskich oraz dokonania skrótów, jeśli artykuł przekracza przewidzianą objętość. Redakcja zastrzega sobie prawo odmowy publikacji nadesłanego artykułu. Decyzję o przyjęciu przedłożonego artykułu (i rozpoczęciu procesu recenzowania) bądź jego odrzuceniu podejmuje redakcja czasopisma. Autor jest powiadamiany o decyzji w terminie nie dłuższym niż 10 dni roboczych od dnia złożenia artykułu. Redakcja nie zwraca nadesłanych tekstów. Autorzy nie otrzymują honorariów za opublikowane artykuły. Teksty członków Rady Programowej i Redakcji podlegają takim samym zasadom jak innych autorów.

### Informacje o prawach autorskich

W przypadku zakwalifikowania artykułu do druku Autor wyraża zgodę na przekazanie praw autorskich do tego artykułu wydawcy. Autor artykułu zachowuje prawo wykorzystania treści opublikowanego przez kwartalnik artykułu w dalszej pracy naukowej i popularyzatorskiej pod warunkiem wskazania źródła publikacji.

### Odwołanie się od decyzji Redakcji

Autorzy mają prawo odwołania się od decyzji redakcji. Autor nie podzielający decyzji Redakcji bazującej na recenzjach, w ciągu dwóch tygodni od daty otrzymania informacji o nieprzyjęciu tekstu do publikacji kieruje do redakcji pismo o ponowną ocenę jego tekstu. W piśmie tym wskazuje argumenty przemawiającego, jego zdaniem, za przyjęciem tekstu do druku. Redakcja, po zapoznaniu się z tymi argumentami podejmuje decyzję o podtrzymaniu pierwotnej decyzji lub też kieruje je do ponownej recenzji. Proces ponownej oceny artykułu trwa 3 tygodnie od momentu otrzymania pisma w sprawie ponownej oceny.

### Kwestie etyczne

Autor nadesłanego artykułu ponosi wszelką odpowiedzialność z tytułu naruszenia praw autorskich i innych związanych z artykułem. Autor artykułu musi mieć stosowne zgody autorów/redakcji/wydawców w sytuacji wykorzystywania w artykule fragmentów innych publikacji, wykresów, ilustracji lub podobnych materiałów. Jeśli artykuł został przygotowany przez kilku autorów, Autor nadsyłający artykuł zobowiązuje się do uzyskania zgody pozostałych autorów na powyższe wymogi redakcyjne.

### *Ghostwriting i guest-authorship*

W związku z wdrożeniem procedury zapobiegającej *ghostwriting* i *guest-authorship* redakcja wymaga ujawnienia wkładu poszczególnych Autorów w powstanie publikacji (z podaniem ich afiliacji oraz kontrybucji, tj. informacji, kto jest autorem koncepcji, założeń, metod, protokołu itp. wykorzystywanych przy przygotowaniu publikacji), przy czym główną odpowiedzialność ponosi Autor zgłaszający manuskrypt. Zważywszy na fakt, że *ghostwriting* i *guest-authorship* są przejawem nierzetelności naukowej, redakcja będzie o wszystkich wykrytych przypadkach powiadamiać odpowiednio podmioty (instytucje zatrudniające autorów, towarzystwa naukowe, stowarzyszenia edyto-

rów naukowych itp.). Autorzy są zobowiązani podać informację o źródłach finansowania publikacji, wkładzie instytucji naukowo-badawczych, stowarzyszeń i innych podmiotów (*financial disclosure*). W sytuacjach wątpliwych prosimy kierować się wytycznymi The Committee on Publication Ethics (COPE): *COPE Principles of Transparency and Best Practice in Scholarly Publishing*, [http://publicationethics.org/files/Principles%20of%20Transparency%20and%20Best%20Practice%20in%20Scholarly%20Publishing\\_0.pdf](http://publicationethics.org/files/Principles%20of%20Transparency%20and%20Best%20Practice%20in%20Scholarly%20Publishing_0.pdf).

### Proces recenzji

Każdy artykuł jest anonimowo przekazywany dwóm recenzentom. Autor otrzymuje recenzje do wglądu niezależnie od tego, czy tekst jest zakwalifikowany do druku, czy odrzucony. W przypadku zakwalifikowania artykułu do druku Autor powinien ustosunkować się do sugerowanych poprawek w terminie wyznaczonym przez Redakcję. Kryteria oceny: jasność sformułowania celu, oryginalność podjętej problematyki, zaawansowanie teoretyczne, jakość warstwy empirycznej, oryginalność wnioskowania, znaczenie dla rozwoju nauki w tematyce zbieżnej z profilem naukowym Kwartalnika, jakość języka, komunikatywność, interpunkcja, dobór źródeł. Każda recenzja kończy się jednoznaczoną rekomendacją:

- Praca nadaje się do publikacji w obecnej formie.
- Praca nadaje się do publikacji po dokonaniu nieznacznych zmian i uzupełnień.
- Praca nadaje się do publikacji po przeredagowaniu i ponownej recenzji.
- Artykuł nie nadaje się do publikacji.

### Wymogi edytorskie

Teksty powinny spełniać następujące wymogi formalne:

1. Przyjmowane są teksty w języku polskim i angielskim.
2. Zgłaszane teksty należy dostarczyć w formie pliku (w formacie MS Word) wraz z tabelami i wykresami (w formacie MS Excel lub zapisanymi w edytorze wykresów MS Word). Jeśli w dokumencie pojawiają się tabele, grafy, rysunki przygotowane w innych programach (np. Corel Draw, Statistica, SPSS), należy je zapisać w formacie WMF lub EPS z załączonymi czcionkami, w rozdzielczości 300 dpi. Wydruk musi zawierać wszystkie fonty narodowe oraz symbole matematyczne.
3. Redakcja prosi o podawanie na osobnej stronie tytułu (stopnia) naukowego Autora, nazwy zakładu pracy oraz adresu do korespondencji (wraz z adresem e-mail i numerami telefonów).
4. Należy również dołączyć wypełniony i podpisany formularz „Oświadczenie Autora” dostępny na stronie: <http://www.zarządzaniepubliczne.pl/pl/dla-autorowa>
5. Prosimy o stosowanie formatu cytowań autor-rok, a opisów bibliograficznych zgodnie z regułami APA.

#### *Monografie:*

Nazwisko, X., Nazwisko, X. Y. (rok). *Tytuł książki*. Miejsce wydania: Wydawnictwo.

Hausner, J. (2008). *Zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

#### *Rozdziały w monografiach:*

Nazwisko, X. (rok). Tytuł rozdziału. W: Y. Nazwisko, B. Nazwisko (red.), *Tytuł książki* (s. strona początku–strona końca). Miejsce wydania: Wydawnictwo.

#### *Artykuły:*

Nazwisko, X., Nazwisko2, X. Y., Nazwisko3, Z. (rok). Tytuł artykułu. *Tytuł Czasopisma, nr rocznika*, strona początku–strona końca.

Mazur, S. (2013). Zmiana instytucjonalna. *Zarządzanie Publiczne*, 2–3 (24–25), 34–43.

#### *Źródła internetowe:*

Nazwisko, X. (rok). *Tytuł tekstu*. Pobrane z: adres strony



6. Do artykułu należy dołączyć słowa kluczowe (4-5 słów) oraz streszczenie (100–150 słów) – obydwa elementy w języku polskim i angielskim. Streszczenie powinno się składać z następujących elementów:

*Tło rozważań:* Jedno lub dwa zdania wstępne pokazujące kontekst artykułu.

*Cele:* Jedno lub dwa zdania opisujące cele artykułu.

*Metody:* Jedno lub dwa zdania wyjaśniające zastosowane metody badawcze.

*Wyniki:* Jedno lub dwa zdania wskazujące główne ustalenia.

*Konkluzje:* Jedno zdanie prezentujące najważniejsze wnioski płynące z artykułu.

Objętość artykułu (wraz z bibliografią przygotowaną zgodnie z konwencją przyjętą w kwartalniku, streszczeniami i słowami kluczowymi) nie powinna przekraczać arkusza wydawniczego (22 strony znormalizowane, 1800 znaków na stronie).

## Recenzje

1. Przyjmowane są wyłącznie recenzje prac naukowych (autorskich, zbiorowych, zbiorów dokumentów, edycji prac źródłowych itp.). Recenzowana książka nie powinna być starsza niż rok w przypadku publikacji polskich i dwa lata w przypadku publikacji zagranicznych.
2. W recenzji powinien znaleźć się pełny opis bibliograficzny książki (imię i nazwisko autora, tytuł, wydawnictwo, miejsce i rok wydania, liczba stron, załączników itd.). Recenzja może obejmować kilka prac tego samego autora lub dotyczących podobnej tematyki. W tekście musi być wyrażony stosunek własny autora do recenzowanej pracy (pochwała lub krytyka), a także sformułowane wnioski dla czytelnika (czyli co książka wnosi nowego do swojej dziedziny, ocena aparatu naukowego, bibliografii, podkreślenie obecności lub braku indeksów, ilustracji, tabel itp.). Autor może też oceniać pracę wydawnictwa (korekty, redaktora, grafika itd.).
3. Wskazany jest wcześniejszy kontakt z redakcją w celu uzgodnienia przedmiotu recenzji, co pozwoli autorowi recenzji zwiększyć szanse przyjęcie jej przez redakcję czasopisma.
4. Objętość recenzji powinna mieścić się w przedziale od 3 do 11 stron znormalizowanych (1800 znaków na stronie).

## FOR AUTHORS

### Submissions

The Editorial Board of *Public Governance* approves for publication the following papers in English or in Polish:

- Academic articles and research reports,
- Book reviews.

The Editorial Board approves only original papers previously unpublished in any other periodicals or books or being subject of evaluation in other journals. All submissions and publications are free of charge. Submissions should be emailed and sent by regular mail to the Editorial Board: [anna.chrabaszcz@uek.krakow.pl](mailto:anna.chrabaszcz@uek.krakow.pl)

The Editorial Board reserves the right to introduce – in consultation with the author – appropriate modifications, including cuts, to the paper if it exceeds the approved length. The Editorial Board reserves the right to refuse any material for publication and advises that authors should retain copies of submitted manuscripts as these materials will not be returned. The decision to accept the submission (and begin the review process) or reject it shall be made by the Editorial Board. The author is notified of the decision no later than 10 days from the date of submission. The authors are not paid for the publication of their papers. Submissions from Programme Board and Editorial Board members are handled in the same way as those from other authors.

### Copyright

Upon acceptance for publication, the author consents to transfer the copyright for the paper to the Editor. The author retains the right to use the content of the paper published in *Public Governance* in further scientific research provided s/he cites the source of the publication.

### Appeal procedure

Authors have the right to appeal the Editorial Board's decision to refuse publication of their paper based on peer reviews. All appeals must be submitted in writing to the Editorial Board within two weeks of receipt of the rejection notice. The appeal should include arguments in favour of publication of the paper in question. The Board, based on the arguments offered, either upholds the original verdict or requests a re-review of the paper. The re-review shall be completed within three weeks of the date of receipt of the appeal.

### Publication Ethics and Malpractice Statement

The submitting author is responsible for any copyright violations and other related issues. Specifically, the author should obtain relevant consent from other authors/editors/publishers to use excerpts from other publications, charts, graphics and similar sources. If the paper has several co-authors, the submitting author shall obtain relevant consent from other co-authors in order to meet the editorial requirements listed above.

### *Ghostwriting and guest-authorship*

In order to prevent ghost-writing and guest-authorship, the Editorial Board requires the submitting authors to disclose the contributions of individual authors to paper development (listing their affiliations and inputs, i.e. the information about the author of the concept, hypotheses, methods, protocols, etc. used in the writing of the paper), while the overall responsibility for the paper rests with the main author. In consideration of the fact that ghost-writing and guest-authorship constitute symptoms of scientific dishonesty, the Editorial Board shall report each such case to relevant bodies (academic units employing the authors, academic associations, academic editors' associations, etc.).

### *Financial disclosure*

Authors are obliged to disclose information concerning all the sources of funding for their publication, including the contributions of research institutions, associations and other entities. In case of doubt, please observe the guidelines contained in the statement by The Committee on Publication Ethics (COPE): [http://publicationethics.org/files/Principles%20of%20Transparency%20and%20Best%20Practice%20in%20Scholarly%20Publishing\\_0.pdf](http://publicationethics.org/files/Principles%20of%20Transparency%20and%20Best%20Practice%20in%20Scholarly%20Publishing_0.pdf)

### **Peer review process**

Each paper is anonymously given to two reviewers. The author receives their reviews irrespective of whether or not the submission is approved for publication. If the submission is approved for publication, the author is requested to comment on the suggested modifications by the deadline set by the Editor.

Evaluation criteria: clarity of the stated objective, originality of research issues, theoretical background, quality of empirical research, originality of conclusions, significance for the research area aligned with the scientific profile of the quarterly, quality of language, comprehensibility, punctuation and appropriate source selection. Each review ends with an unambiguous recommendation:

- The paper can be published as submitted.
- The paper can be published pending minor modifications and inclusion of additional relevant information.
- The paper can be published pending substantial revision and re-review. The paper is unsuitable for publication.

### **Editorial requirements**

All submissions should meet the following formal requirements:

1. They should be in Polish or in English.
2. They should be emailed in electronic format (MS Word), including tables and charts (MS Excel or MS Word Chart Editor). If the paper contains tables, charts or graphics saved using other software (e.g. CorelDRAW, Statistica, SPSS), the author is expected to save them as.wmf or.eps files with enclosed fonts and in 300 dpi resolution. The printed copy must include every national character and all the mathematical symbols.
3. The submission should include a cover page containing information about the author's academic title (position), affiliation and address for correspondence (including e-mail and telephone numbers).
4. The submission should be accompanied by a completed and signed Author Statement form (<http://www.zarzadzaniepubliczne.pl/en/for-authors>).
5. Authors should use the following citation format: author (year of publication) and bibliographical data according to APA as shown in the examples below:

#### *Monographs:*

Author, A. (date). *Title of book*. Location: Publisher.

Hausner, J. (2008). *Public governance*. Warsaw: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

#### *Chapters in monographs:*

Author, A. (date). Title of chapter. In E. Editor (Ed.), *Title of book* (pp. xx-xx). Location: Publisher.

#### *Articles:*

Mazur S. (2013). Institutional change, *Zarządzanie Publiczne*. 2–3 (24–25), 34–43.

#### *Websites:*

Author, A. (date). *Title of document* [Format description]. Retrieved from <http://xxxxxxxxx>

6. The submission should be accompanied by a list of 4–5 keywords and an abstract (100–150 words) both in Polish and in English. Essential elements of the abstract include:

*Background:* A simple opening sentence or two that place the work in context.

*Aims:* One or two sentences stating the purpose of the work.

*Method(s):* One or two sentences explaining the research methods used.

*Results:* One or two sentences indicating the main findings.

*Conclusions:* One sentence giving the most important findings.

The total number of pages (including the bibliography presented in accordance with the requirements described above, the abstract and the keywords) should not exceed 22 standard pages (1800 characters per page).

## **Reviews**

1. Only reviews of academic papers (by a single author, by a group of authors, a collection of documents, an edition of source documents etc.) can be approved for publication. Reviewed books should not be older than one year in the case of Polish publications and two years in the case of foreign-language ones.
2. The review should contain complete bibliographical data of the book (name and surname of the author, title, publisher, place and year of publication, number of pages, appendices, etc.). The review may refer to several papers by the same author or to a similar research question. The reviewer should express his/her personal attitude towards reviewed paper (approval or criticism) and formulate conclusions (i.e. what the book contributes to a given scientific area, evaluation of scientific methodology, bibliography, presence or absence of an index, graphics, tables etc.). The reviewer may also evaluate the quality of editing work (spellchecking, proofreading, graphics etc.).
3. Authors of reviews are expected to contact the Editorial Board in order to agree on the subject of the review and to obtain approval for publication.
4. An individual review should consist of a minimum of 3 and a maximum of 11 standard pages (1800 characters per page).

## Warunki prenumeraty

Zachęcamy do prenumeraty kwartalnika *Zarządzanie Publiczne*. Cena pojedynczego numeru rocznika 2016 wynosi 20 zł plus 5% VAT (zryczałtowana roczna opłata pocztowa za wysłanie czterech numerów periodyku to 20 zł brutto). Nie przyjmujemy przedpłat, do każdego numeru będziemy dołączać fakturę, płatną przelewem po otrzymaniu. Prosimy o podanie wszystkich niezbędnych informacji potrzebnych do wystawienia faktury VAT. Zamówienia (pocztą bądź e-mailem) prosimy kierować na adres:

Wydawnictwo Naukowe Scholar Sp. z o.o.  
ul. Wiślana 8, 00-317 Warszawa  
tel./fax 22 692 41 18, 22 826 59 21, 22 828 93 91  
dział handlowy: jw. w. 105, 108  
e-mail: info@scholar.com.pl

**Jednocześnie informujemy, że na stronie internetowej [www.scholar.com.pl](http://www.scholar.com.pl) można kupić wersję elektroniczną kwartalnika – zarówno cały numer, jak i pojedyncze artykuły.**

Prenumeratę kwartalnika prowadzą również RUCH SA, Kolporter i Garmond Press.

### **Prenumerata realizowana przez RUCH SA**

Zamówienia na prenumeratę w wersji papierowej i na e-wydania można składać bezpośrednio na stronie [www.prenumerata.ruch.com.pl](http://www.prenumerata.ruch.com.pl).

Ewentualne pytania prosimy kierować na adres e-mail: [prenumerata@ruch.com.pl](mailto:prenumerata@ruch.com.pl) lub kontaktując się z infolinią pod numerem: 801 800 803 lub 22 693 7000. Koszt połączenia wg taryfy operatora.

## **„Zarządzanie Publiczne” 2016 – lista recenzentów**

prof. dr hab. inż. arch. Aleksander Böhm [Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Polska]  
dr hab. Andrzej Bukowski [Uniwersytet Jagielloński, Polska]  
dr hab. Piotr. Buła [Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Polska]  
Robert Chrabąszcz [niezależny ekspert]  
prof. UEK dr hab. Marek Ćwiklicki [Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Polska]  
dr Konrad Dudzik [Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Polska]  
prof. dr hab. Janina Filek [Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Polska]  
prof. dr hab. Aldona Frączkiewicz-Wronka [Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Polska]  
dr Krzysztof Głuc [Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Polska]  
prof. dr hab. Jerzy Hausner [Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Polska]  
professor Dag Ingvar Jacobsen [University of Agder, Norwegia]  
dr Magdalena Jelonek [Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Polska]  
professor Ioanna Kastelli [National Technical University of Athens, Grecja]  
prof. dr hab. Hanna Klimek [Uniwersytet Gdański, Polska]  
dr Seweryn Krupnik [Uniwersytet Jagielloński, Polska]  
dr Michał Kudłacz [Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Polska]  
prof. dr hab. Tadeusz Kudłacz [Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Polska]  
prof. dr hab. Leszek Kwieciński [Uniwersytet Wrocławski, Polska]  
prof. UEK dr hab. Łukasz Mamica [Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Polska]  
prof. dr hab. Tadeusz Markowski [Uniwersytet Łódzki, Polska]  
dr hab. Rafał Matyja [Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, Polska]  
prof. UEK dr hab. Stanisław Mazur [Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Polska]  
Michał Możdżeń [Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Polska]  
prof. dr hab. Bartłomiej Nowotarski [Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Polska]  
dr Karol Olejniczak [Uniwersytet Warszawski, Polska]  
dr. Malcolm K. Oliver [National Louis University, USA]  
dr Adam Płoszaj [Uniwersytet Warszawski, Polska]  
dr Tomasz Sapeta [Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Polska]  
prof. dr hab. Grażyna Skąpska [Uniwersytet Jagielloński, Polska]  
dr Robert Sobiech [Collegium Civitas, Polska]  
professor Costas Spirou [Georgia College and State University, USA]  
Jan Strycharz [niezależny ekspert]  
professor Rick Woodward [University of Edinburgh Business School, UK]  
dr Barbara Worek [Uniwersytet Jagielloński, Polska]  
Igor Zachariasz [Uczelnia Łazarskiego, Polska]  
prof. dr hab. Janusz Zaleski [IMGW, Polska]  
dr Marcin Zawicki [Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Polska]  
profesor Piotr Zmuda [FOM University of Applied Sciences, Niemcy]  
prof. dr hab. Andrzej Zybala [Collegium Civitas, Polska]

## „Public Governance” 2016 – reviewers

prof. dr hab. inż. arch. Aleksander Böhm [Cracow University of Economics, Poland]  
dr hab. Andrzej Bukowski [Jagiellonian University, Poland]  
dr hab. Piotr. Buła [Cracow University of Economics, Poland]  
Robert Chrabąszcz [Independent researcher]  
prof. UEK dr hab. Marek Ćwiklicki [Cracow University of Economics, Poland]  
dr Konrad Dudzik [Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Poland]  
prof. dr hab. Janina Filek [Cracow University of Economics, Poland]  
prof. dr hab. Aldona Frączkiewicz-Wronka [University of Economics in Katowice, Poland]  
dr Krzysztof Głuc [Cracow University of Economics, Poland]  
prof. dr hab. Jerzy Hausner [Cracow University of Economics, Poland]  
professor Dag Ingvar Jacobsen [University of Agder, Norway]  
dr Magdalena Jelonek [Cracow University of Economics, Poland]  
professor Ioanna Kastelli [National Technical University of Athens, Greece]  
prof. dr hab. Hanna Klimek [University of Gdansk, Poland]  
dr Seweryn Krupnik [Jagiellonian University, Poland]  
dr Michał Kudłacz [Cracow University of Economics, Poland]  
prof. dr hab. Tadeusz Kudłacz [Cracow University of Economics, Poland]  
prof. dr hab. Leszek Kwiecieński [University of Wrocław, Poland]  
prof. UEK dr hab. Łukasz Mamica [Cracow University of Economics, Poland]  
prof. dr hab. Tadeusz Markowski [University of Lodz, Poland]  
dr hab. Rafał Matyja [University of Information Technology and Management in Rzeszow, Poland]  
prof. UEK dr hab. Stanisław Mazur [Cracow University of Economics, Poland]  
Michał Mozdzeń [Cracow University of Economics, Poland]  
prof. dr hab. Bartłomiej Nowotarski [Wrocław University of Economics, Poland]  
dr Karol Olejniczak [University of Warsaw, Poland]  
dr. Malcolm K. Oliver [National Louis University, USA]  
dr Adam Płoszaj [University of Warsaw, Poland]  
dr Tomasz Sapeta [Cracow University of Economics, Poland]  
prof. dr hab. Grażyna Skąpska [Jagiellonian University, Poland]  
dr Robert Sobiech [Collegium Civitas, Poland]  
professor Costas Spirou [Georgia College and State University, USA]  
Jan Strycharz [Independent researcher]  
professor Rick Woodward [University of Edinburgh Business School, UK]  
dr Barbara Worek [Jagiellonian University, Poland]  
Igor Zachariasz [Uczelnia Łazarskiego, Poland]  
prof. dr hab. Janusz Zaleski [IMGW, Poland]  
dr Marcin Zawicki [Cracow University of Economics, Poland]  
professor Piotr Zmuda [FOM University of Applied Sciences, Germany]  
prof. dr hab. Andrzej Zybała [Collegium Civitas, Poland]