

## SAMORZĄD TERYTORIALNY

Jednym z podstawowych zadań samorządu gminnego jest jego promocja (art. 7 ust. 1 pkt 18 u.s.g.). Zadanie to zostało nałożone na gminy w 2001 r. i stało się przedmiotem licznych kontroli Najwyższej Izby Kontroli. Do głównych problemów identyfikowanych przez NIK należy nieefektywność wydatkowania środków publicznych, w tym niezgodne z przepisami udzielanie zamówień publicznych na cele promocyjne.

## Bez jasnej definicji

Pojęcie promocji nie zostało zdefiniowane w żadnym akcie prawnym. Orzecznictwo sądów wskazuje, że promocja to zespół instru-

mcji z innymi zadaniami własnymi jest trendem wśród jednostek samorządu terytorialnego, gdyż pozwala to w najefektywniejszy sposób oddziaływać na społeczność lokalną oraz zewnętrzną, a także na zaoszczędzenie kosztów

O skutecznej promocji można mówić wtedy, gdy przekłada się na poprawę wizerunku jednostki, co z kolei przynosi nowe inwestycje i miejsca pracy, zwiększa wpływy podatkowe, daje wzrost liczby turystów czy mieszkańców.

Tak zdefiniowane cele promocyjne, z pewnością wpisują się w cechę naczelną samorządu, jaką jest zaspokajanie potrzeb lokalnej społeczności. Wykonywanie zadań publicznych jest warunkiem prawidłowego

- cele ekonomiczne - wzrost zysków;

- cele społeczne - budowanie pozytywnego wizerunku w oczach odbiorców działań promocyjnych.

Główne cele działań promocyjnych gminy w aspekcie społecznym to w szczególności budowa jej wizerunku jako gminy przyjaznej, która pozwala rozwijać się szerokiemu gronu mieszkańców. Ponadto ważny jest również aspekt oddziaływania zewnętrznego tj. na mieszkańców pobliskich miejscowości, a także dalszych części kraju - potencjał turystyczny.

Ekonomiczne cele działalności promocyjnej polegają na bezpośrednim zwiększeniu wpływów do budżetu gminy w związku ze wzrostem jej atrakcyjności jako jednostki, która ma bogatą

” Know-how podmiotu prywatnego wraz ze znajomością rynku usług promocyjnych stanowią podstawowe argumenty przemawiające za wyborem właśnie tej formy jako odpowiedniej do realizacji zadań z zakresu promocji samorządu

Dokonując tego wyboru, jednostka samorządu terytorialnego uwzględni różnego rodzaju czynniki: stan rynku gospodarczego, podaż usług, zainteresowanie przedsiębiorców podejmowaniem działalności gospodarczej na rzecz jednostki, efektywność wykonywania zadań.

Promocja gminy jako zadanie własne może stanowić również przedmiot umowy z podmiotem zewnętrznym. Za

giem i promocją. O ile zamówienia publiczne mogą stanowić podstawę do świadczenia usług promocyjnych o charakterze stałym tj. produkcji plakatów, prowadzeniu stałej kampanii w mediach społecznego przekazu, o tyle organizowanie wydarzeń o różnej skali, zasięgu oraz liczebności uczestników może okazać się znacznie utrudnione w tym modelu finansowa-

kowej, którą uzyskuje koncesjonariusz.

## Ważny jest plan

Wybór odpowiedniej formy realizacji zadań promocji przez jednostki samorządu terytorialnego uzależniony jest od wielu czynników. Przed podjęciem stosownej decyzji o zleceniu realizacji tych zadań, władze lokalne powinny opracować

# Wydawanie pieniędzy na promocje powinno być efektywne



PATRYCJA FINGAS, KLAUDIA RACZEK

O skutecznym informowaniu, np. o walorach danej gminy, można mówić wtedy, gdy przekłada się to na poprawę wizerunku gminy, co z kolei przynosi nowe inwestycje i miejsca pracy, zwiększa wpływy podatkowe, daje wzrost liczby turystów czy mieszkańców.

mentów, za pomocą których jednostka samorządu terytorialnego komunikuje się z otoczeniem wewnętrznym i zewnętrznym, przekazuje informacje, podejmuje dzia-

funkcjonowania nie tylko samorządu, ale również podmiotów prywatnoprawnych i całego sektora prywatnego. Partycypacja podmiotów prywatnych w wykony-

ofertę kulturalno-sportową, zapewniającą możliwość spędzania czasu wolnego.

Jak zatem efektywnie wydatkować środki publiczne, by jak w najwyższym stopniu

zleceniem podmiotowi prywatnemu realizacji tego zadania przemawia wiele okoliczności, w tym wyposażenie podmiotu prywatnego w środki organizacyjno-techniczne umożliwiające zapewnienie skutecznej promocji. Know-how podmiotu prywatnego wraz ze znajomością rynku usług promocyjnych stanowią podstawowe argumenty przemawiające za wyborem właśnie tej formy, jako odpowiedniej do realizacji zadań z zakresu promocji samorządu.

Umowa z podmiotem prywatnym, uwzględniając reżim dyscypliny finansów publicznych, co do zasady może być zawarta w jednej z trzech form:

- klasycznej formule zamówieniowej;
- modelu koncesyjnym;
- modelu partnerstwa publiczno-prywatnego.

Przyjęcie formuły zamówień publicznych, może znacznie utrudniać osiągnięcie zamierzonych celów promocyjnych. Platforma zakupowa nie pozwala na optymalizację wydatków publicznych, a także elastyczne zdefiniowanie przedmiotu zamówienia, co zresztą stanowiło podstawowy zarzut NIK w odniesieniu do kontrolowanych postępowań. Ponadto mankamentem p.z.p. jest także ograniczony ustawowo czas zawierania umów, który nie odpowiada np. realiom branży eventowej, której przedstawiciele w głównej mierze realizują usługi związane z marketin-

nia, a w konsekwencji prowadzić do nieefektywnego wydatkowania środków publicznych na realizację zadań własnych.

Mając na uwadze ryzyko niepowodzenia organizowanych wydarzeń (związane m.in. z popytem), najlepszym z punktu widzenia jednostki samorządu terytorialnego rozwiązaniem dla realizacji zadań z zakresu promocji poprzez tzw. promocję eventową, wydaje się być model koncesyjny. Zlecenie świadczenia usług w modelu koncesyjnym bowiem pociąga za sobą przeniesienia na wykonawcę (koncesjonariusza) ryzyka o charakterze ekonomicznym. Ponośi on skutki wahań występujących na rynku i związanych z tym ewentualnych strat. Ponadto poniesione straty nie mogą być rekompensowane przez gminę. Dodatkowo w przypadku sukcesów wydarzeń, poprzez które dochodzi do promocji gminy, może dojść do powstania zysków, które w części mogą trafić na powrót do budżetu samorządu.

Również przyjęty w modelu koncesyjny model wynagrodzenia podmiotu prywatnego stanowi istotny argument przemawiający na rzecz skorzystania przez gminy z tej formy zlecenia wykonywania zadań własnych przez podmiot prywatny. Wynagrodzenie uzyskiwane przez koncesjonariusza nie musi przybierać formy pieniężnej. Odpłatność umowy koncesji może realizować się za sprawą jakiegokolwiek korzyści mająt-

szczegółowy plan promocji, tak aby określał on cele promocyjne, zakres oddziaływania oraz grupy docelowe. Skuteczna promocja prowadzić może do znacznych wpływów do budżetu lokalnego, a środki przeznaczony na realizację tych zadań nie muszą być pokrywane wyłącznie przez tę jednostkę, tak jak ma to miejsce w klasycznej formule zamówień publicznych. Z praktyki wynika jednak, że jednostki samorządu terytorialnego stosunkowo rzadko korzystają z innych form realizacji zadań publicznych. Na dzień 30 kwietnia 2021 r. w rządowej bazie PPP widnieje informacja o zawarciu wyłącznie 157 umów w trybie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym albo ustawy o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi. Wyzwania, przed którymi stoi samorząd, brak adekwatnych środków finansowych oraz organizacyjno-technicznych do zapewnienia konkurencyjnej oferty promocyjnej, a także wyniki kontroli NIK, powinny doprowadzić do redefinicji myślenia o promocji i zlecenia świadczenia tych usług podmiotom prywatnym, które posiadają adekwatne środki do ich realizacji. Skorzystanie z omawianych metod może przyczynić się do efektywniejszej realizacji zadań własnych, z uwagi na możliwość wykorzystania potencjału wyspecjalizowanych podmiotów prywatnych, z jednoczesnym zapewnieniem elastycznych warunków realizacji umów o świadczenie usług. /©

Patrycja Fingas jest radcą prawnym w Andersen  
Klaudia Raczek jest prawnikiem w Andersen

” Do głównych problemów identyfikowanych przez Najwyższą Izbę Kontroli w sprawach promocji samorządów terytorialnych należy nieefektywność wydatkowania środków publicznych, w tym niezgodne z przepisami udzielanie zamówień publicznych

łania mające na celu zachęcenie określonych grup osób fizycznych i prawnych do aktywności ukierunkowanej tak, aby dawała efekty zmierzające do lepszej realizacji zadań gminy i potrzeb lokalnej społeczności.

Usługi promocyjne mogą być realizowane w sposób, który z punktu widzenia władz gminy samorządu terytorialnego przyczyni się do najefektywniejszego modelu oddziaływania zewnętrznego i wewnętrznego, tj. zarówno wśród mieszkańców danej gminy, jak i względem osób zewnętrznych np. turystów czy inwestorów.

Nie jest również wykluczone, aby promocja połączona była z realizacją innych zadań własnych, takich jak działalność edukacyjna (art. 7 ust. 1 pkt 8 u.s.g.), kulturalna (art. 7 ust. 1 pkt 9 u.s.g.) czy działalność z zakresu kultury fizycznej i turystyki (art. 7 ust. 1 pkt 10 u.s.g.). Łączenie form pro-

waniu zadań publicznych, niejednokrotnie przyczynia się do polepszenia ich jakości.

## Atrakcyjne miejsce

Dobrze zaplanowane działania promocyjne, ich silne oddziaływanie zewnętrzne oraz wewnętrzne, stanowią drogę do sukcesu działań promocyjnych, tj. dostarczenia informacji, argumentów dla potencjalnych i obecnych odbiorców działań, wpływając tym samym na podejmowane przez nich decyzje - tj. skorzystanie z oferty gminy. Działania te nie ograniczają się wyłącznie do sfery informacyjnej, ale również do sfery przypomnienia tj. utrwalania wiedzy, informowania o nowościach i przypominania o własnej ofercie. Tak zakrojone cele promocji wywierają wpływ na dwa aspekty:

zrealizować cele promocyjne?

Z uwagi na związanie dyscypliną finansów publicznych jednostka samorządu terytorialnego ma do wyboru dwie formy realizacji zadań jej powierzonych:

- utworzenie jednostki organizacyjnej, której celem byłaby realizacja zadań, w tym spółek prawa handlowego (art. 2 u.g.k.) albo
- zawarcie umowy z podmiotem zewnętrznym (art. 3 u.g.k.).

Pierwsza możliwość kreuje jednostkę pozostającą w strukturze organizacyjnej gminy, powiatu bądź województwa. W drugim przypadku zadania jednostki samorządu terytorialnego będą wykonywane przez podmiot spoza jej struktury. Ustawodawca nie preferuje żadnej z wymienionych form, pozostawiając możliwość wyboru.