

Magdalena Ziolo

Partnerstwo w kształtowaniu przewagi konkurencyjnej jednostki samorządu terytorialnego : wybrane aspekty

Ekonomiczne Problemy Usług nr 41, 597-605

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Magdalena Ziolo¹

PARTNERSTWO W KSZTAŁTOWANIU PRZEWAGI KONKURENCYJNEJ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO –WYBRANE ASPEKTY

Streszczenie

Celem artykułu jest przybliżenie koncepcji partnerskiego działania na gruncie jednostek samorządu terytorialnego z jednoczesnym wskazaniem korzyści płynących ze wspólnie podejmowanych inicjatyw. Analizie została poddana w szczególności koncepcja partnerstwa w sferze marketingu terytorialnego. Zaprezentowany został również proces kreowania strategii partnerstwa w marketingu terytorialnym i wpływ partnerstwa na umacnianie pozycji konkurencyjnej JST.

Wstęp

Zmienność oraz złożoność współczesnego otoczenia społeczno-gospodarczego powoduje, że uczestnicy rynku (w tym jednostki działające w sektorze publicznym) dążąc do podnoszenia efektywności swoich działań, kształtują i uczestniczą w systemach powiązań oraz interakcji z innymi podmiotami. Stosunki między jednostkami mogą przybrać formę zróżnicowanych relacji (w tym postać partnerstwa), które może mieć różnorodny charakter. Szczególnym rodzajem partnerstwa jest partnerstwo w marketingu. Celem artykułu jest przybliżenie miejsca i roli partnerstwa w procesie kreowania przewagi konkurencyjnej jednostek samorządu terytorialnego (JST).

Partnerstwo w jednostkach samorządu terytorialnego

Obowiązujące w Polsce uregulowania prawne kształtujące ramy funkcjonowania samorządu terytorialnego dopuszczają możliwość podejmowania partnerstwa oraz innych form kooperacji (porozumienia, związki, stowarzyszenia) pomiędzy JST. Partnerstwo jako rodzaj współdziałania pomiędzy równoprawnymi podmiotami ma przede wszystkim charakter społeczno-ekonomiczny (rynkowy). Jednostki samorządu terytorialnego jako strony partnerstwa uczestniczą i kreują różne formy związków oraz relacji z innymi jego uczestnikami. Partnerstwo z udziałem jednostek samorządu terytorialnego ma jednak zazwyczaj wymiar bardziej złożony, niż relacje partnerskie kształtowane przez podmioty z sektora prywatnego. Jest to uzasadnione większą, niż w przypadku podmiotów prywatnych liczbą interesariuszy (ang. *stakeholders*) cechującą sektor publiczny. Stan ten oddziałuje na większą liczbę powiązań i interakcji

¹ Magdalena Ziolo – dr, Katedra Finansów Publicznych, Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług, Uniwersytet Szczeciński.

kreowanych przez jednostki kooperujące z sektorem publicznym oraz znacznie bardziej złożoną strukturę popytu na usługi publiczne.

Partnerstwo JST może mieć charakter zewnętrzny, międzysektorowy oraz charakter wewnętrzny. Partnerstwo zewnętrzne w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego oznacza nawiązywanie relacji JST z podmiotami spoza danej jednostki, które mogą pochodzić z sektora prywatnego (przede wszystkim podmioty gospodarcze) oraz/lub sektora użyteczności publicznej (stowarzyszenia, fundacje, organizacje). Popularną formą partnerstwa zewnętrznego w krajach europejskich (zwłaszcza państwa Europy Zachodniej) oraz pozaeuropejskich (m.in. USA, Nowa Zelandia) jest partnerstwo publiczno-prywatne podejmowane w celu podnoszenia efektywności i dynamiki inwestycji publicznych². Przeciwna koncepcja partnerstwa ukierunkowanego wewnątrznie zakłada współdziałanie podmiotów umiejscowionych w tym samym sektorze.

Stosunki partnerskie pomiędzy stronami są także klasyfikowane z uwzględnieniem kryterium: proceduralnego (powiązania formalne i nieformalne), organizacyjnego (powtarzalne incydentalne, długo i krótkoterminowe oraz inne), przedmiotowego (cele ekonomiczne i pozaekonomiczne), podmiotowego (indywidualne – partnerstwo osób i instytucjonalne – partnerstwo grup i instytucji) oraz zasięgu oddziaływania (partnerstwo lokalne, regionalne, krajowe, międzynarodowe).

Szczególnym rodzajem partnerstwa jest partnerstwo rynkowe, które stanowi przedmiot zainteresowań marketingu partnerskiego i w tym ujęciu postrzegane jest jako dynamiczna forma rozwoju wzajemnych powiązań i więzi kształtowanych oraz utrwalanych przez pojedyncze transakcje kupna i sprzedaży³. Marketing partnerski odzwierciedla założenia i postulaty orientacji relacyjnej bazującej na partnerskim stylu działania pomiędzy stronami transakcji⁴.

Partnerstwo w kontaktach wewnętrznych i zewnętrznych, jako strategiczny punkt odniesienia dla podnoszenia efektywności działania i poziomu konkurencyjności JST powinno być realizowane poprzez:

- a) zorientowanie na uczestników partnerstwa,
- b) właściwe zarządzanie informacją i przestrzeganie zasady jawności działania,
- c) wdrożenie przyjaznych procedur i budowanie pozytywnych relacji (kształtowanie relacji formalnych i nieformalnych, pośrednich i bezpośrednich, personalnych i interpersonalnych),
- d) kompleksowe i spójne działanie.

Istotną cechą efektywnego partnerstwa jest jego warunkowy charakter. Oznacza to, że jego budowanie powinno odbywać się w oparciu o przestrzeganie określonych zasad, wśród których wymienia się⁵:

- istnienie świadomości wspólnych korzyści,
- budowanie partnerstwa o charakterze długookresowym,
- zespołowe rozwiązywanie problemów,
- dzielenie się wiedzą,
- swobodną komunikację interaktywną,

² K. Brzozowska: *Partnerstwo publiczno – prywatne. Przesłanki, możliwości, bariery*. CeDeWu, Warszawa 2006, s. 68.

³ A. Szromnik: *Partnerstwo marketingowe w regionie. Problemy teoretyczno – koncepcyjne*. Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie nr 694, Kraków 2006, s. 12.

⁴ *Ibidem*.

⁵ J. Karwowski: *Partnerstwo a rozwój regionu*. W: *Energia Pomorza Zachodniego*. Red. S. Flejterski, J. Jasnowska, P. Lewandowski, W. Olejniczak. Fundacja Rozwoju Pomorza Zachodniego, Szczecin 2006, s. 123.

- wypracowanie efektywnego mechanizmu rozwiązywania sporów,
- jasne zdefiniowanie warunków zmiany zasad partnerstwa i możliwości jego rozwiązania.

Zasada partnerstwa jest jedną z podstawowych zasad funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, które realizując jednocześnie postulaty zasady subsydiarności (zwłaszcza w ujęciu poziomym) zostały zobligowane do konsultowania ważnych decyzji ze społecznością lokalną i regionalną, przedsiębiorcami, przedstawicielami samorządów zawodowych i innych podmiotów lokalnego rynku⁶. Zasada partnerskiego działania wyraża się również w kooperacji między jednostkami sektora publicznego reprezentującymi podsektor rządowy, samorządowy i ubezpieczeń.

JST podejmując decyzje o przyjęciu zasad partnerskiego działania musi wykazać się umiejętnością wieloletniego planowania. Partnerstwo jako proces długoterminowy i wieloetapowy obliguje do perspektywicznego myślenia i działania, wykraczającego poza czasookres kadencji władz lokalnych i regionalnych. Czynnikiem istotnie wpływającym na powodzenie strategii partnerstwa jest bowiem posiadanie odpowiednich środków finansowych i kadry urzędniczej wykazującej zrozumienie oraz akceptację dla koncepcji partnerskiego działania.

Partnerstwo jako nowy kierunek rozwoju marketingu terytorialnego

Marketing terytorialny zdefiniowany został przez A. Szromnika jako rynkowa koncepcja zarządzania jednostką osadniczą, jak również zarządzanie zmierzające do zaspokojenia potrzeb mieszkańców oraz „gości” poprzez wcześniejsze ich rozpoznanie i przewidywanie zmian, równocześnie oparte na racjonalnym wykorzystaniu całokształtu posiadanych zasobów⁷. Działania marketingu terytorialnego ukierunkowane zostały na obszary dotyczące pozyskiwania⁸:

- a) kapitału krajowego i zagranicznego przeznaczonego na inwestycje w obszarze ekologii i infrastruktury technicznej,
- b) przedsiębiorców organizujących nowe firmy lub modernizujących już istniejące,
- c) turystów i agroturystów,
- d) środków na działalność społeczno-kulturalną.

Nie należy jednak ograniczać roli marketingu terytorialnego wyłącznie do zakresu wymienionych działań. Równie istotnymi sferami aktywności, skoncentrowanymi w przedmiocie marketingu terytorialnego, są takie płaszczyzny oddziaływania jak⁹:

- obsługa mieszkańców,
- promocja lokalnych walorów kulturowo-przyrodniczych,
- diagnozowanie potrzeb.

⁶ J. Sługocki: *Zasada subsydiarności poziomej w teorii i praktyce*. W: *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*. Red. B. Filipiak, A. Szewczuk. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego „Ekonomiczne Problemy Usług” nr 426, Tom II, Wyd. Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2006, s. 195-204.

⁷ A. Szromnik: *Marketing miast i regionów (marketing terytorialny) – geneza, cechy i cele*. W: *Marketing w rozwoju regionu (wybrane zagadnienia)*. Red. J. Karwowski. Wyd. Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2002, s. 16.

⁸ *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*. Red. W. Kosiedowski. Dom Organizatora, Toruń 2005, s. 299.

⁹ *Ibidem*, s. 300.

W literaturze przedmiotu, celem dostosowania do oczekiwań przedsiębiorców oraz podnoszenia jakości i efektywności działań marketingowych, dokonuje się rozróżnienia form marketingu terytorialnego, wśród których wyodrębnienia się¹⁰:

1. Marketing reagujący, którego treść stanowi rozpoznawanie potrzeb i na bazie ich analizy kreowanie produktu, usługi, która w sposób satysfakcjonujący spełni oczekiwania zgłaszane po stronie popytu.
2. Marketing przewidujący, ukierunkowany na wnioskowanie i prognozowanie określonych trendów dokonujących się pod wpływem zmian w otoczeniu oraz weryfikowanie pożądaných cech produktu, usługi (zasadniczą rolę w marketingu przewidującym odgrywają systemy obserwacji otoczenia oraz metody analizy informacji, ich interpretowania oraz przetwarzania).
3. Marketing kreujący potrzeby, który w warunkach samorządowych jest dość mocno ograniczony, a szerokie spektrum jego oddziaływania uwidacznia się zwłaszcza w warunkach komercyjnego rynku elektronicznego (wymuszanie zakupu sprzętu oprogramowania stale ewoluującego) i odzieżowego.

Wprowadzenie relacji partnerskich na gruncie jednostek samorządu terytorialnego jest niezwykle trudne z uwagi na mnogość interesariuszy i ich oczekiwań, co podkreślano już wcześniej. W odróżnieniu od tradycyjnego podejścia, orientacja relacyjna wymaga koncentracji na konkretnym odbiorcy usług publicznych i budowaniu z tym beneficjentem więzi długoterminowych. Marketing partnerski, który urzeczywistnia wymienione postulaty określany jest często marketingiem *one-to-one* (jeden do jednego) wskazując tym samym na istotę relacji i adresowanie usług, nie do segmentu ustandaryzowanych odbiorców, a do zindywidualizowanego nabywcy¹¹. W marketingu partnerskim dominuje przekonanie, że korzystniejsze jest utrzymanie istniejącej grupy nabywców niż pozyskiwanie nowych klientów¹². W jednostkach samorządu terytorialnego utrzymanie dotychczasowej grupy beneficjentów usług publicznych jest dużo łatwiejsze, niż w przypadku podmiotów sektora prywatnego. Wynika to z kilku czynników:

1. Zakres usług świadczonych przez JST determinują uregulowania prawne (przede wszystkim ustawa zasadnicza oraz ustawy kompetencyjne).
2. Usługi publiczne są świadczone na rzecz społeczności lokalnych i regionalnych zamieszkujących na terytorium, które administracyjnie zostało przypisane danej JST; docelowa grupa odbiorców jest wyodrębniona z uwzględnieniem kryterium przyporządkowania terytorialnego.
3. Na rynku usług publicznych nie ma konkurencji (usługi danego rodzaju są świadczone przez jeden podmiot).
4. Zmiana podmiotu świadczącego usługi publiczne przez odbiorcę tych usług wymaga zazwyczaj zmiany miejsca jego zamieszkania, co jest procesem złożonym i nie zawsze możliwym do realizacji z uwagi na wiele ograniczeń.
5. Rynek usług publicznych jest rynkiem regulowanym zarówno w sferze określania cen usług (np. taryfikacja), jak i w przypadku wskazania podmiotu prywatnego,

¹⁰ *Ibidem*, s. 301.

¹¹ R. Seweryn: *Wykorzystanie koncepcji marketingu partnerskiego przez obszar recepcji turystycznej*. W: *Marketing przyszłości. Trendy. Strategie. Instrumenty. W kierunku zintegrowanej komunikacji marketingowej*. Red. G. Rosa, A. Smalec. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego „Ekonomiczne Problemy Usług” nr 12, Tom II, Wyd. Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2007, s. 201.

¹² M. Czyż: *Koncepcja marketingu partnerskiego w rozwoju bankowości korporacyjnej w Polsce (na przykładzie wybranych banków)*. Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2008, s. 160.

który w ramach outsourcingu usług komunalnych, jest wybierany z respektowaniem przepisów prawo zamówień publicznych.

6. Działania marketingowe w warunkach funkcjonowania JST odnoszą się do każdego z obszarów aktywności tych jednostek. W tym ujęciu JST postrzegana jest jako podmiot świadczący kompleksowe usługi mające na celu maksymalne zaspokojenie potrzeb zgłaszanych przez społeczność lokalną i regionalną. W zależności od stopnia, w jakim działania podejmowane przez JST zaspokajają oczekiwania mieszkańców, wyróżnia się trzy rodzaje możliwych ich zachowań zgodne z klasyfikacją dokonaną przez J.B. McLoughlina:

- *behavioural* (dostosowanie się użytkowników do istniejących warunków),
- *developomental* (możliwa zmiana sytuacji w zależności od zgłaszanych wymogów),
- *locational* (konieczna zmiana lokalizacji miejsca zamieszkania).

Podejście partnerskie w marketingu z założenia wymaga dłuższej perspektywy czasowej niż podejście tradycyjne¹³. Długoterminowy horyzont działania pozwala na utrwalać i wzmacniać więzi, które w przypadku JST dotyczą przede wszystkim relacji z:

- a) społecznością lokalną i regionalną, jako beneficjentem usług publicznych,
- b) podmiotami z sektora prywatnego i sektora użyteczności publicznej, jako kooperantami w procesie świadczenia usług publicznych,
- c) instytucjami rynku finansowego,
- d) innymi JST w ramach zawartych porozumień, związków i stowarzyszeń,
- e) podmiotami administracji rządowej.

Istotą orientacji partnerskiej jest założenie oferowania nabywcy nie tylko usługi (produktu), lecz również, często ważniejszych dla niego ukształtowanych, ścisłych powiązań technologicznych, informacyjnych, osobistych oraz *know-how*¹⁴. Podmioty sektora publicznego bardzo często w ramach podejmowanych umów partnerstwa korzystają z wiedzy i dobrych praktyk wypracowanych przez podmioty gospodarcze. Dotyczy to w szczególności adoptowania przez jednostki sektora publicznego instrumentów marketingu i zarządzania (m.in. *public governance*, *New Public Management*), koncepcji i strategii finansowania zadań własnych i przedsięwzięć inwestycyjnych oraz narzędzi zarządzania ryzykiem.

Partnerskie działanie pozwala również na podnoszenie efektywności zarządzania ryzykiem poprzez jego właściwą alokację pomiędzy stronami partnerstwa. Podział ryzyka pomiędzy podmioty kooperujące jest szczególnie ważny w procesie realizacji zadań JST. Finansowanie zadań ze środków publicznych cechuje ograniczoność i nieadekwatność w stosunku do ich liczby. Ryzyko niewykonania lub niewłaściwego wykonania zadań publicznych jest więc szczególnie dotkliwe i niepożądane, oddziałuje bowiem bezpośrednio na jakość funkcjonowania wspólnot samorządowych oraz zagraża stabilności budżetu JST.

Realizacja koncepcji partnerstwa na poziomie lokalnym i regionalnym wymaga zaangażowania, zrozumienia i akceptacji ze strony wszystkich uczestników tego procesu (przede wszystkim urzędnicy, kierownicy jednostek, władze regionalne i lokalne). Konieczne jest również zabezpieczenie środków finansowych niezbędnych

¹³ K. Fonfara: *Marketing partnerski na rynku przedsiębiorstw*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 67.

¹⁴ *Ibidem*.

do realizacji zamierzenia. W szczególności dotyczy to analizy korzyści z partnerstwa, przeszkolenia dotychczasowych pracowników i zatrudnienia nowej kadry oraz dostosowania lub stworzenia nowych procedur wspierających podjęte inicjatywy. Ważnym elementem jest również analiza SWOT JST oraz dobór instrumentów partnerskiego marketingu mix¹⁵.

Kreowanie strategii partnerstwa w marketingu terytorialnym

Strategie marketingowe JST, jako strategie operacyjne, przybierają formę coraz bardziej zdecydowaną i odważną. Wydłuża się również ich perspektywa planistyczna (przykład Gminy Miasto Szczecin). Tradycyjne podejście do marketingu terytorialnego jest stopniowo zastępowane budowaniem marketingowych strategii partnerstwa postrzeganych jako: spójny i zharmonizowany wewnętrznie zestaw działań dostosowawczych, które stworzą przyjazne środowisko zaspokajania potrzeb podstawowych i potrzeb wyższego rzędu zarówno dla osób, jak i całych zbiorowości oraz organizacji¹⁶.

Prace nad marketingową strategią partnerstwa powinny zostać podjęte po określeniu i zrozumieniu korzyści z partnerstwa. W przypadku jednostek samorządowych, bardzo istotne w procesie kształtowania partnerstwa w marketingu terytorialnym, jest wyodrębnienie z licznego grona interesariuszy, głównych grup odniesienia, z którymi zostaną nawiązane stosunki partnerskie. W stosunku do zdefiniowanej grupy, JST oczekują nawiązania takich relacji, które przysporzą korzyści, każdej ze stron w długim okresie czasu. Zestaw korzyści powinien zostać zidentyfikowany jako zbiór spójnych celów wspomagających osiągnięcie rezultatów zakładanych w strategii partnerstwa¹⁷. Każdy z celów powinien być realny do osiągnięcia oraz mierzalny. Powinien także odzwierciedlać stopień zależności i powiązań pomiędzy współpracującymi podmiotami.

Zdefiniowanie grup odniesienia następuje po dokonaniu kompleksowej analizy jednostki samorządu terytorialnego, która zamierza zaadaptować orientację relacyjną. Analiza taka powinna zawierać ocenę związków danej JST z otoczeniem, które tworzą mieszkańcy, przedsiębiorcy, instytucje, sąsiadujące jednostki osadnicze, jednostki kształtujące i oddziałujące na przestrzeń działania i możliwości danej JST (m.in. samorząd wojewódzki, województwo, administracja rządowa).

Ważnym elementem oceny jest także analiza konkurencji, zwłaszcza w sferze produktu samorządowego oraz przewagi komparatywnej. Analiza konkurencyjności JST powinna obejmować w szczególności:

- a) ocenę polityki zarządzania majątkiem,
- b) zarządzanie finansami, zwłaszcza monitoring źródeł finansowania oraz kierunki rozdysponowania środków finansowych,
- c) metody aktywizacji działalności gospodarczej oraz poziom bezrobocia,
- d) stan infrastruktury samorządowej,
- e) ocenę środowiska naturalnego,
- f) strukturę wykształcenia mieszkańców oraz ich kwalifikacji weryfikowanych pod względem zapotrzebowania zgłaszanego przez rynek pracy,

¹⁵ A. Szromnik: *Partnerstwo marketingowe...*, s. 10.

¹⁶ *Ibidem*, s. 14.

¹⁷ *Ibidem*, s. 15.

- g) poziom opieki medycznej, bezpieczeństwo i porządek publiczny, oferowane możliwości kształcenia i doskonalenia zawodowego i inne.

W rezultacie przeprowadzonych analiz powinien zostać zidentyfikowany profil danej JST oraz określona diagnoza obecnej sytuacji danej jednostki. Elementem trudnym do realizacji w przypadku jednostek samorządu terytorialnego jest identyfikacja składowych partnerskiego marketingu-mix. Komponenty tradycyjnego marketingu-mix mają bowiem zupełnie inny wymiar w jednostkach publicznych, których działalność zasadniczo ma charakter non profit. Produkt samorządowy w partnerskim marketingu-mix powinien mieć charakter zindywidualizowany. Jednak nie wszystkie usługi świadczone przez JST mogą być całkowicie dostosowane do indywidualnych potrzeb ze względu na fakt, iż konsumpcja dóbr i usług publicznych ma charakter grupowy (usługi edukacyjne, zdrowotne, wodno-kanalizacyjne itp.). W celu lepszego dopasowania usług realizowanych przez JST do oczekiwań społeczności samorządowej wykorzystuje się konsultacje społeczne i referendum. Inicjatywy te pozwalają na dostosowanie struktury podaży usług publicznych do popytu na nie (określenie priorytetów i kierunków alokacji środków publicznych) oraz identyfikację pożądaną jakości usług publicznych.

Cena jako element marketingu-mix w przypadku jednostek sektora samorządowego może być postrzegana w dwojaki sposób, jakkolwiek w żadnym z ujęć nie jest kształtowana przez mechanizm rynkowy. Czyste usługi publiczne świadczone są nieodpłatnie, kryterium odpłatności (lub częściowej odpłatności) występuje w przypadku mieszanych dóbr publicznych, których cechy sprawiają, że mogą być one dostarczane zarówno przez podmioty sektora publicznego, jak i prywatnego. W tym ujęciu ceny usług publicznych określane są na podstawie taryf, a procedura ich ustalania regulowana jest przez przepisy prawa. Dyskusyjnym podejściem do rozumienia cen w odniesieniu do usług publicznych jest traktowanie podatków jako swoistego rodzaju ceny za usługi (cena podatkowa), choć konstrukcja podatku zakłada, że jest to świadczenie nieekwiwalentne.

Dystrybucja usług publicznych zasadniczo sprowadza się do świadczenia ich w siedzibach urzędów i instytucji publicznych lub miejscu określanym przez lokalizację infrastruktury publicznej (przede wszystkim komunalnej) wspierającej ich świadczenie. Obecnie, w związku z dynamicznie rozwijającą się koncepcją eGovernment wybrane usługi publiczne świadczone są również w środowisku elektronicznym¹⁸.

Promocja JST ma charakter kompleksowego przekazu informacyjnego, materiały reklamowe muszą zawierać informacje istotne z punktu widzenia beneficjentów usług.

Wdrożenie założeń marketingowej strategii partnerstwa wymaga wyodrębnienia środków budżetowych na jej realizację. W szczególności dotyczy to finansowania działań w zakresie podjęcia współpracy z agencją marketingową oraz zakupu materiałów reklamowych.

Ostatnim etapem prac w sferze budowania strategii partnerstwa w marketingu terytorialnym jest ocena rezultatów i analiza stanu zaawansowania partnerstwa oraz kierunków jego rozwoju.

¹⁸ Szerzej na temat eGovernment: *Rozwój eGovernment w Polsce. 3 edycja badań eEurope*, Raport Ministerstwa Nauki i Informatyzacji, Warszawa 2004.

Partnerstwo jako czynnik oddziałujący na konkurencyjność JST

Zgodnie z definicją W. Dziemianowicza dotyczącą konkurencyjności w aspekcie jednostek samorządowych zagadnienie konkurowania na poziomie JST analizowane jest na tle ich zdolności do pozyskania sponsorów lub inwestorów, maksymalizowania liczby zagranicznych inwestycji bezpośrednich (ZIB) oraz docelowo koncentruje się na wykreowaniu ich pozytywnego wizerunku w otoczeniu¹⁹.

Problematyka poświęcona konkurencyjności gmin i regionów przybliżona została również w publikacji B. Filipiak-Dylewskiej i A. Szewczuka. Autorzy uznali, że miasto, gmina, bądź region konkurencyjny to: „taki region, w którym poziom wiedzy ludzkiej, rozumiany jako zdolność do wyprzedzania potrzeb i odkrywania nowej kombinacji zastosowania istniejących lub nowych zasobów rzeczowych pozwala na wytworzenie strukturalnej przewagi²⁰”. Inną definicję konkurencyjności prezentuje S. Garelli twierdząc, iż główną jej przesłanką w sferze regionalnej jest zdolność do generowania trwałego i wysokiego tempa rozwoju gospodarczego²¹.

Współcześnie funkcjonujące jednostki sektora samorządowego celem utrzymania swojej zdolności konkurencyjnej muszą się wykazać wysokim stopniem innowacyjności i kreatywności decyzyjnej pozwalającej na maksymalizację poziomu zaspokojenia potrzeb o charakterze użyteczności publicznej²². Badania i rozwój, wiedza oraz informacja stały się najbardziej cennymi zasobami determinującymi sukces w realizacji przyjętych założeń²³. Współcześnie realizowane strategie konkurencyjności JST są odpowiedzią na bodźce oddziałujące z otoczenia odzwierciedlające zachodzące w nim przemiany.

Instrumenty budowania przewagi konkurencyjnej JST pozostawały dotychczas ograniczone. Jednakże widoczna jest ewolucja polegająca na rosnącej roli instrumentów „miękkich”, które uzupełniają instrumentarium konkurowania w sferze jednostek sektora publicznego. Instrumenty „twarde”, do których należą m.in. działania w przedmiocie inwestycji publicznych, ze względu na możliwość pozyskania finansowania z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej stały się bardziej dostępne i konkurencja w tej sferze stała się wyrównana. Ograniczone możliwości i rezultaty dają również konkurowanie z wykorzystaniem instrumentów lokalnej polityki podatkowej i pomocy publicznej.

Dotychczas partnerstwo postrzegane było jako forma współpracy pomiędzy podmiotami komunalnymi. Wraz ze wzrostem roli i znaczenia partnerskiego działania zmienił się również zakres jego postrzegania, jako sieci stosunków i interakcji pomiędzy jednostkami osadniczymi z ich interesariuszami. Partnerskie działanie pozwala na uzyskanie efektu synergii. Partnerstwo zwiększa również potencjał inwestycyjny JST umożliwia bowiem podejmowanie inicjatyw inwestycyjnych o szerszym zakresie oraz zapewnia finansowanie dla większych (wartościowo

¹⁹ W. Dziemianowicz: *Polskie gminy i regiony w globalnej konkurencji*. „Wspólnota” 2000, nr 46, s. 30-31.

²⁰ B. Filipiak-Dylewska, A. Szewczuk: *Finansowe i organizacyjne determinanty wzrostu konkurencyjności polskich miast i gmin*. W: *Konkurencyjność polskiej gospodarki*. Materiały Konferencyjne Ogólnopolskiej Konferencji Przedkongresowej PTE w Szczecinie, Szczecin 2000, s. 29.

²¹ L. Cybulski: *Edukacja a konkurencyjność regionów*. W: *Konkurencyjność regionów*. Red. M. Klamut. Wyd. Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1999, s. 135-139.

²² J. Baruk: *Wiedza i innowacje jako źródło przewagi konkurencyjnej*. „Gospodarka Narodowa” 2001, nr 4, s. 20.

²³ J. Kleer: *Głowa do przodu*. „Polityka” 2001, nr 38, s. 82.

i terytorialnie) projektów inwestycyjnych z uwagi na dywersyfikację ryzyka. Strony partnerstwa są adresatami programów unijnych, które wspierają rozwój współpracy transnarodowej, transgranicznej i międzyregionalnej oraz inicjatywy partnerstwa publiczno-prywatnego.

Partnerstwo w marketingu terytorialnym pozwala na opracowanie i realizację wspólnej polityki marketingowej dla produktów tworzonych przez jednostki kooperujące (produkty regionalne euroregionów). Podejmowane działania marketingowe pozwalają na podnoszenie przewagi konkurencyjnej współpracujących JST, oddziałują bowiem pośrednio na²⁴:

- a) rozwój przedsiębiorczości społeczności lokalnej i regionalnej,
- b) wzrost atrakcyjności turystycznej i inwestycyjnej,
- c) poziom rozwoju lokalnego i regionalnego,
- d) kształtowanie przewagi komparatywnej w stosunku do regionów nieobjętych kooperacją.

Partnerskie działanie jest często limitowane poprzez bariery organizacyjne, ekonomiczne, prawne lub terytorialne. Współczesny model działania samorządu terytorialnego wymusza jednak przełamywanie tych barier i poszukiwanie partnerów dążących do realizacji zbliżonych celów społeczno-ekonomicznych, w celu nawiązania długoterminowej współpracy.

Podsumowanie

Podczas 18 lat funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce dokonała się ewolucja w postrzeganiu jednostek samorządowych i ich relacji z odbiorcami usług publicznych. Regulacje prawne normujące problematykę finansowania JST, bazujące na mechanizmie bezpośredniej zależności, między liczbą aktywnych zawodowo mieszkańców JST i przedsiębiorców a dochodami budżetowymi JST (udziały w PIT i CIT) przyczyniły się do powstania konkurencji pomiędzy jednostkami samorządowymi. Działania konkurencyjne JST skierowane na pozyskanie inwestorów oraz ludności aktywnej zawodowo, zobligowały JST do reorientacji relacji nawiązywanych z beneficjentami usług publicznych, którzy z roli petenta awansowali do roli klienta. Taki rodzaj postrzegania adresatów usług świadczonych przez JST wymagał zastosowania właściwych narzędzi komunikacji oraz wdrożenia instrumentów zarządzania i marketingu.

PARTNERSHIP IN CREATING COMPETITIVE ADVANCE OF SELF-GOVERNMENT UNITS – SELECTED ASPECTS

Summary

The aim of the paper is pointing out the concept of partnership at the self-government level. The benefits of commonly undertaken initiatives are also pointed out. In particular, the concept of partnership marketing is discussed as a significant form territorial marketing. The paper also presents the process of creating partnership strategy in territorial marketing and the impact of partnership on strengthening competitive position of a self-government entity.

²⁴ A. Panasiuk: *Koncepcja marketingu partnerskiego w regionie turystycznym*. W: *Marketing przyszłości. Trendy. Strategie. Instrumenty. Media w kreowaniu wizerunku*. Red. G. Rosa, A. Smalec. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 414, Wyd. Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005, s. 761.