ISSN 2084-2686

1996
Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości
WWSZiP

PRACE NAUKOWE

Wałbrzyskiej
Wyższej Szkoły
Zarządzania i Przedsiębiorczości

T.28

Samorząd terytorialny a polityka lokalna

Praca zbiorowa pod redakcją
Piotra Laskowskiego

(3) 2014

Wałbrzych 2014

ISSN 2084-2686
ISBN 978-83-60904-30-5

T. 28
(3) 2014

PRACE NAUKOWE

Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły
Zarządzania i Przedsiębiorczości

Samorząd terytorialny a polityka lokalna

Pod redakcją

Piotra Laskowskiego

Wydawnictwo Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły
Zarządzania i Przedsiębiorczości
w Wałbrzychu

PRACA ZBIOROWA POD REDAKCJĄ
dr Piotra Laskowskiego

RECENZENT NAUKOWY
prof. zw. dr hab. Danuta Strahl

RADA PROGRAMOWA
Przewodniczący Rady Programowej – prof. dr hab. inż. Lucjan Kowalczyk
Wiceprzewodniczący Rady Programowej – dr Krystyna Szlachta
Członkowie:
- prof. dr hab. Elżbieta Sobczak
- prof. zw. dr hab. Jerzy Sokołowski
- prof. dr hab. n. med. Jăroslav Opavskỳ
- prof. dr hab. Jana Škrabănkova
- prof. dr hab. Miroslaw Gejdoš

Redaktor Naczelny: prof. dr hab. inż. Franciszek Mroczko
Zastępca Redaktora Naczelnego: dr hab. Małgorzata Markowska
Sekretarz Redakcji: mgr Michał Lesman

Redaktorzy tematyczni:
dr Jerzy Tutaj: socjologia, etyka, filozofia
dr Piotr Laskowski: ekonomia, administracja
dr Bogusław Bałuka: ratownictwo medyczne, nauka o zdrowiu
dr Zbigniew Baran – pedagogika
dr Agnieszka Tabor-Smardzewska – zarządzanie
Redaktor statystyczny – Alina Brodzińska
Redaktor językowy – doc. dr ing. Olga Hasprovà
Redaktor techniczny – Władysław Ramotowski

ADRES REDAKCJI:
Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości
58-305 Wałbrzych, ul. 1-go Maja 131
www.pracenaukowe.wwszip.pl
e-mail: kustosz@wwszip.pl

ISSN 2084-2686
ISBN 978-83-60904-30-5

© Copyright by Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wałbrzych 2014
Wszelkie prawa zastrzeżone. Kopiowanie, przedrukowywanie i rozpowszechnianie całości lub fragmentów bez zgody wydawcy jest zabronione.

Redakcja deklaruje wersję papierową czasopisma jako podstawową

Printed in Poland

SPIS TREŚCI

Piotr Laskowski
Wstęp 5

Jan Krysiak
Demokracja samorządowa w Polsce. Rozwój czy regres? 7

Ewa Kowalczuk
Proces decyzyjny w samorządzie terytorialnym 21

Katarzyna Wojtoszek
Posługiwanie się wiedzą w administracji publicznej 33

Aneta Sempiak
Systemy zarządzania jakością oparte o normę ISO w jednostkach samorządu terytorialnego – uzasadniona potrzeba czy moda? 43

Joanna Kacperska
Funkcjonowanie władz samorządowych w Płocku 53

Kamil Glinka
Zarządzanie wizerunkiem miasta średniego na przykładzie Sandomierza 83

Łukasz Żabski
Struktura własnościowa spółek komunalnych w województwie dolnośląskim 101

Marta Wysogląd
Zróżnicowanie wykorzystania środków przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013 117

Dawid Twardowski
Konkurencyjność w ujęciu regionalnym – istota, czynniki oraz jej kształtowanie 127

Barbara Szałko
Konkurencyjność w świetle atrakcyjności inwestycyjnej gminy 141

Jacek Wychowanek
Rola samorządu terytorialnego w rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw na przykładzie Dolnego Śląska 151

Marta Zarówna
Narzędzia polityki regionalnej wspierające procesy dyfuzji innowacji 165

Magdalena Dunicz
Instrumenty wykorzystywane przez jednostki samorządu terytorialnego do wspierania i pobudzania innowacyjności w regionach 183

Zbigniew Pleśniarski
Rola zaplecza i infrastruktury turystycznej w rozwoju regionu – na przykładzie Dolnego Śląska 199

Piotr Szwinta
Analiza ilościowa identyfikacji klastrów turystycznych w województwie dolnośląskim 209

Halina Chołda
Analiza rozwoju turystyki i jej znaczenie w strategii rozwoju województwa dolnośląskiego 221

Łukasz Dubiński
Polityka przestrzenna gminy a ochrona środowiska (analiza prawna) 233

Katarzyna Dziedzic
Obszary chronione, czynnik hamujący czy stymulujący rozwój regionalny? 247

Maria Szejna
Szanse jednostek samorządu terytorialnego na udział w poprawie stanu środowiska naturalnego w województwie dolnośląskim **255**

Anna Czapska
Rewitalizacja jako element rozwoju społecznego miasta Wałbrzycha **269**

Aneta Mędza
EUWT – nowy wymiar współpracy transgranicznej **281**

Arkadiusz Talik, Michał Łukasiewicz
Podstawy udzielania dotacji z budżetu na zadania z zakresu ochrony i opieki nad zabytkami (na przykładzie gmin województwa opolskiego) **297**

Agnieszka Franczak
Redystrybucja pozioma dochodów jednostek samorządu terytorialnego a rozwój lokalny **309**

Roman Sobczak
Kapitał ludzki jako czynnik rozwoju i konkurencyjności jednostek samorządu terytorialnego **323**

Monika Nowicka-Szczepańska
Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego jako najważniejszy element ewolucji systemu finansów samorządowych **337**

Wstęp

Publikacja SAMORZĄD TERYTORIALNY A POLITYKA LOKALNA została wydana w ramach Prac Naukowych Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości. Zawarte w niej opracowania odnoszą się do stosunkowo szerokiego spectrum problemów naukowo-badawczych związanych z samorządem terytorialnym, a w szczególności koncentrują się na:

- zagadnieniach prawno-ustrojowych,
- zagadnieniach społeczno-gospodarczych,
- problemach funkcjonowania samorządu terytorialnego w praktyce.

Dokonujące się w Polsce w ostatnich kilkunastu latach zmiany w sektorze publicznym, wyrażają się, podobnie jak w innych krajach, poprzez dwa zazębiające się procesy: dążenie do sprawniejszego zaspokajania potrzeb zbiorowych oraz do większej demokratyzacji sektora publicznego. Sprawniejsze zaspokajanie potrzeb zbiorowych realizowane jest zarówno dzięki decentralizacji zadań, jak i wprowadzaniu bardziej efektywnych metod zarządzania zadaniami i instytucjami publicznymi. Zmiana warunków otoczenia, zmieniające się relacje prawne, konieczność dostarczania społeczeństwu dóbr wysokiej jakości wymagają od jednostek samorządu terytorialnego ciągłego dostosowywania swojego systemu zarządzania, a także polityki finansowej. Powinno to przyczynić się do poprawy efektywności funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego oraz racjonalnego dysponowania publicznymi zasobami..

Zaprezentowane w tej publikacji artykuły posiadają walor zarówno poznawczy, jak i aplikacyjny, zatem mogą stanowić pomoc w rozwiązywaniu problemów praktycznych. Zrecenzowane przez profesorów artykuły stanowią wyraz indywidualnych dociekań, koncepcji i ocen formułowanych przez ich autorów. Niniejsza publikacja adresowana jest w głównej mierze do pracowników administracji samorządowej, do środowisk naukowych i studentów wyższych uczelni.

Piotr Laskowski

Jan Krysiak
Uniwersytet Ekonomiczny
we Wrocławiu

Demokracja samorządowa w Polsce. Rozwój czy regres?

WSTĘP

Przemiany demokratyczne w Polsce lat dziewięćdziesiątych mają wiele wymiarów, ale niewątpliwie jednym z ważnych aspektów jest tworzenie się demokracji na szczeblu lokalnym. Celem dokonującej się w 1990 r. reformy polegającej na zastąpieniu dotychczasowego, związanego z ładem monocentrycznym systemu rad narodowych samorządem terytorialnym w gminie, było rozpoczęcie b demokratycznej przebudowy najbardziej fundamentalnych elementów systemu politycznego poprzez stworzenie ram prawnych i instytucjonalnych, w których możliwe byłoby podmiotowe kształtowanie najbliższego otoczenia przez jednostki i grupy tworzące poziom makrostruktury społecznej. Ten makrostrukturalny aspekt reformy samorządowej podkreślany był w uzasadnieniach dotyczących potrzeby takiej reformy, a z pierwszych demokratycznych wyborów samorządowych czyniono nie tyle sprawę lokalną, ile narodową[1]. Również potrzebę reformy administracji publicznej i wybory samorządowe do powiatów i województw, które odbyły się w 1998 r. uzasadniane były podobną ideologią, czyli upodmiotowieniem społeczności lokalnych.

Funkcjonowanie poprzedniego ustroju oduczyło ludzi samorządności, inicjatywy i przedsiębiorczości. Premiowana była bierność oraz ufność w to co czynią władze – w tym duchu kształtowane było społeczne wychowanie ludzi. Teraz miał się narodzić „nowy obywatel": świadomy, że będzie odnosił korzyści z rozwoju społeczności do której należy, znający swe prawa i korzystający z tych praw w sprawowaniu władzy lub jej kontroli, ale także świadomy, że działanie na rzecz wspólnoty jest jego obowiązkiem, od które-

[1]J. Kurczewski, *Dziennik wyborczy 1990*, [w:] S. Kowalski (red.) *Pierwszy krok do Europy*, Wydawca Solidarność, Warszawa 1990, s. 17.

go nie wolno mu się uchylać. Miała się także zmienić rola władzy oraz sposób patrzenia na władzę. Władza, która dotąd była postrzegana jako rozdzielca wytworzonych przez innych dóbr materialnych i duchowych miała teraz sama uczestniczyć w procesie tworzenia: integracji społecznej, perspektyw rozwoju oraz bezpieczeństwa indywidualnego i społecznego. Władza nie miała być już tylko odczuwalna jako rząd, lecz objawiać się również w wymiarze lokalnym i regionalnym[2].

Celem demokratycznych przemian było stworzenie „państwa obywatelskiego" jest rzeczą oczywistą jest, że społeczeństwa obywatelskiego nie można stworzyć nakazem czy ustawą. Jego budowanie jest procesem długotrwałym, gdyż wymaga przemian świadomości ludzi i wykształcenia odpowiednich wzorów zachowań. Proces ten przebiega znacznie wolniej niż zmiany legislacji czy organizacji państwa. Dlatego obecnie jest on opóźniony w stosunku do przekształceń w innych dziedzinach życia, takich jak gospodarka czy przebudowa ustroju.

Zamiarem tego artykułu jest pokazanie po okresie prawie ćwierćwiecza od zapoczątkowania zmian ustrojowych w jakiej kondycji znajduje się demokracja samorządowa i w jakim stopniu zbliżyliśmy się do realizacji wizji „państwa obywatelskiego".

1. MIEJSCE I ZNACZENIE SAMORZĄDU W PAŃSTWIE

Warunkiem niezbędnym do funkcjonowania społeczeństwa jest stworzenie określonego ładu społecznego, umożliwiającego jego sprawne działanie. W związku z tym, konieczne jest stworzenie pewnych reguł, zasad i kryteriów, które będą wyznaczały ten ład[3]. Ten ład został umocowany w następujących aktach prawnych:

- zasady samorządu terytorialnego określa Europejska Karta Samorządu Lokalnego, która jest międzynarodową konwencją, ratyfikowaną i podpisaną przez Polskę. Mówi ona, że samorząd terytorialny posiada prawo i zdolność społeczności lokalnej do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców;
- znajduje to w konsekwencji także umocowanie w Konstytucji RP – art.15 ust. 1 i 2 oraz art. 16 ust. 1 i 2.

Nasz obecny model – zwłaszcza po unormowaniu na nowo statusu prawnego pracowników samorządowych w 2008 r. – generalnie odpowiada współczesnym standardom międzynarodowym, zwłaszcza wyrażonym w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego (EKSL). Jednakże sformułowanie w Konstytucji: „Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową", w połączeniu z bezpośrednio wcześniejszym art. 15 ust. 1, nakazującym budować

[2] W. Jacher, *Władza jako czynnik integracji społeczności lokalnych i regionalnych*, [w:] M. Barański (red.) *Samorząd – Rozwój – Integracja*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2003, s. 13.

[3] M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 11.

ustrój terytorialny zgodnie z zasadą decentralizacji władzy publicznej, wydaje się w czytelny sposób określać konstytucyjne rozumienie samorządu terytorialnego jako instytucji prawnej, a nie naturalnej wspólnoty. Należałoby powiedzieć, że polski samorząd terytorialny jest efektem decentralizacji dokonanej przez państwo, a nie uznania „przed konstytucyjnego" istnienia wspólnoty terytorialnej i określenia przepisami prawa pozytywnego jedynie ram jej działania[4].

W rozważaniach na temat miejsca i znaczenia samorządów nie sposób pominąć dwóch zasad, które jakkolwiek nie maja mocy prawnej, to jednak wyznaczają kierunki, w jakich regulacje prawa mają kształtować ustrój państwa i kompetencje poszczególnych organów:

- zasada pomocniczości (subsydiarności), która przyjmuje człowieka jako podstawowy podmiot wszelkich spraw i głosi, że inne instytucje powinny być tworzone jedynie jako pomocnicze w stosunku do działań i potrzeb poszczególnej osoby. Jest to przyjęcie zasady, że państwo jest organizacją pomocniczą, oznacza ograniczanie kompetencji administracji rządowej, a więc ich decentralizację i przekazywanie „w dół" jednostkom znajdującym się „bliżej" obywatela;
- zasada decentralizacji państwa, która oznacza ograniczanie zadań i odpowiedzialności administracji rządowej. Te zadania i środki niezbędne dla ich realizacji, są przekazywane ustawowo organom samorządowym, w tym przede wszystkim władzom regionalnym i lokalnym, wybieranym bezpośrednio przez mieszkańców poszczególnych jednostek terytorialnych[5].

2. DEMOKRACJA SAMORZĄDOWA

Duży wpływ na stan demokracji samorządowej miała dokonana w 2002 r. zmiana na system prezydencki, która spowodowała uniezależnienie organów wykonawczych od organów uchwałodawczych, czyli rad gmin. Twórcy reformy samorządowej z 1990 r. zakładali współdziałanie tych organów oraz wzajemne ich zrównoważenie. Doświadczenia po dokonaniu zmiany wskazują, że konflikt stał się regułą współistnienia obu organów w tych gminach, w których wójt (burmistrz, prezydent miasta) reprezentuje inną opcję polityczną niż większość rady. Wypracowanie modelu kohabitacji najczęściej okazuje się niemożliwe, a funkcjonowanie w nierozwiązywalnym konflikcie nie sprzyja sprawnemu działaniu samorządu – jest dysfunkcjonalne.

Próbując ocenić stan demokracji samorządowej – musimy w tej ocenie uwzględnić kilka aspektów, które stanowią jej sedno:

- stopień „dominacji egzekutywy" (władzy wykonawczej – Rada może podjąć inicjatywę przeprowadzenia referendum w sprawie odwołania wójta

[4] H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 32.

[5] J. Regulski, *Samorząd terytorialny*, [w:] B. Imiołczyk (red.) *ABC Samorządu terytorialnego*, Wydaw. Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej 2006, s. 11-12.

(burmistrza, prezydenta) z przyczyny innej niż nieudzielenie absolutorium. Uchwała taka musi być jednak podjęta w głosowaniu imiennym większością 3/5 głosów ustawowego składu rady, a niepoparcie takiego wniosku przez mieszkańców w ważnym referendum jest równoznaczne z rozwiązaniem Rady. Tym samym ograniczono warunki tego plebiscytowego impeachmentu, a biorąc pod uwagę niską aktywność obywatelską społeczeństw lokalnych – zagwarantowano bezpieczeństwo władzy wykonawczej;

- autorytet i pozycja legislatywy władzy uchwałodawczej – dramatycznie została zdeprecjonowana pozycja rad gmin i samych radnych jako „narzędzi" kontrolnych nad gminnymi zarządami i urzędnikami. Komisje rad nie mają zdolności kontrolnych, a sami radni nie są w stanie sprostać merytorycznie dominującym urzędnikom. Radni nie posiadają pieniędzy na angażowanie ekspertów. Ekspertyzy zamawiane natomiast sporadycznie przez biura rad są blokowane przez administrację. Patrząc realnie rada gminy nie jest wyposażona w narzędzia, które umożliwiałyby jej nakłonienie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do realizacji podjętych przez nią uchwał. Na najważniejszą z uchwał (przyjęciu budżetu) – rada ma minimalny wpływ, bo tylko organ wykonawczy ma prawo ją przedstawić, a wszelkie zmiany muszą być przez niego zaakceptowane. Możliwości realnego sprzeciwu wobec działalności organu wykonawczego są bardzo ograniczone. To słabość pozycji radnego powoduje w konsekwencji uwiąd samorządowej partycypacji społecznej. Systematyczne osłabianie pozycji rad sprawia, że rola radnych jest drugoplanowa, a w kwestiach budżetowych trzecioplanowa;

- stopień rywalizacyjności - brak ograniczenia kadencyjności władzy wykonawczej sprawia, że109 dużych miast rządzący w 44 z nich trwają trzy kadencje i dłużej. Możliwe są kolejne reelekcje władzy w źle rządzonych gminach. W takich gminach, zwłaszcza małych, wójt – kooperując ze swoim bliskim otoczeniem – może sobie skutecznie zapewniać wielokrotną „samowybieralność", umiejętnie dystrybuując pozostające do swojej dyspozycji zasoby – rok wyborczy jest rokiem cudu inwestycyjnego. W takich przypadkach, także w dobrze rządzonych miastach, okaże się, że nie ma rzeczywistych kontrkandydatów. Mamy więc do czynienia raczej z odnawianiem się władzy niż z autentycznymi wyborami[6];

- pozycja i niezależność lokalnych mediów – media lokalne tracą swoją niezależność na skutek: scalania ich przez wchodzący na rynek koncern medialny, chcący z reguły utrzymać dobre stosunki z władzą; presji reklamowej władzy albo presji reklamujących się przedsiębiorców. Podstawowym problemem prasy lokalnej jest jednak duża liczba „wydawnictw samorządowych", a więc wydawanej przez prezydentów i burmistrzów za pieniądze podatników. W 2008 r. ogółem odnotowano 2500 tytułów prasy lokalnej, z tego 36 proc. stanowiły pisma samorzą-

[6]Praca zbiorowa, *Raport o stanie samorządności w Polsce*, Wydaw. Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2013, s. 28-30.

dowe, 26 proc. – prywatne, ok. 22 proc. – parafialne, ok. 10 proc. było wydawanych przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego, 4 proc. przez zakłady pracy, a ok. 2 proc. przez partie polityczne. Jedną z funkcji prasy jest kontrola władzy, a tej roli nie może spełniać czasopismo samorządowe, albowiem trudno wyobrazić sobie, aby władza kontrolowała samą siebie. Na domiar złego prasę tę zazwyczaj redagują pracownicy samorządu, którzy praktycznie nie odważą się skrytykować swoich przełożonych[7];

- dostęp do informacji publicznej, transparentność władzy – dla oceny jakości demokracji samorządowej ma to istotne znaczenie. Praktyka jest niestety czasami groteskowa. Pozoranci z Pozarządowego Centrum Dostępu do Informacji Publicznej w 109 dużych miastach zadali pytania 368 urzędom i placówkom publicznym. Pytania dotyczyły kosztów użytkowania samochodów czy podróży służbowych, czyli spraw istotnych dla podatników. Pytania zadano mailami lub listami poleconymi i sformułowano je jasnym, ale prostym pismem. Odpowiedziało tylko 27 proc. Placówek, ustawowy czas na odpowiedź zlekceważono w 73 proc. W najbardziej skrajnym przypadku zażądano poświadczenia polskiego obywatelstwa od pytających;
- wykorzystanie zasobów publicznych – założeniem twórców reformy samorządowej z 1990 r. było doprowadzenie do powstania w samorządzie korpusu służby cywilnej – niezależnej od politycznych zmian w organie wykonawczym gminy. Założenie to nigdy nie zostało zrealizowane. Przez wiele lat dyskutowano nad pozycją ustrojową skarbnika i sekretarza gminy. Sekretarz gminy nie jest już powoływany przez radę gminy – przesądziła o tym ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych. Jedynym stanowiskiem samorządowym, na które ma wpływ rada gminy jest skarbnik gminy. Pojawiają się jednak propozycje odebrania radom możliwości zatwierdzania bądź odrzucania kandydata na to stanowisko. Mimo przykładów gminnego autokratyzmu, postulaty władz wykonawczych samorządu idą dalej w kierunku rozszerzenia zasięgu „menedżeryzmu" na poziom powiatowy i wojewódzki. Podsumowując można powiedzieć, że brak jest samorządowej służby cywilnej, wolnej od politycznej presji co skutkuje brakiem umiejętności budowania konsensu społecznego. Natomiast wszechobecne są: klientelizm, kolesiostwo, nepotyzm i lobbing[8].

Podsumowując powyższe oceny można stwierdzić, że wprowadzane po 1990 roku kolejne zmiany do polskiego ustroju samorządowego , przyczyniły się do pogłębienia już wcześniej występujących słabości w demokracji samorządowej lub zaowocowało nowymi negatywnymi trendami:

- nadmiernej dominacji władzy wykonawczej kosztem działania mechanizmu kontrolowania i równoważenia,

[7] L. Pokrzycka, *Funkcjonowanie prasy lokalnej w Polsce*, „Trzeci Sektor" nr 14/2008, s. 50-59.
[8] Praca zbiorowa, *Raport…*, op. cit., s. 31-32.

- ograniczenia odpowiedzialności władzy wykonawczej wobec obywateli do aktu wyborów powszechnych,
- utrwalenia aktywności obywateli wyłącznie w formie demokracji negatywnej,
- utrwalanie stanu, w którym obywatele są eliminowani z dialogu społecznego i stają się bardziej klientem władzy niż obywatelem – co prowadzi do uwiądu sfery publicznej.

3. REALIZACJA POSTULATU SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO

Społeczne zaufanie jest fundamentem władzy publicznej. Bez niego każda władza, pozbawiona moralnych podstaw działania, staje się karykaturą. Dlatego też podstawową troską - podstawowym zadaniem lokalnych polityków – staje się zachowanie uzyskanego w wyborach zaufania, a nawet jego poszerzenie w trakcie sprawowania mandatu. Dla ugruntowania i poszerzenia zaufania istotny jest sposób sprawowania mandatu. Zaufanie buduje się w stałym kontakcie i we współpracy ze środowiskiem lokalnym. Nie sposób przecenić roli, jaką aktywny i otwarty na współpracę z mieszkańcami radny może spełnić w swojej społeczności. Otwartość, aktywność, dialog, partnerstwo, współpraca, to postawy i wartości wzmacniające demokrację lokalną i czyniące ją prawdziwie obywatelską. Samorządność – to samo-rządzenie, a więc rozwiązywanie własnych spraw, przez samych zainteresowanych, na własną odpowiedzialność. Samorząd to instytucja, która tworzy ramy prawne dla samorządności obywateli, którego efektem końcowym jest – „państwo obywatelskie”[9]. Dlatego animowanie rozwoju lokalnego i regionalnego wymaga: zarządzania wielopoziomowe, które oznacza uspołecznienie władzy publicznej we wszystkich etapach planowania, programowania i wdrażania polityki rozwojowej oraz kapitału społecznego, który oznacz wzajemne zaufanie i zdolność do współpracy. Obydwa mechanizmy wynikają z kultury partnerstwa i dialogu, której we współczesnej Polsce staje się w coraz większym stopniu rzadkością, co jest najpoważniejszym zagrożeniem rozwoju.

Coraz bardziej oddala się wizja „państwa obywatelskiego”, a wydłuża się lista mankamentów demokracji samorządowej w naszym państwie. W dyskusjach na te tematy dominuje kilka mocno zakorzenionych przekonań, które poparte są wynikami prowadzonych badań. Pierwsze z nich to przeświadczenie, że władze lokalne nie są skore do włączania obywateli do zarządzania sprawami publicznymi, a prowadzone konsultacje społeczne mają charakter fasadowy co sprawia, że udział społeczny w przeprowadzanych konsultacjach nie poraża spontanicznością (tabela 1).

[9] J. Regulski, *Samorząd terytorialny*, [w:] B. Imiołczyk (red.) *ABC Samorządu terytorialnego*, Wydaw. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej 2006, s. 11.

Tabela 1. Jak ocenia Pan(i) stopień zaangażowania mieszkańców w procesy konsultacji społecznych?

	Udział procentowy odpowiedzi	Udział procentowy odpowiedzi w grupach
Bardzo wysoki	0,2	38,0
Dość wysoki	37,8	
Niezbyt wysoki	57,7	62,0
Nie angażują się wcale	4,3	

Źródło: Małopolski Instytut Samorządu Terytorialnego i Administracji, Raport „*Rola samorządy terytorialnego w budowaniu kapitału społecznego*", Kraków 2012, s. 23.

Ponad to mimo, iż następuje stopniowy wzrost poczucia podmiotowości obywatelskiej i odpowiedzialności za wspólne dobro, nadal wśród licznej części społeczeństwa pokutuje przeświadczenie, że proces podejmowania decyzji zarówno w sprawach kraju, jak i struktur lokalnych jest jedynie domeną władzy, a zwykły obywatel nie ma możliwości wpływu na te decyzje. Zachodzące sukcesywnie zmiany w tej kwestii nastrajają jednak optymistycznie i chociaż prawie ćwierćwiecze po przemianach systemowych w Polsce tylko mniej więcej co trzeci obywatel ma poczucie wpływu na sprawy państwa, grupa ta jest pięciokrotnie większa niż na początku lat dziewięćdziesiątych (tabela 2).

Tabela 2. Poczucie wpływu na sprawy lokalne (w %)

Rok	1992	1997	1999	2004	2007	2008	2010
Mamy wpływ	16	26	25	34	42	39	52
Brak wpływy	79	69	73	63	54	58	45
Trudno powiedzieć	5	5	2	3	4	3	3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: CBOS, „*Komunikat z badań – Samorządność w Polsce. Bilans dwudziestolecia*", Warszawa 2010, s. 4.

Ułomność systemu konsultacji społecznych wydaje się mieć więcej przyczyn: zła informacja, problemy proceduralne, niski poziom zaufania do władz lokalnych (tabela 3). Jednakże praprzyczyną wszystkiego wydaje się być niewiara w jej skuteczność – co stanowi o niskim poziomie zaangażowania społeczeństwa.

Tabela 3. Bariery prowadzenie konsultacji społecznych (w %)

	Gmina	Powiat	Województwo
Brak barier	20,8	15,4	-
Niski poziom zaangażowania mieszkańców	51,0	46,2	26,7
Niski poziom zaufania do władz lokalnych	8,1	7,7	13,3
Niska świadomość mieszkańców	2,0	15,4	13,3
Zła informacja o prowadzonych konsultacjach społecznych	4,0	3,8	6,7
Problemy proceduralne	3,4	-	20,0
Inne	10,7	11,5	20,0

Źródło: opracowanie własne; na podstawie: Małopolski Instytut Samorządu Terytorialnego i Administracji, Raport „*Rola samorządy terytorialnego w budowaniu kapitału społecznego*", Kraków 2012, s. 24-2.

Drugie to przekonanie, że członkowie rad samorządowych oraz organizacje pozarządowe są mało profesjonalnym, a nierzadko egoistycznym, nieefektywnym i roszczeniowym partnerem w obszarze współzarządzania sprawami wspólnot lokalnych. Mimo, że radni mają opinie najlepiej reprezentujących interesy społeczności lokalnych co obrazuje tabela 4, to jednak stanowią zbyt mało profesjonalną siłę w kontaktach z profesjonalną i ekspercką kadrą organów wykonawczych. Pewien postęp w aspekcie szkolenia urzędników samorządowych przyniosły programy unijne. Ale szkolenia „projektowe" nie zawsze spełniały oczekiwania pracowników samorządowych, a ponadto są ograniczone jedynie do pracowników urzędów, gdyż założenia tych programów wykluczają z grup docelowych radnych, którzy nie są oczywiście pracownikami samorządowymi, natomiast ich rola, wiedza czy umiejętności są kluczowe. Sfinansowane z budżetu JST szkolenie radnego, jako „świadczenie nieodpłatne", stanowi jego przychód, który według interpretacji służb skarbowych i sądów podlega opodatkowaniu podatkiem PIT. Radnymi nie mogą być, przy tym, de facto osoby prowadzące działalność gospodarczą, co wyklucza z bezpośredniego działania w samorządach osoby z doświadczeniem właścicielskim i menedżerskim. Negatywne opinie na temat organizacji pozarządowych oraz ich znikome znaczenie w opinii społecznej potwierdzają również badania[10] (tabela 4).

[10] Praca zbiorowa, *Raport...*, op. cit., s. 40-41.

Tabela 4. Kto w/g Pana(i) najlepiej reprezentuje interesy ludzi w sprawach publicznych mieście/gminie? (maksymalnie 3 odpowiedzi)

Lp.	Przedstawiciele	Udział procentowy odpowiedzi
1	Radni	61,6
2	Samodzielnie działający mieszkańcy (tzw. lokalni aktywiści)	31,7
3	Grupy mieszkańców samoorganizujące się wokół jakiejś konkretnej sprawy	45,8
4	Urzędnicy (pracownicy urzędu miasta/gminy)	38,6
5	Lokalne media	7,7
6	Kościół	8,7
7	Partie, lokalni politycy (parlamentarzyści)	1,6
8	Organizacje pozarządowe	2,1
9	Związki zawodowe	0,5
10	Organizacje przedsiębiorców	2,1

Źródło: Małopolski Instytut Samorządu Terytorialnego i Administracji, Raport *„Rola samorządy terytorialnego w budowaniu kapitału społecznego”*, Kraków 2012, s. 17.

Trzecie przekonanie – podzielane właściwie przez wszystkich – wynika z konstatacji, że obywatele nie są zainteresowani sprawami publicznymi, nie angażują się w inicjatywy władz lokalnych ani w przedsięwzięcia organizacji pozarządowych. Stosunkowo nieznaczny wzrost zaangażowania dotyczy jedynie takich grup, jak ruchy religijne czy wspólnoty parafialne, organizacje charytatywne działające na rzecz osób potrzebujących , kluby seniorów , a także stowarzyszenia działkowiczów, hodowców, wędkarzy. Oczywiście jak w latach poprzednich Polacy najczęściej poświęcają swój czas na pracę społeczną w komitetach rodzicielskich, radach rodziców, fundacjach szkolnych oraz w innych organizacjach działających na rzecz szkolnictwa i oświaty. Pozostały więc tradycyjne formy zaangażowania, bez pojawiania się nowych obszarów aktywności (tabela 5).

Tabela 5. Praca społeczna w organizacjach obywatelskich (w %)

Rok	1998	1999	2002	2004	2006	2008	2010	2012
Osoby aktywne	23	24	21	24	23	20	28	32
Osoby nieaktywne	77	76	79	76	77	80	72	68

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: CBOS, *„Komunikat z badań – Aktywność społeczna”*, Warszawa 2012, s. 4.

Ostatnim problemem jest pogarszająca się systematycznie opinia na temat jakości i funkcjonowaniu władz lokalnych – co obrazuje tabela 6. Mówi się charakteryzując władze lokalne – co było wspominane w tym artykule o: kolesiostwie, klientyźmie, nepotyzmie i działaniach lobbystycznych. Utrwalanie się takich opinii nie zbliża nas do tworzenia atmosfery sprzyjającej tworzeniu prawdziwej samorządności.

Tabela 6. Ocena jakości władz lokalnych

Ocena władz lokalnych	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Dobra	65	65	62	65	60	56
Zła	23	28	27	24	29	34
Pominięto – „trudno powiedzieć”						

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: CBOS, „*Komunikat z badań – Ocena instytucji publicznych*”, Warszawa 2013, s. 4.

PODSUMOWANIE

Wymienione w tym artykule deformacje demokracji samorządowej oraz niepowodzenia w budowie „państwa obywatelskiego” prowadza do smutnego wniosku, że: obywatel jest w systemie samorządowym traktowany przedmiotowo – ma co 4 lata iść na wybory i głosować, zaś samorząd (administracja) jest traktowany podmiotowo – samorząd to właśnie ci, którzy na 4 lata są wybrani i mogą robić co chcą.

Wiele z tych problemów ma swe pierwotne źródło w znaczącym upartyjnianiu samorządu terytorialnego. Partie polityczne, dążąc do maksymalizacji swego stanu posiadania w radach samorządowych, wypracowały i skutecznie stosują zdywersyfikowane strategie wyborcze. Polegają one na tym, że poza wystawianiem własnych, oficjalnych list w wyborach samorządowych, partie inspirują i współtworzą liczne lokalne komitety wyborcze, zwłaszcza stowarzyszeń i organizacji społecznych. To umiejętne, choć sprzeczne z intencjami ustawodawcy, wykorzystywanie przez partie polityczne przepisów ordynacji wyborczej ma negatywne konsekwencje dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Przyczynia się do wzmacniania i utrwalania w samorządach wpływów krajowych partii politycznych, a co istotniejsze, do ograniczania przestrzeni dla autentycznych, społecznych komitetów wyborczych, które są zmuszane do uczestnictwa w nierównej rywalizacji z reprezentacjami silnych partii politycznych[11].

Najbardziej właściwą wydaje się konkluzja, że potrzebna jest poważna dyskusja nad polskim modelem samorządności terytorialnej. W przeciwnym

[11] Praca zbiorowa, *Raport…*, op. cit., s. 32.

razie rozpoznane i przedstawione problemy będą się pogłębiać, prowadząc do trwałej degeneracji. Tego później nie da się już naprawić. Należy wyrazić przekonanie, że zmian legislacyjnych nie sposób uniknąć, gdyż obecna regulacja prawna samorządów różni się od regulacji prawnej stanowiącej punkt wyjścia, a dokonane zmiany nie były dostatecznie przemyślane. Mimo krytycznych ocen liczne nowelizacje ni potrafiły wyeliminować błędów i ułomności. Istnieje także potrzeba scalenia i kodyfikacji prawa samorządowego[12]. Wiele zmian trzeba i da się wprowadzić w ramach obowiązującego porządku prawnego, lecz trzeba rozwikłać pojawiające się dylematy. Najważniejsze z nich mieszczące się w tematyce artykułu to:

- Samorząd terytorialny jako element systemu zarządzania państwem czy forma organizacji wspólnoty mieszkańców-obywateli?
- Samorząd terytorialny jako dostawca usług publicznych czy podmiot odpowiedzialny za rozwój danego terytorium?
- Samodzielność i ochrona prawna samorządu terytorialnego czy silny nadzór państwowy nad jego funkcjonowaniem?
- Menedżerski czy obywatelski model samorządności terytorialnej?

Sensowne wydaje się być podejmowanie wszelkich działań w celu stworzenia w Polsce samorządu terytorialnego samodzielnego, zintegrowanego wewnętrznie, wykorzystującego endogenne źródła rozwoju, profesjonalnie zarządzanego, współpracującego z partnerami wewnętrznymi i zewnętrznymi. Nie powiedzie się to bez usunięcia znaczących deficytów społecznych związanych ze zbyt niskim wykorzystaniem kapitałów miękkich – społecznego i ludzkiego. W tym celu zalecany byłby, szczególnie w gminach, jeden z trzech modeli:

- model kierowania i zarządzania przez radę, która mogłaby wynajmować menedżera wykonawczego oraz do zarządzania urzędem, który, z kolei, ponosiłby przed nią pełną odpowiedzialność, z rozwiązaniem kontraktu włącznie;
- model kierowania i zarządzania przez radę, typowo parlamentarny z władzą wykonawczą odpowiedzialną przed radą;
- model kierowania i zarządzania przez radę o wzmocnionych kompetencjach kontrolnych wobec urzędów (poprzez system komisji i wójta będącego członkiem rady)[13].

„Partia kieruje, a rząd rządzi" – to znane z przeszłości hasło czeka nas w przyszłości w zmodyfikowanej formie – jeśli nic się nie zmieni, gdyż zasady konstytucyjne o decentralizacji administracji państwowej i pomocniczości organów państwa w stosunku do samorządów oraz marzenia o „państwie obywatelskim" odchodzą powoli w niepamięć.

---

[12] A. Szewc, *Ewolucja polskiego prawa samorządu terytorialnego w latach 1990-2010*, „Samorząd terytorialny", 2010 nr 5, s. 21-22.
[13] Praca zbiorowa, *Raport...*, op. cit., s. 96.

LITERATURA:

[1] Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Finanse samorządowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

[2] Imiołczyk B. (red.), *ABC Samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej 2006.

[3] Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2011.

[4] Jacher W., *Władza jako czynnik integracji społeczności lokalnych i regionalnych*, [w:] Samorząd – Rozwój – Integracja, red. M. Barański, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2003.

[5] Konstytucja RP.

[6] Kurczewski J., *Dziennik wyborczy 1990*, [w:] Pierwszy krok do Europy, red. S. Kowalski, Wydawnictwo Solidarność, Warszawa 1990.

[7] Pokrzycka L., *Funkcjonowanie prasy lokalnej w Polsce*, „Trzeci Sektor" nr 14/08.

[8] Praca zbiorowa, *Raport o stanie samorządności w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2013.

[9] Szewc A., *Ewolucja polskiego prawa samorządu terytorialnego w latach 1990-2010*, „Samorząd terytorialny", 2010 nr 5.

STRESZCZENIE

Demokracja samorządowa w Polsce. Rozwój czy regres ?

Artykuł służy przeprowadzeniu analizy stanu demokracji samorządu terytorialnego w Polsce. Po dwudziestu latach wdrażania tego systemu trudno jednak o pozytywną ocenę tego procesu. Wprowadzone w 2002 r. zmiany do ustroju samorządu gminnego modelu pogłębiły już wcześniej występujących słabości demokracji samorządowej i zaowocowało nowymi negatywnymi trendami. Omówiona w artykule problematyka świadczy, że samorząd przegrywa walkę o samorządność z rządem i następuje stopniowe upaństwowienie samorządów. Równocześnie wewnątrz samych instytucji samorządowych pojawiają się często praktyki antydemokratyczne.

SUMMARY

The local democracy in Poland. Development or regression?

This article is an analysis of the status of territorial government democracy in Poland. After twenty years of implementation of this system it is hard, however, for the positive assessment of this process. Introduced in 2002 year amendments to the system of municipal government model, increased the already occurring weakness of the local government democracy and have resulted in new negative trends. Discussed in the article issues, shows that the local governments loses the struggle for self-government with the Government and a gradual nationalization of these units follows. At the same time within the same local institutions appear often anti-democratic practices.

Ewa Kowalczuk
Wałbrzyska Wyższa Szkoła
Zarządzania i Przedsiębiorczości

Proces decyzyjny w samorządzie terytorialnym

WSTĘP

Wszystkie organizacje funkcjonują w otoczeniu, z którym są powiązane. Zmienia się otoczenie, zmieniają się wymogi i standardy, a wraz z tym konieczność dostarczania społeczeństwu dóbr wysokiej jakości. Samorząd terytorialny, jako jedna z organizacji publicznych, ze względu na cele swojego działania powinien być szczególnie otwarty na opinie obywateli i kształtować z nimi relacje w taki sposób, aby w pełni zaspokajać ich potrzeby. Złożoność otoczenia, w którym działa samorząd, sprawia, że efektywne działanie jest nie lada wyzwaniem, stąd sektor publiczny bardzo często szuka rozwiązań, które doskonale funkcjonują w organizacjach komercyjnych. W. Pęski uważa, że kluczowe miejsce w działalności samorządu terytorialnego zajmuje zarządzanie sprawami publicznymi[1]. Zadaniem zarządzanie jest działanie skierowane na zasoby organizacji, aby osiągnąć cel. Działanie to obejmuje planowanie, organizowanie i przewodzenie oraz nieustanne podejmowanie decyzji.

Trwanie i rozwój organizacji jest konsekwencją nieustannego procesu podejmowania decyzji o kierunkach alokacji zasobów i działania, które należy przedsięwziąć, aby uzyskać wyznaczone cele. Sytuacjami uruchamiającymi procesy decyzyjne w zarządzaniu są sytuacje problemowe[2]. Zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej[3]. Sensem istnienia administracji pu-

[1] W. Pęski, *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast,* Wydawnictwo Arkady, Warszawa 1999, s. 243.

[2] A. Frączkiewicz-Wronka, *Rola i znaczenie interesariuszy w procesie podejmowania decyzji w organizacjach publicznych* [w]: A. Frączkiewicz-Wronka (red.) *Wykorzystywanie analizy interesariuszy w zarządzaniu organizacją zdrowotną,* „Śląsk" Sp. z o. o. Wydawnictwo Naukowe, Katowice 2012, s. 15.

[3] Art. 16 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

blicznej jest działanie, którego treścią jest zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli[4]. Sprawowanie władzy publicznej i zaspokajanie potrzeb obywateli nieustannie spotyka się z sytuacjami problemowymi. Jest to złożony i skomplikowany proces, ponieważ w sektorze publicznym należy uwzględnić kilka czynników: efektywność ekonomiczną, konsekwencje społeczne, ale i polityczne, decyzji które zostały podjęte. Zarządzanie publiczne powinno uwzględniać preferencje grup interesariuszy, zadowolić społeczeństwo, osiągnąć konsensus w szerokim rozumieniu oraz osiągnąć wysoki poziom jakości. Jakość zarządzania współczesną organizacją jest zdeterminowana umiejętnością spojrzenia na organizację oraz kluczowe procesy w niej zachodzące w sposób integralny.

Celem artykułu jest analiza literatury poświęconej organizacjom komercyjnym, przedstawienie dorobku z zakresu procesu decyzyjnego i zaprezentowanie możliwości zastosowania istniejących rozwiązań i przeniesienie ich na grunt sektora publicznego.

Zamierzony cel został opracowany na podstawie badania jakościowego i ilościowego – metody krytyki i piśmiennictwa oraz wykorzystano dane statystyczne uzyskane z badania ankietowego.

1. Proces decyzyjny

Podejmując próbę określenia tego, czym jest decyzja i proces decyzyjny można przytoczyć kilka definicji. J. Koziński stwierdza, że w procesie funkcjonowania instytucji i zarządzania nią personel kierowniczy oraz wykonawczy napotyka na problemy, które mogą być rozwiązywane w różny sposób. Skuteczne rozwiązywanie problemu wymaga wyboru dobrego sposobu działania (eliminującego całkowicie lub częściowo negatywnego skutki problemu, rzeczywiste lub potencjalne), a następnie zrealizowaniu tego działania (zgodnie z wyborem). W wąskim znaczeniu podejmowanie decyzji (decydowanie) jest dokonywaniem wyboru spośród co najmniej dwóch możliwości (wariantów). Wybór musi być dowolny, tzn. zależeć od woli wybierającego (decydenta), a także świadomy i nielosowy. Decyzją – w tym znaczeniu – jest wybrany świadomie i nielosowo wariant (sposób) działania, prowadzący do rozwiązania jakiegoś problemu[5].

Z kolei R. W. Griffin uważa, że podejmowania decyzji, to część procesu planowania obejmująca wybór działania spośród zestawu dostępnych możliwości[6].

W encyklopedycznym ujęciu decyzja (postanowienie, rozstrzygnięcie) to wybór rozwiązania jakiegoś problemu, w literaturze poświęconej problematyce decyzyjnej. Jej istota jest tłumaczona w dwojakiego rodzaju kategoriach – rezultatowej i czynnościowej. W pierwszej, decyzja rozumiana jest jako akt wyboru celu lub sposobu działania, w drugiej jako szczególnego

[4] A. Frączkiewicz-Wronka, *Poszukiwanie istoty zarządzania publicznego*, w: A. Frączkiewicz-Wronka (red), *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, „Śląsk" Sp. z o. o. Wydawnictwo Naukowe, Katowice 2009, s. 31.

[5] J. Koziński [w]: M. Przybyła (red.) *Organizacja i zarządzanie, Podstawy wiedzy menedżerskiej*, Wyd. AE, Wrocław 2003, s. 86.

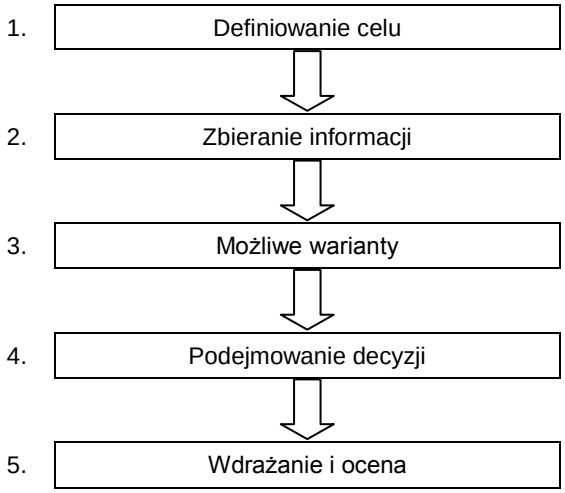
[6] R. W. Griffin, *Podstawy Zarządzania Organizacjami*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2004, s. 41.

rodzaju aktywność ludzi, wyrażająca się w poszukiwaniu rozwiązań pojedynczych problemów[7].

Zarządzanie jest ciągłym procesem podejmowania decyzji. Nie ma sprawnie zarządzanej firmy bez decyzji podejmowanych szybko i skutecznie. Decydowanie jest najmniej widoczną stroną polityki organizacji. Jednocześnie jest głównym mechanizmem napędowym, ponieważ to właśnie dzięki niemu pomysły, emocje i ambicje jednostek zmieniają się w działanie strategiczne. Polega na rozważeniu wielu możliwych działań w przyszłości, porównywaniu ich i zdecydowaniu, który z wariantów jest najodpowiedniejszy. K. Obłój definiuje strategię, jako zbiór decyzji podejmowanych dzisiaj w celu zbudowania przyszłości organizacji[8]. R. Krupski uważa, że proces decyzyjny składa się z następujących etapów:

- dostrzeżenie i sformułowanie problemu,
- zbieranie informacji określających jego istotę i umożliwiających jego całościową analizę,
- proponowanie alternatywnych rozwiązań problemu,
- ocenę alternatyw i wybór rozwiązania najlepszego z możliwych,
- sprawdzenie w fazie realizacji, czy podjęte rozwiązanie daje w praktyce zamierzone efekty[9].

Proces decyzyjny przedstawić można schematycznie (rys. 1), w którym wymienione etapy sukcesywnie przybliżają do realizacji celu.



Rysunek 1. Proces podejmowania decyzji

Źródło: opracowanie własne.

[7] *Encyklopedia Organizacji i Zarządzania*, Wydawnictwo PWE, Warszawa 1982, s. 87.
[8] K. Obłój, *Pasja i dyscyplina strategii. Jak z marzeń i decyzji zbudować sukces firmy*, Wyd. Poltext, Warszawa 2010, s. 20.
[9] R. Krupski, *Podstawy organizacji i zarządzania,* Wyd. Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wałbrzych 2007, s. 19.

2. TECHNIKI I NARZĘDZIA WYKORZYSTYWANE W PROCESIE DECYZYJNYM

Organizacje dążą do realizacji wyznaczonych celów, podejmowanie decyzje o kierunkach działania powinny być racjonalne i oparte na logice. Analiza piśmiennictwa pozwala na stwierdzenie, że proces podejmowania decyzji w organizacjach publicznych przebiega w innej logice niż w organizacjach prywatnych, a obserwowana praktyka funkcjonowania podstawowego podmiotu, jakim jest państwo, wyraźnie potwierdza tę konstatację (...). W prywatnych, działających dla zysku organizacjach procesy te przebiegają łagodnie i spokojnie, a publiczne organizacje doświadczają więcej turbulencji i konfliktów. Badacze przypisują te różnice rolom, jakie publiczne i prywatne organizacje pełnią w społeczeństwie (...). Rola ta narzuca konieczność stosowania określonych rozwiązań w zakresie zarządzania i barnie pod uwagę znacznych ograniczeń przy podejmowaniu decyzji strategicznych[10].

Menedżerowie sektora publicznego muszą brać pod uwagę nie tylko konieczność osiągania efektywności ekonomicznej, ale także konsekwencje społeczne i polityczne swoich decyzji. Proces podejmowania decyzji w organizacjach sektora publicznego jest złożony ze względu na występowanie licznych grup interesariuszy, którzy bezpośrednio lub pośrednio warunkują działanie organizacji[11].

Pomimo różnic wynikających z pełnionych ról organizacje publiczne mogą i powinny czerpać korzyści z rozwiązań sprawdzonych i funkcjonujących w organizacjach komercyjnych.

Pierwszym, bardzo ważnym krokiem w procesie decyzyjnym jest prawidłowe wyznaczenie celu. Jedną z możliwości prawidłowego zdefiniowania celu jest Metoda SMART E. Locke'a, dzięki której może powstać koncepcja efektywnego ustalenia i realizacji celów. Wg E. Locke'a cel należy zdefiniować szczegółowo, powinno dać się go zmierzyć, musi być atrakcyjny i realny do osiągnięcia oraz określony w czasie (terminowy).

Drugim krokiem jest zbieranie informacji określających jego istotę i umożliwiających jego całościową analizę. W zbieraniu informacji można między innymi wykorzystać Analizę SWOT, TOWS oraz Analizę PEST. Analiza SWOT pozwala na diagnozę stanu bieżącego i ocenę wizji. Pozwala na dokonanie analizy organizacji oraz otoczenia bliskiego i dalszego. Wyznacza w usystematyzowany sposób opcje strategicznego działania. Poszukuje synergii pomiędzy czynnikami zewnętrz i wewnątrz organizacji. Poprzez wagi przypisane czynnikom, pozwala na analizę quasi-ilościową. Umożliwia ustalenie hierarchii czynników i ich wzajemną interakcję. Odwrócona wersja analizy SWOT – TOWS, odpowiada na zapytanie, jak istniejące w otoczeniu okazje i zagrożenia mogą wzmocnić posiadane atuty lub pogłębić słabości.

---

[10] A. Frączkiewicz-Wronka, *Rola i znaczenie interesariuszy w procesie podejmowania decyzji w organizacjach publicznych*, op. cit., s. 17.

[11] A. Austen, W. Czakon, *Znaczenie interesariuszy dla zarządzania organizacjami publicznymi*, [w]: A. Frączkiewicz-Wronka (red.) *Wykorzystywanie analizy interesariuszy w zarządzaniu organizacją zdrowotną*, „Śląsk" Sp. z o. o. Wydawnictwo Naukowe, Katowice 2012, s. 46.

Oba typy analizy SWOT i TOWS pozostają względem siebie w ścisłym związku, a wspólne wnioski, wynikające z obu metod stanowią znacząco lepszy materiał operacyjny, niż otrzymany z każdej z nich. Metoda przeprowadzenia obu analiz jest identyczna, a jedynie relacje czynników są odwrócone. Różnica wyników powstaje wskutek braku zwrotności relacji.

Analiza PEST – istotą jest określenie podstawowych sfer otoczenia, a więc tych obszarów, które mogą mieć kluczowy wpływ na funkcjonowanie organizacji i jej przyszłą strategię działania. Za pomocą tego narzędzia przeprowadza się wstępną ocenę makrootoczenia: P – polityczno-prawnego, E – ekonomiczno-gospodarczego, S – społeczno-kulturowego, T – technologicznego.

Po trzecie – wybór możliwych wariantów i wybór decyzyjny może być dokonany przy pomocy technik heurystycznych, czyli ogół sposobów i reguł postępowania, służących podejmowaniu najwłaściwszych decyzji w skomplikowanych sytuacjach, wymagających analizy dostępnych informacji, a także przewidzenia zjawisk przyszłych; oparte na twórczym myśleniu i kombinacjach logicznych. Techniki heurystyczne spełniają rolę pobudzającą i wzmacniającą procesy kreatywne. Heurystyka – termin grecki, *heurisko* – umiejętność dokonywania odkryć. TH są przeciwieństwem technik algorytmicznych, nie dają gwarancji rozwiązania problemu. Nie precyzują kolejności operacji, ale za ich pomocą można konstruktywnie i produktywnie rozwiązać problem. Technikami heurystycznymi są między innymi:

- Technika Osborna - Burza mózgów
- Dyskusja 66 (Philips Buzz Session)
- Techniki – 635 (Brainwritting – 635)
- Technika Gordona – syntetyka
- Technika Delficka

Ostatnim krokiem jest wdrożenie i ocena. Do oceny można zastosować bardzo popularne w organizacjach komercyjnych, narzędzie – Diagram Ishikawy, znany również jako analiza przyczynowo- skutkowa lub diagram rybiej ości. Twórcą tej metody jest Kaoru Ishikawa. Za pomocą tego narzędzia można szukać określonych dysfunkcji w organizacji. Zaczyna się od identyfikacji wystąpienia określonej dysfunkcji a następnie szuka się możliwych przyczyn, które ten skutek mogły wywołać. Wśród przyczyn wymienia się kategorie: ludzie, metody, maszyny, materiały, otoczenie, zarządzanie. Diagram sporządza się w postaci wykresu graficznego, na którym szereguje się przyczyny nieprawidłowości oraz relacje pomiędzy nimi zachodzące.

Nie należy zapominać o metodzie 5 Why – czyli pytaj 5 razy dlaczego, zanim wyciągniesz wniosek. Metoda 5 Why sugeruje dogłębne przyjrzenie się problemom, aby nie wyciągać zbyt pochopnie wniosków.

Organizacje komercyjne często korzystają z wymienionych metod, analiz i narzędzi. Menedżerowie chwalą ich praktyczne zastosowanie, dlatego zasadnym jest sięgnięcie przez decydentów sektora publicznego z tego dorobku.

3. INTERESARIUSZE W PROCESIE PODEJMOWANIA DECYZJI

Samorząd terytorialny jako wspólnota samorządowa, obejmuje mieszkańców i określone terytorium, którym jest gmina, powiat, województwo, wykonuje zadania publiczne na zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności tego terytorium. Jest to przestrzeń funkcjonowania podmiotów publicznych, społecznych, politycznych, gospodarczych, kulturalnych, z wiodącą rolą organów stanowiących (sejmik województwa, rada powiatu, rada gminy) i wykonawczych (zarząd województwa na czele z marszałkiem, zarząd powiatu na czele ze starostą oraz wójt, burmistrz, prezydent miasta)[12].

W Polsce obowiązuje model ustroju samorządowego, według którego obywają się bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów[13]. Wyborcy decydują, kto będzie sprawował władzę publiczną., kto będzie dbał skutecznie i efektywnie o wspólne dobra. W organizacjach publicznych za proces decyzyjny odpowiedzialne są osoby, które wcześniej, również w procesie decyzyjnym zostały wybrane przez interesariuszy w wyborach, którzy dokonując wyboru mają pewne oczekiwania.

Na potrzeby artykułu dokonano identyfikacji preferencji wyborców w powiecie wałbrzyskim, który składa się z 9 gmin: Boguszów Gorce, Czarny Bór, Głuszyca, Jedlina Zdrój, Mieroszów, Stare Bogaczowice, Szczawno Zdrój, Walim, Wałbrzych.

Rysunek 2. Powiat wałbrzyski

Źródło: [powiat.walbrzych.pl].

[12] L. Kowalczyk, *Przywództwo w zarządzaniu operacyjnym w samorządzie terytorialnym*, [w] L. Kowalczyk, F. Mroczko, *Koncepcja logistyczna w zarządzaniu*, WWSZiP 2011, s.144.

[13] Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz. U. 2002, Nr 113, poz.984.

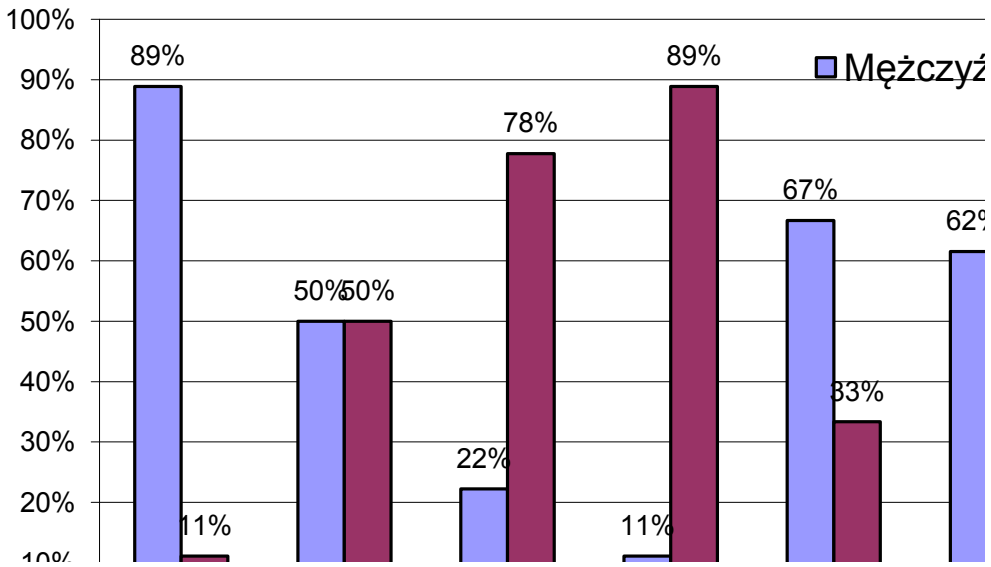
Analizie zostały poddane preferencje interesariuszy, którzy dokonywali wyborów w 2010 roku w wyborach samorządowych. Badanie zostało przeprowadzone metodą statystyczną. Dane zostały uzyskane ze stron bip poszczególnych gmin Pod szczegółową uwagę została wzięta jedna zmienna niezależna – płeć. Zebrany materiał został przedstawiony w tabeli 1.

Tabela 1. Liczba kobiet i mężczyzn wybranych w wyborach w 2010 roku, sprawujących obecnie funkcje decyzyjne w samorządach lokalnych

Wyszczególnienie	Ogółem	W tym, z liczby ogółem, liczba mężczyzn	W tym, z liczby ogółem, liczba kobiet	Gminy																			
				Boguszów Gorce		Czarny Bór		Głuszyca		Jedlina Zdrój		Mieroszów		Stare Bogaczowice		Szczawno Zdrój		Walim		Wałbrzych	
		M	K	M	K	M	K	M	K	M	K	M	K	M	K	M	K	M	K	M	K
Wójt/Burmistrz/Prezydent	9	8	1	1	0	1	0	0	1	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0
Zastępca	8	4	4	1	0	0	1	0	1	1	0	0	1	1	0	0	1	0	0	1	0
Sekretarz Gminy	9	2	7	0	1	1	0	0	1	0	1	0	1	1	0	0	1	0	1	0	1
Skarbnik Gminy	9	1	8	0	1	1	0	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	1
Przewodniczący Rady Gminy	9	6	3	1	0	0	1	1	0	1	0	1	0	1	0	1	0	0	1	0	1
Zastępca Przewodniczącego	13	8	5	1	1	1	0	1	0	0	1	1	0	1	1	1	0	0	1	2	1
Radni	124	65	59	7	5	7	6	9	5	8	5	5	8	6	6	3	10	7	6	13	8

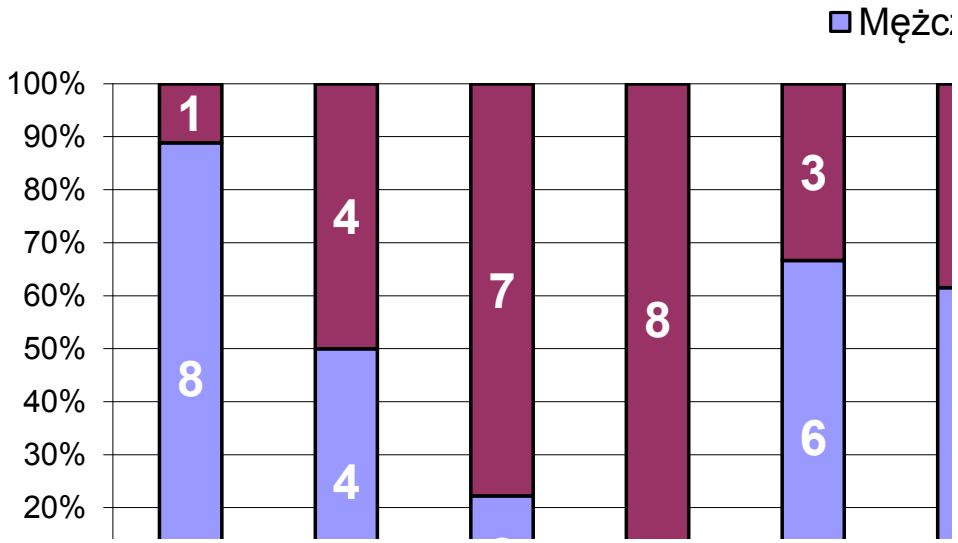
Źródło: opracowanie własne.

Analiza danych pozwala stwierdzić, że w 9 gminach 89% osób na stanowisko wójta/burmistrza/prezydenta zostali wybrani mężczyźni. Wyborcy zdecydowanie preferują mężczyzn na stanowiskach kierowniczych. Kolejnymi stanowiskami, na których zdecydowany prym wiodą mężczyźni to: przewodniczący rady gminy i zastępca przewodniczącego rady gminy – co obrazowo można zobaczyć na rysunku 2, 3 i 4.



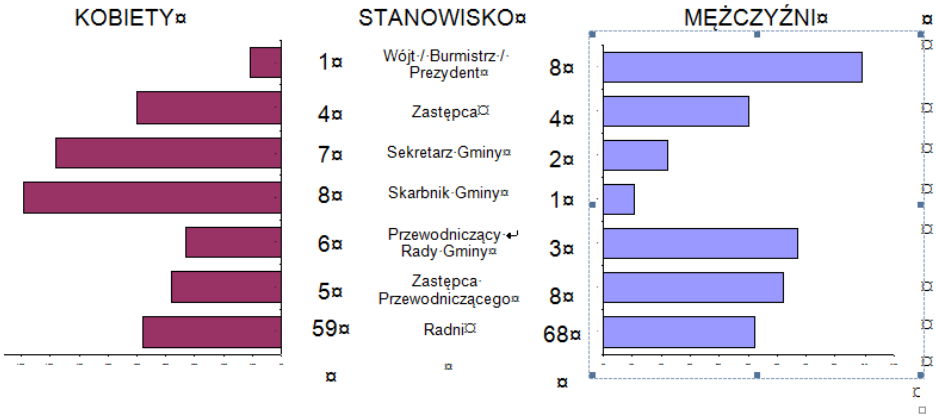
Rysunek 3. Procentowy udział mężczyzn i kobiet w przydziale stanowisk

Źródło: opracowanie własne.



Rysunek 4. Procentowy udział mężczyzn i kobiet w przydziale stanowisk

Źródło: opracowanie własne.



Rysunek 5. Udział mężczyzn i kobiet w przydziale stanowisk

Źródło: opracowanie własne.

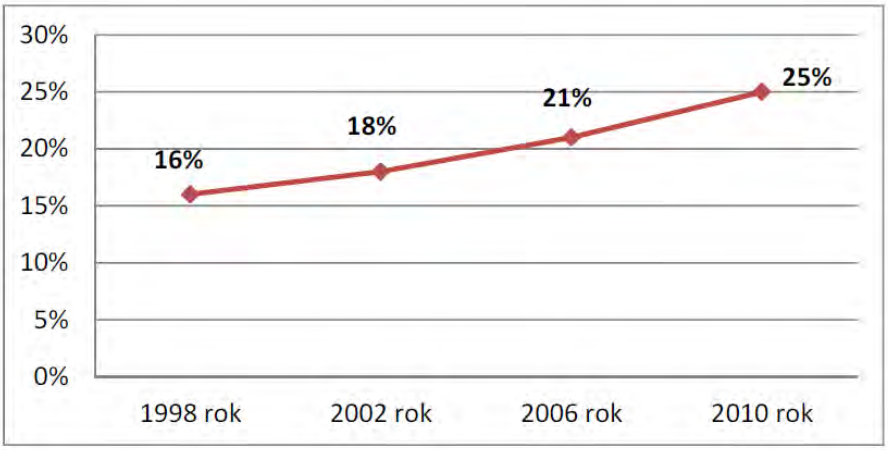
Z powyższych danych i wykresów wynika, że główne, strategiczne stanowiska zajmują w powiecie wałbrzyskim mężczyźni. Należałoby się zastanowić nad wnioskami, skąd biorą się takie preferencje w społeczeństwie, z czego wynikają decyzje tych wyborów? Należałoby się pochylić również nad problemem – czy w polskich samorządach liczba kobiet rośnie? Na to pytanie starał się odpowiedzieć Instytut Spraw Publicznych, który przeprowadził badanie w ramach projektu „Kobiety na listach wyborczych”[14]. Pod uwagę wzięto równe traktowanie mężczyzn i kobiet[15]. Temat uczestnictwa

[14] [www.isp.org.pl] dostęp 08.05.2014.

[15] Wśród najważniejszych instrumentów prawnych regulujących kwestie równości kobiet i mężczyzn na rynku pracy wymienić należy następujące dyrektywy: 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 roku wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/73/WE z dnia 23 września 2002 roku zmieniająca dyrektywę Rady 76/207/EWG w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy; 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 roku ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy; 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 roku wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne; 97/80/WE z dnia 15 grudnia 1997 roku dotycząca ciężaru dowodu w sprawach dyskryminacji ze względu na płeć; 92/85/EWG z dnia 19 października 1992 roku w sprawie wprowadzenia środków służących wspieraniu poprawy w miejscu pracy bezpieczeństwa i zdrowia pracownic w ciąży, pracownic, które niedawno rodziły, i pracownic karmiących piersią; 86/613/EWG z dnia 11 grudnia 1986 roku w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn pracujących na własny rachunek, w tym w rolnictwie, oraz w sprawie ochrony kobiet pracujących na własny rachunek w okresie ciąży i macierzyństwa; 86/378/ EWG z dnia 24 lipca 1986 roku w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w systemach zabezpieczenia społecznego pracowników; 79/7/EWG z dnia 19 grudnia 1978 roku w sprawie stopniowego wprowadzania w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego; 76/207/EWG z dnia 9 lutego 1976 roku w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy.

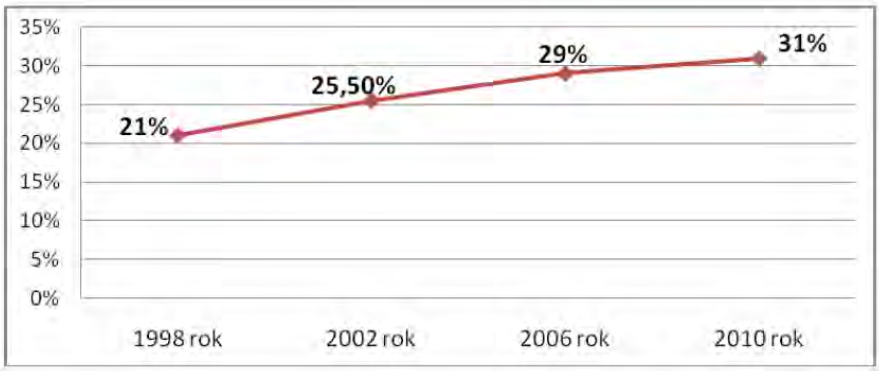
kobiet w życiu politycznym jest ważną kwestią i chętnie poruszaną podczas kampanii wyborczych. Pomimo wielu debat okazuje się z powyższych zestawień, że wyborcy (w powiecie wałbrzyskim) podejmują zdecydowaną decyzję w wyborze mężczyzn na główne stanowiska.

Pomimo zdecydowanej przewagi mężczyzn, z w/w raportu wynika, że liczba kobiet sukcesywnie wzrasta, co można zobaczyć na zamieszczonych niżej wykresach.



Rysunek 6. Radne wszystkich szczebli wyborczych wybrane w latach 1998 – 2010

Źródło: Państwowa Komisja Wyborcza.



Rysunek 7. Liczba kobiet wśród kandydatów do organów stanowiących wszystkich szczebli samorządu wybieranych w danym roku (w %)

Źródło: Państwowa Komisja Wyborcza

Liczba kobiet bardzo powoli wzrasta, pomimo prowadzonego dyskursu politycznego mającego na celu zwiększenie liczby kandydatek w wyborach oraz prowadzonych działań zmierzających do zmiany przekonań i wpływu na postawy wyborców. Jak pokazują analizy danych wpływ i dyskurs jest jednak niewystarczający.

PODSUMOWANIE

Samorząd terytorialny podejmuje działania zorientowane na zaspokajanie oczekiwań i potrzeb swojej społeczności. Oczekiwania i potrzeby nieustannie się zmieniają, stąd ważną rolą samorządu jest baczne obserwowanie otoczenia oraz reagowanie i nadążanie za zmianami. Koniecznością wydaje się stosowanie przez instytucje publiczne współczesnych metod i narzędzi zarządzania, które pomogą podejmować ważne decyzje. Osoby piastujące stanowiska kierownicze w samorządzie terytorialnym podejmują bardzo ważne decyzje, których skutki odczuwalne są przez lokalną społeczność. Większość osób na stanowiskach kierowniczych stanowią mężczyźni, którzy zdecydowanie częściej są wybierani przez wyborców w bezpośrednich wyborach. Reprezentacja kobiet we władzach samorządowych (na przykładzie powiatu wałbrzyskiego) jest znikoma, by można było mówić o realnym ich wpływie na podejmowane decyzje na szczeblu lokalnym.

LITERATURA:

[1] [1] Art. 16 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

[2] Austen A., Czakon W., *Znaczenie interesariuszy dla zarządzania organizacjami publicznymi,* [w]: A. Frączkiewicz-Wronka (red.) *Wykorzystywanie analizy interesariuszy w zarządzaniu organizacją zdrowotną,* „Śląsk" Sp. z o. o. Wydawnictwo Naukowe, Katowice 2012.

[3] Encyklopedia Organizacji i Zarządzania, Wydawnictwo PWE, Warszawa 1982, s. 87.

[4] Frączkiewicz-Wronka A., *Poszukiwanie istoty zarządzania publicznego*, w: Frączkiewicz-Wronka A. (red), *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, „Śląsk" Sp. z o. o. Wydawnictwo Naukowe, Katowice 2009.

[5] Frączkiewicz-Wronka A., *Wykorzystywanie analizy interesariuszy w zarządzaniu organizacją zdrowotną,* „Śląsk" Sp. z o. o. Wydawnictwo Naukowe, Katowice 2012.

[6] Griffin R.W., *Podstawy Zarządzania Organizacjami,* Wydawnictwo PWN, Warszawa 2004.

[7] Koziński J. [w]: Przybyła M. (red.) *Organizacja i zarządzanie, Podstawy wiedzy menedżerskiej*, Wyd. AE, Wrocław 2003.

[8] Obłój K., *Pasja i dyscyplina strategii. Jak z marzeń i decyzji zbudować sukces firmy*, Wyd. Poltext, Warszawa 2010.

[9] Pęski W., *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast,* Wydawnictwo Arkady, Warszawa 1999.

[10] Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, Dz. U. 2002, Nr 113, poz.984 ze zmianami.

STRESZCZENIE

Proces decyzyjny w samorządzie terytorialnym

W opracowaniu przedstawiono przesłanki stosowania metod, narzędzi i analiz w procesie decyzyjnym, które stosowane są przez jednostki biznesowe, a które mogłyby być wykorzystywane przez przywódców samorządu terytorialnego.

SUMMARY

The process of decision-making in local government

The paper presents the conditions for the application of methods, tools, and analysis in decision-making, which are used by the business units, which could be used by local government leaders.

Katarzyna Wojtoszek
Wałbrzyska Wyższa Szkoła
Zarządzania i Przedsiębiorczości

Posługiwanie się wiedzą w administracji publicznej

„Wszystka wiedza pochodzi z doświadczenia.
Doświadczenie jest produktem rozumu."
Immanuel Kant

WSTĘP

XXI wiek to era informacji, wiedzy, cyfrowej gospodarki, uczącego się społeczeństwa. To czas, w którym dominują eksperci, naukowcy oraz specjaliści, których podstawowym narzędziem pracy jest wiedza.

Wiedza jest pojęciem szeroko rozumianym, łączonym z informacją, różnymi danymi i możliwością logicznego łączenia, a co za tym idzie wykorzystania. Jest zasobem niematerialnym, kształtuje się w wyniku systematycznie rozwijanych umiejętności i doświadczeń. Wiedza to również w pełni wykorzystanie szans oraz umiejętne unikanie zagrożeń co stanowi podstawę sukcesu organizacji, stanowi inteligencję przedsiębiorstwa[1].

W praktyce posługiwanie się wiedzą przybiera różne formy, te zaś są zależne od charakteru działalności organizacji, specyfiki przyjętej strategii. Znaczenie wiedzy w życiu człowieka i działalności organizacji znalazło odzwierciedlenie w próbach stworzenia zarządzania nią. Zarządzanie wiedzą to sztuka tworzenia wartości przy pomocy niematerialnych aktywów organizacji. To połączenie zarządzania zasobami ludzkimi, informacją przy wykorzystaniu dostępnych technologii informatycznych. Posługiwanie się wiedzą stało się wyzwaniem, nową wartością, fundamentem wszystkich wewnątrzorganizacyjnych działań[2].

---

[1] Z. Szyjewski, J.S. Nowak, J.K Graba [red.], *Strategie informacji i zarządzania wiedzą*, WNT warszawa 2004, s. 13.

[2] E. Skrzypek, *Wiedza i kapitał intelektualny jako źródło sukcesu przedsiębiorstwa* [w:] W. Ćwikła, Z. Szymański [red.], *Zamojskie Studia i Materiały*. Wyd. Centrum badawczo Szkoleniowe, Zamość 2004, s. 303.

1. Cechy wiedzy

Jedną z cech współczesnych organizacji jest zaistniały problem „uciekania wiedzy". Kompetencje, wiedza i informacje są ściśle związane z konkretnymi działaniami organizacji, komórkami organizacyjnymi lub jednostkami, a pozostałe komórki nie mają pojęcia o ich istnieniu. W rezultacie marnowany jest czas i praca na zdobywanie wiedzy, która w zasadzie jest w zasięgu ręki – brak pamięci organizacyjnej. Prawidłowym było by korzystać ze zdobytych już doświadczeń i posiadanej wiedzy, a organizacja za każdym razem popełnia te same błędy. Organizacje nie mają formalnych rozwiązań pozwalających zapisywać, gromadzić oraz uaktualniać i udostępniać informacje o realizowanych zadaniach[3].

Organizacja nie mają zwyczajów rozwijania podstawowych mechanizmów zabezpieczających przed niekontrolowanym odpływem wiedzy z firmy, problem tej jest bardzo dobrze widoczny w organizacji w momencie gdy odchodzi kluczowy pracownik, wiąże się to z utratą wiedzy i doświadczenia, które posiadał. W wielu przypadkach taka sytuacja wiąże się z czasowym chaosem.

Posługiwanie się wiedzą w administracji publicznej wiąże się z ochroną organizacji przed takimi zjawiskami ale również jest niezwykle istotne przy wykorzystaniu wiedzy i kapitału intelektualnego, a co za tym idzie poprawę innowacyjności. Dla efektywnego posługiwania się wiedzą niezbędną rzeczą jest odróżnienie informacji od wiedzy oraz analiza ich wzajemnych relacji. Można powiedzieć, że informacja to swego rodzaju kategoria wiedzy do której zaliczyć możemy dane statystyczne, procedury, zasady nabyte w danej organizacji, które są na ogół dostępne.

Wiedza taka dokumentowana jest w postaci formalnego dokumentu, podręczników, materiałów szkoleniowych, instrukcji i innych zgromadzonych danych. Najcenniejszą jest jednak wiedza ukryta w ludzkich umysłach, która jest najczęściej wynikiem doświadczenia, posiadanych predyspozycji oraz szczególnych umiejętności pracowników. Nie jest ona nigdzie zapisana i stanowi kluczowy kapitał intelektualny organizacji.

Literatura wyróżnia cztery podstawowe cechy wiedzy:

- **dominacja** – wiedza zajmuje priorytetowe miejsce wśród pozostałych zasobów, ma ona strategiczne znaczenie dla funkcjonowania każdej organizacji;
- **niewyczerpalność** – oznacza to, że wartość zasobów wiedzy nie zmniejsza się gdy jest przekazywana. Eksperci i specjaliści rozwijający kreatywne zdolności, umiejętności pracowników twierdzą, że po wykonaniu zadania przekazana wiedza pomimo „sprzedania" nie tylko pozostaje u usługodawcy, ale jeszcze prawdopodobnie zostanie rozwinięta o nowe elementy zdobyte w trakcie procesu nauczania;
- **symultaniczność** – wiedza może być w tym samym czasie wykorzystywana przez wiele osób w wielu miejscach jednocześnie. Posiadając wiedzę nie mamy prawa na jej wyłączność chyba, że składają się na nią patenty, wzory użytkowe itp.;

[3] [www.e-mentor.edu.pl/artykul/index/numer/8/id/115] (04.05.2014).

- **nieliniowość** – brak jednoznacznej korelacji pomiędzy wielkością zasobów wiedzy, a korzyściami z tego faktu wynikającymi. Posiadanie dużych zasobów wiedzy nie decyduje bezpośrednio o przewadze konkurencyjnej i nie gwarantuje jednoznacznie o dominacji nad organizacją dysponującą ograniczoną wiedzą, ale w praktyce taką przewagę uzyskuje[4].

Aby stworzyć system posługiwania się wiedzą niezbędne jest wykorzystanie odpowiednich czynników:

- technologii; Internet, ekstranet, system pracy grupowej, system wspomagania decyzji i indywidualne rozwijanie narzędzi, systemów zarządzania i metod pomiaru efektywności wykorzystania wiedzy i kapitału intelektualnego,
- kultury organizacyjnej zorientowanej na ludzi, wyzwalającej w nich zapał i entuzjazm, a przez to sprzyjającej dzieleniu się wiedzą i tworzeniu tzw. „wspólnoty wymiany doświadczeń", czyli nieformalnych grup wewnątrz lub na zewnątrz organizacji.

Wg Kazimierza Perechudy[5] wiedza ma charakter jakościowy, formalny i nieformalny, jest różnie interpretowana przez określonych ludzi, ma postać dynamiczną i jej wartość wzrasta wraz z szerszym wykorzystaniem. Uważa on również, że wiedza szybko się dezaktualizuje, możność tworzenia jej (indywidualnie i zbiorowo, wewnątrz organizacji i międzyorganizacyjne – w istocie rzeczy przez jednostkę) z wykorzystaniem różnorodnych procedur i metod, potrafi się materializować, czyli uzewnętrzniać się np. w usługach, przynależy do społeczeństwa i krąży w nim różnymi kanałami. Wykorzystywana przez wiele osób w wielu miejscach naraz (to wspomniana wcześniej symultaniczność wiedzy), najbardziej wartościowej wiedzy nie da się przenieść i zastosować w innej organizacji, grupie społecznej, lokalnej społeczności, jest trudna do zlokalizowania, uchwycenia, skodyfikowania i efektywnego wykorzystania. Łatwiej mierzyć warunki sprzyjające kreowaniu wiedzy niż samą wiedzę, nie istnieje określona granica między tworzeniem wiedzy a jej zastosowaniem, w procesie gospodarowania wiedzą zwrot zainwestowanego kapitału w jej pozyskanie wzrasta w miarę jej użytkowania[6].

2. WIEDZA JAKO ZASÓB W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Administracja publiczna to całokształt działań prowadzonych przez różne podmioty, organy i instytucje na rzecz realizacji interesu publicznego. Dobrym sposobem na zrozumienie określenia „administracja publiczna", jest pokazanie trzech grup podmiotów, które składają się na nią:

- Pierwsza grupa to administracja samorządowa trzech szczebli – gminnego, powiatowego oraz wojewódzkiego. Organy każdej jednostki samo-

[4] [www.e-mentor.edu.pl/artykul/index/numer/8/id/115] (04.05.2014).
[5] prof. zw. dr hab. Kazimierz Perechuda Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
[6] K. Perechuda, [red.], *Scenariusze, dialogi i procesy zarządzania wiedzą*, Dafin, Warszawa 2008, s. 124-125.

rządu terytorialnego realizują zadania publiczne na obszarze swojej właściwości miejscowej, czyli po prostu na swoim terenie. Samorząd terytorialny wykonuje swoje zadania, w celu zaspokojenia potrzeb ludzi zamieszkujących obszar działania danej jednostki organizacyjnej.

- Druga grupa to administracja rządowa, dzieląca się, ze względu na zakres jej działania, na centralną (Prezes Rady Ministrów, Rada Ministrów, ministrowie oraz centralne organy administracji rządowej) oraz terenową (wojewoda i służby działające regionalnie). Organy administracji rządowej centralnej obejmują swoim zasięgiem całe terytorium kraju, natomiast organy administracji rządowej terenowej działają tylko na ściśle określonym terytorium.
- Ostatnia grupa to administracja państwowa, nie podlegająca rządowi. Można do niej zaliczyć między innymi: Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Najwyższą Izbę Kontroli, Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, Rzecznika Praw Obywatelskich, Krajową Radę Sądownictwa czy Narodowy Bank Polski.

Słownik współczesnego języka polskiego formułuje wiedzę jako ogół wiadomości i umiejętności w jakiejś dziedzinie, zdobytych dzięki uczeniu się i doświadczeniu. Jak już wcześniej wspomniano wiedza to połączenie informacji z doświadczeniem oraz interpretacji z wnioskowaniem. Informacja ma wyłącznie charakter opisowy i historyczny natomiast wiedza dotyczy lub może dotyczyć przyszłych sytuacji jak i wynikać z ukrytych przesłanek.

Wzrost wiedzy to nie tylko ilościowy przyrost informacji to przede wszystkim reorganizacja danych które są w posiadaniu organizacji. Literatura przedmiotu określa wiedzę jako zasoby niematerialne[7].

W literaturze przedmiotu istnieje wiele klasyfikacji aktywów niematerialnych, które w systemach rachunkowości ujmowane są pod nazwą wartości niematerialne i prawne. Istnieje także wiele problemów związanych z ich identyfikacją, pomiarem i wyceną. Słownik zarządzania i finansów podaje, że aktywa niematerialne to trwały składnik majątku nie posiadający charakteru fizycznego taki jak np. patent, nazwa marki. Aktywa niematerialne są coraz częściej dominującą kategorią bilansów wielu firm, a niejednokrotnie decydują o ich wartości podobnie jak wiedza pracowników[8].

Eksperci alarmują, że efektywne zarządzanie informacją i wiedzą będzie wymykać się organizacjom, o ile nie powstaną w firmach swego rodzaju „rynki wiedzy" – ze sprzedającymi i kupującymi potrzebne obiekty wiedzy. Oczekuje się, że w ten sposób doprowadzi się do zmiany sytuacji określanej „zasadą 20/80", w której 20% pracowników firmy dostarcza 80% wiedzy potrzebnej do funkcjonowania przedsiębiorstwa, gdyż pozostała większość odczuwa brak „motywatorów" do dzielenia się swoją wiedzą (za najbardziej typowe bariery dzielenia się wiedzą przez pracowników firmy wymienia się w kolejności od najbardziej znaczących do najsłabszych: konkurencję mię-

[7] M. Romanowska, (2001), *Kształtowanie wartości firmy w oparciu o kapitał intelektualny*, [w:] *System informacji strategicznej. Wywiad gospodarczy konkurencyjność przedsiębiorstwa*, Praca zbiorowa [red.], R. Borowiecki, M. Romanowska. Warszawa, Difin, 210 [2] s. 29.

[8] K. Materska w [http://bbc.uw.edu.pl/Content/20/15.pdf] (04.05.2014).

dzy pracownikami, niedostateczną świadomość korzyści, konkurencję między działami w organizacji, brak motywacji, nastawienie typu „wiedza to władza", brak czasu, strukturę organizacji oraz brak/niewydolność struktury informatycznej)[9].

Obecnie w administracji zauważa się potrzebę wykorzystania nowoczesnych metod zarządzania. Do takich należy Zarządzanie Wiedzą – Knowledge Management (KN). Na znaczenie wiedzy w zarządzaniu publicznym zwrócono uwagę już w latach 70., lecz dopiero ostatnio zainteresowanie tym zagadnieniem wzrosło. Dzieje się tak z kilku powodów:

- wiedza odgrywa istotną rolę ze względu na upowszechnianie się usług typu e-Governance[10] i stosowanie podejścia procesowego.
- problem zarządzania wiedzą jest widoczny w relacjach, jakie zachodzą pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi, gdzie wymiana wiedzy i współpraca mają duże znaczenie. Po trzecie, w coraz szerszym zakresie można zaobserwować współpracę sektora publicznego z sektorem prywatnym. O skuteczności tej współpracy decydują, między innymi, umiejętności zarządzania wiedzą i projektami.

Zarządzanie wiedzą jest najczęściej określane jako proces, system, odrębna dyscyplina naukowa czy nowa filozofia zarządzania[11].

Organizacje administracji publicznej powinny być organizacjami uczącymi się, inteligentnymi, kreatywnymi i otwartymi na nowe idee oraz metody zarządzania. Pracownicy powinni nie tylko przestrzegać przepisów prawa i norm jakości, ale także wzbogacać organizację swoją wiedzą, przyczyniać się do dostarczania nowych zasobów. Powinno panować przekonanie, że pracownicy są przekonani, że to, co robią, jest użyteczne, każdy pracownik doskonali swoje umiejętności, uczy sam siebie i innych pracowników, doskonali zatem całą organizację, pracownicy są dla siebie przyjacielscy, co ułatwia wymianę wiedzy, pracownicy są zachęcani do zadawania pytań, uczenia się i podejmowania trudnych zadań, przełożeni dążą do budowania środowiska „otwartej komunikacji".

3. DEFINICJA WIEDZY

Nie bez powodu część referatu dotyczącego definiowania wiedzy został umieszczony na końcu. Skomplikowany charakter wiedzy utrudnia sformułowanie jednej definicji tego pojęcia, a to spowodowało wiele jej podziałów.

---

[9] Tamże,

[10] to ciągły proces doskonalenia jakości rządzenia i świadczenia usług administracyjnych poprzez przekształcanie relacji wewnętrznych i zewnętrznych z wykorzystaniem Internetu i nowoczesnych środków komunikacji. Relacje zewnętrzne to relacje typu urząd-obywatel, urząd-podmiot gospodarczy oraz urząd-usługodawca, natomiast spośród relacji wewnętrznych wyróżniamy urząd-urząd oraz urząd-pracownicy.

[11] B. Hysna, A. Mularczyk, *Metody i technika zarządzania wspomagające podejmowanie decyzji w urzędach administracji publicznej,* Politechnika Śląska Wydział Organizacji i Zarządzania Instytut Ekonomii i Informatyki, Zeszyty naukowe Politechniki Śląskiej, nr 1847, 2010 r., s. 157.

Żeby zasób wiedzy mógł być przydatny dla organizacji i przynosił oczekiwane efekty, należy posługiwać się nim w odpowiedni sposób.

W potocznym rozumieniu wiedza to ogół uzasadnionych przeświadczeń na określony temat. Zazwyczaj w odniesieniu do określonej dziedziny przyjmuje się, że wiedzę stanowi zbiór wiadomości z tej dziedziny, wszelkie zobiektywizowane utrwalone formy kultury umysłowej i świadomości społecznej powstałej w wyniku kumulowania się doświadczeń i uczenia się. W tym sensie pojęcie wiedzy wykracza poza informację, gdyż wiedza implikuje zdolność do rozwiązywania problemów, do inteligentnego zachowania się i działania. W słowniku języka polskiego można znaleźć trzy rozumienia terminu wiedza, określające wiedzę jako:

- zespół przekonań zgodnych z rzeczywistością, ogół umiejętności ludzkich albo danego umysłu (erudycja, nauka),
- zasób wiadomości z jakiejś dziedziny, gałąź nauki (np. wiedza rolnicza, wiedza życiowa),
- znajomość, świadomość czegoś, przyzwolenie na coś (robić coś za czyjąś wiedzą).

Wiedza to nie tylko jeden głównych zasobów przedsiębiorstwa, to również podstawa do określenia strategicznych elementów systemu zarządzania organizacją, takich jak: wizja, misja, cel, plany i strategie organizacji. Zarządzanie wiedzą, obejmuje swym zasięgiem najnowsze metody i techniki, które mają zapewnić najbardziej efektywne wykorzystanie zasobów wiedzy[12].

W literaturze przedmiotu odnaleźć można szereg określeń różnie ujmujących wiedzę.

Powyższe definicje są silnie spersonifikowane oraz związane z czynnikami ludzkimi, bez obaw można wskazać, ze to ludzie, a nie organizacja są głównym nośnikiem wiedzy w organizacji. Wiedza spersonifikowana składa się z wiedzy jawnej[13] i wiedzy cichej[14], a jej kluczowym elementem jest rdzeń, który pozwala przekształcić ów spersonifikowaną wiedzę w skodyfikowana postać. Stopień jej wykorzystania zależy od jednostki i jej zdolności umysłowych[15].

---

[12] M. Kłak, *Zarządzanie wiedzą we współczesnym przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo WSEiP im. prof. E. Lipińskiego w Kielcach, Kielce 2010, s. 14.

[13] Wiedza jawna, inaczej nazywana formalną, ogólnie dostępną, może być łatwo przedstawiana za pomocą przekazu werbalnego, dokumentacji, schematów, instrukcji, symboli czy podręczników, i łatwo transferowana, może też podlegać zarejestrowaniu, przechowywaniu i upowszechnianiu – stąd opinie i poglądy, że fakt skodyfikowania zbliża wiedzę do informacji, bądź też ją do niej upodabnia.

[14] Wiedza niejawna, cicha (niewyartykułowaną, niewyraźną) (*tacitknowledge*), istniejącą tylko w umyśle człowieka, który ją posiada, wytworzoną w wyniku doświadczenia i nie w pełni uświadomioną („wiem, że umiem to"), przejawiającą się tylko poprzez umiejętne działanie.

[15] M. Kłak, *Zarządzanie wiedzą we współczesnym przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo WSEiP im. prof. E. Lipińskiego w Kielcach, Kielce 2010, s. 19.

Tabela 1. Rodzaje definicji

L.p.	Autor	Definicja
1	P. Drucker	„Wiedza to efektywne wykorzystanie informacje w działaniu”[16]
2	W. Applehans, A. Glob, G. Laugero	„Wiedza jest informacją stosowaną do rozwiązywania danego problemu”[17]
3	S. Galata	„Wiedza to szczególny rodzaj zasobu organizacji. W odróżnieniu od innych zasobów, wiedzy przybywa w miarę jej używania. Proponuje rozumienie wiedzy jako wszystkiego tj. faktów, zjawisk i związków pomiędzy nimi, co zostało świadomie spostrzeżone i zarejestrowane oraz możliwe do przekazania innym, stosownie do intencji posiadającego wiedzę w konkretnych warunkach i sytuacji dla wzbudzenia określonych zachowań”[18]
4	Tiwan	„Wiedza to płynna mieszanka kontekstowych doświadczeń, wartości, informacji i umiejętności tworzące ramy dla oceny, rozumienia i przyswajania nowych doświadczeń i informacji”[19]
5	E. Turban	„Wiedza składa się z szeregu składowych: prawdy, przekonań, przewidywań, pomysłów, osądów, oczekiwań, metodologii i know-how”[20]
6	Encyklopedia PWN	„ … zasób wiadomości z jakiejś dziedziny”[21]
7	Słownik języka polskiego	„ ogół wiadomości zdobyty dzięki uczeniu się, znajomość czegoś, uświadomienie sobie czegoś”[22]
8	G. Probst, S. Raub, K. Romhard	„wiedza to ogół wiadomości i umiejętności wykorzystywanych przez jednostki do rozwiązywania problemów”[23]
9	Z. Mikołajczyk	„pewien zasób treści (informacji i danych) gromadzonych i utrwalonych w ludzkim umyśle, stanowiących pochodną doświadczeń, ale i procesu uczenia się. Człowiek przetwarzając w umyśle zmagazynowane informacje, wzbogacając je o nowe, poprzez uczenie się nadaje im nowy kształt, zdobywa doświadczenie, tworzy wiedzę”[24]
10	E. Skrzypek	„wiedza to znajomość, świadomość lub zrozumienie uzyskane poprzez doświadczenie lub studiowanie, wiedza to stan lub fakt zrozumienia czegoś, suma wszystkiego, co zostało doświadczone, odkryte lub wyuczone, wiedza to uczenie, erudycja, wiedza to także specyficzna informacja na temat czegoś”[25]
11	J. Kisielnicki	„Zbiór wszelkich informacji, poglądów, wierzeń itp., którym przypisuje się wartość poznawczą i/lub praktyczną”[26]

Źródło: opracowanie własne na podstawie literatury przedmiotu.

[16] P. Drucker, *Społeczeństwo kapitalistyczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 13.

[17] W. Applehans, A. Glob, G. Laugero, *Managing Knowledge, A. Practical Web-Based* Approach, Addison-Wesly 1999, s.18, [w:] M. Kłak, *Zarządzanie wiedzą we współczesnym przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo WSEiP im. prof. E. Lipińskiego w Kielcach, Kielce 2010, s. 17.

[18] S. Galata, Strategiczne zarządzanie organizacjami. Wiedza, intuicja, strategie, etyka, Difin, Warszawa 2004, s. 59.

[19] A. Tiwana, *Przewodnik po zarządzaniu wiedzą. E-Biznes i zastosowania CRM*. Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 2003, s. 60.

[20] M. Kłak, *Zarządzanie wiedzą we współczesnym przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo WSEiP im. prof. E. Lipińskiego w Kielcach, Kielce 2010, s. 17.

[21] [http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/3995573/wiedza.html] (10.05.2014).

[22] *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, Wydawnictwo Naukowe |PWN, Warszawa 1981, s. 700.

[23] [http://janek.uek.krakow.pl/~kzzo/rozdz%201.pdf] – Istota zarządzania wiedzą w organizacji (10.05.2014).

[24] Tamże s. 15.

[25] Tamże, s. 15.

[26] Tamże, s. 15.

PODSUMOWANIE

Administracja samorządowa przełomu XX i XXI w. przeorientowała swoje funkcje – z modelu „anonimowej biurokracji" zmieniła profil na „administrację świadczącą". Wraz z tą niewątpliwie istotną zmianą pojawiła się koncepcja administracji zarządzanej nowocześnie, przyjmującej pozytywne wzorce zaczerpnięte za świata instytucji komercyjnych, wykorzystującej nowe metody, narzędzia i techniki zarządzania.

Wymagania, jakie są stawiane przed administracją publiczną, dotyczące jakości decydowania, ciągle rosną, dlatego tak ważnym kluczem do odnoszenia sukcesów w zarządzaniu jest zdolność dostosowania się organizacji do zmieniającego się otoczenia. Jest ona niezbędna do prawidłowego funkcjonowania organizacji oraz trafnego podejmowania decyzji.

Dobre zarządzanie wiedzą i racjonalne posługiwanie się nią jest sztuką podejmowania decyzji, które wymagają silnego zaplecza i profesjonalnego wsparcia (doradcy, eksperci i konsultanci). Usprawnienie procesów zarządzania w sektorze samorządowym powinno opierać się na wdrażaniu systemów informatycznych (w tym rozwiązań internetowych), szczególnie w obszarach kontaktów z obywatelami i przedsiębiorstwami, szkoleniach pracowników.

Administracja publiczna, wykorzystująca narzędzia informatyczne i komunikacyjne, powinna służyć społeczeństwu oraz biznesowi przez swoją dostępność, poufność, wiarygodność i jakość.

LITERATURA:

[1] Applehans W, Glob A., Laugero G., *Managing Knowledge, A. Practical Web-Based* Approach, Addison-Wesly 1999, s. 18, [w:] M. Kłak, *Zarządzanie wiedzą we współczesnym przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo WSEiP im. prof. E. Lipińskiego w Kielcach, Kielce 2010.

[2] Drucker P., *Społeczeństwo kapitalistyczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.

[3] Galata S., *Strategiczne zarządzanie organizacjami. Wiedza, intuicja, strategie, etyka*, Difin, Warszawa 2004.

[4] Hysna B., Mularczyk A., *Metody i technika zarządzania wspomagające podejmowanie decyzji w urzędach administracji publicznej,* Politechnika Śląska Wydział Organizacji i Zarządzania Instytut Ekonomii i Informatyki, Zeszyty naukowe Politechniki Śląskiej, nr 1847, 2010.

[5] Kłak M., *Zarządzanie wiedzą we współczesnym przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo WSEiP im. prof. E. Lipińskiego w Kielcach, Kielce 2010.

[6] Perechuda K. [red.], *Scenariusze, dialogi i procesy zarządzania wiedzą*, Dafin, Warszawa 2008.

[7] Romanowska M. (2001), *Kształtowanie wartości firmy w oparciu o kapitał intelektualny,* [w:] *System informacji strategicznej. Wywiad gospodarczy konkurencyjność przedsiębiorstwa.* Praca zbiorowa [red.], R. Borowiecki, M. Romanowska, Warszawa, Difin, 210 [2].

[8] Skrzypek E., *Wiedza i kapitał intelektualny jako źródło sukcesu przedsiębiorstwa* [w:] Ćwikła W, Szymański Z., [red.], Zamojskie Studia i Materiały, Wyd. Centrum Badawczo Szkoleniowe, Zamość 2004.

[9] Szyjewski, Z., J.S. Nowak, J.K Graba [red.], *Strategie informacji i zarządzania wiedzą*, WNT Warszawa 2004.

[10] Tiwana A., *Przewodnik po zarządzaniu wiedzą. E-Biznes i zastosowania CRM.* Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa 2003.

Zasoby internetowe

[11] [http://bbc.uw.edu.pl/Content/20/15.pdf].

[12] [www.e-mentor.edu.pl/artykul/index/numer/8/id/115].

[13] [http://janek.uek.krakow.pl/~kzzo/rozdz%201.pdf].

STRESZCZENIE

Posługiwanie się wiedzą w administracji publicznej.

Obecnie coraz częściej i bardziej świadomie podejmuje się działania mające na celu powiększenie zasobu organizacji jaki stanowi wiedza. Wiedza jaką powinna dysponować jednostka administracji publicznej wyróżnia od innych podmiotów pozostających na rynku. Jest kluczowym elementem przyczyniającym się do wzrostu wartości organizacji.

Wiedza w organizacji publicznej powinna stanowić szczególny przedmiot zainteresowania kierownictwa, który przez zainteresowanie oraz jej pielęgnację kształtuje wymiar społeczny i kulturowy organizacji. Posługiwanie się wiedzą oraz racjonalne jej wykorzystywanie stanowi kluczowy czynnik sukcesu każdej organizacji.

Wiedza staje się wartością utylitarną, przynosi realne korzyści, daje jakiś zysk. Końcowy produkt oferowany przez organizacje publiczne ma w coraz większym stopniu charakter zintelektualizowany.

SUMMARY

The use of knowledge in public administration

The municipal authorities deliberately increase the intangible resource, which is knowledge. The knowledge that a public administration should possess distinguishes it from other entities in the market. It is a key ele-

ment contributing to the growth of the organization. Knowledge in a public organization should be of particular interest of the management who, through the interest and the special care, shapes the social and cultural dimension of the organization. Using the knowledge and the rational use of it is the key of success of each modern organization. Knowledge becomes the utilitarian value that brings real advantages, giving a profit. The final product offered by the public unit increasingly becomes of intellectual character.

Aneta Sempiak
Wałbrzyska Wyższa Szkoła
Zarządzania i Przedsiębiorczości

Systemy zarządzania jakością oparte o normę ISO w jednostkach samorządu terytorialnego – uzasadniona potrzeba czy moda?

WSTĘP

W czasach, kiedy warunki otoczenia zmieniają się bardzo dynamicznie, gdy niepewność jest nieodłącznym czynnikiem rzeczywistości, przedsiębiorstwa muszą zrobić wszystko, by ich produkt lub usługa były atrakcyjne dla klientów, miały doskonałą jakość i jak najniższą cenę. W takich warunkach niezbędnym staje się zadbanie o efektywność działania przy jednoczesnym zapewnieniu jak najwyższej jakości.

Dzisiejszy klient jest dobrze poinformowany, świadomie dokonuje wyboru, bywa wybredny. To on kreuje rynek, wyznacza trendy i od niego zależy być albo nie być przedsiębiorstwa. Firmy walczą o pozyskanie klientów, ale również o ich utrzymanie, by to osiągnąć muszą oferować produkty i usługi wysokiej jakości, często przy stosunkowo niskiej cenie. Żeby firma mogła osiągnąć i utrzymać dobrą jakość swoich produktów musi jakością zarządzać. W tym celu wprowadzane są np. systemy zarządzania jakością oparte o normę ISO: 9000.

Potrzebę świadczenia wysokiej jakości usług dostrzegają również instytucje takie jak szpitale, przychodnie, szkoły czy urzędy. W ostatnich latach w tych instytucjach lawinowo wprowadzane są systemy zarządzania jakością. Z uwagi na to, że funkcjonowanie szkół, szpitali czy przychodni jest ściśle związane z ilością uczniów czy pacjentów, oczywistą wydaje się próba dopasowania swojej oferty tak, by była konkurencyjna, dobrej jakości, atrakcyjna i przyciągała klientów. W urzędach sprawa wygląda nieco inaczej, nie ma tu walki o klienta, gdyż klienci z racji swojego zamieszkania są

jakby 'przypisani' do urzędu, nie mogą pójść gdzie indziej. Jeśli usługa lub sam urząd nie spełnia ich oczekiwań, swoje niezadowolenie mogą wyrazić za pomocą skargi lub w przypadku niekorzystnego dla nich rozstrzygnięcia-odwołania. Usługi w urzędzie realizowane są w oparciu o obowiązujące przepisy prawa, nie zawsze zgodne z tym, czego w danej chwili oczekuje klient.

Celem tego opracowania jest dokonanie charakterystyki jakości, systemów zarządzania jakością, a także przedstawienie punktu widzenia autora na wprowadzanie tych systemów w jednostkach samorządu terytorialnego.

1. IDEA JAKOŚCI

Słowo 'jakość' pochodzi z łacińskiego *qualitas*, które zostało wprowadzone przez Cycerona (106-43 p.n.e.) na bazie greckiego *poiotes.* Określa ono własność, właściwość przedmiotu[1].

Pojęcie jakości znane było już w czasach starożytnych. Wyroby z kamienia czy drewna musiały być dobrej jakości, bowiem narzędzia czy broń z nich wytwarzane mogły przesądzić o życiu niejednej rodziny.

Za pierwsze wzmianki, dotyczące jakości uznaje się zapisy w Kodeksie Hammurabiego z 1700 r. p.n.e., w którym zostały ustalone kary dla nierzetelnych budowniczych. Zgodnie z tym kodeksem nakazuje się ukarać śmiercią budowniczego, jeżeli zbudowany przez niego dom nie będzie wybudowany trwale, zawali się i spowoduje śmierć właściciela. Kodeks ten zawierał więc zasadę odpowiedzialności za dany wyrób. Za czasów panowania faraona Ramzesa III nastąpiła specyficzna standaryzacja kryteriów oceny jakości. Około 1200 roku p.n.e. powstały tzw. 'listy towarowe', które określały dokładne wymagania stawiane towarom.

Unikalny model zarządzania jakością wykształcił się w starożytnych Chinach, albowiem nad jego całością czuwało państwo. Scentralizowany system społeczno-gospodarczy powodował, że rzemiosło skupiało się przede wszystkim w rękach państwa. Instytucje państwowe podejmowały decyzje o zakresie produkcji na potrzeby zarówno cesarza, jak i wojska, administracji czy handlu zagranicznego. Wyjątkową rolę pełnił aparat urzędniczy w zakresie kontroli produktów, a także sposobów ich wytwarzania, natomiast scentralizowany system zapewniał powtarzalną jakość[2].

Pojęcie jakości było znane i rozpowszechnione również w starożytnym Rzymie, gdzie opracowano m. in. standardy jakości czy metody i narzędzia pomiarowe.

W okresie średniowiecza oraz odrodzenia w Europie zdecydowanie wzrosło znaczenie jakości. Wzrost ten spowodowany był dzięki powstaniu cechów rzemieślniczych, do których przyjmowano tylko godnych i bardzo umiejętnych rzemieślników. Stosowano czeladnictwo, egzaminy a także

[1] T. Borys, *Elementy teorii jakości*, PWN Warszawa 1980, s. 15.
[2] F. Mroczko, *Zarządzanie jakością,* Prace naukowe WWSZIP, wydanie specjalne, Wałbrzych 2012, s. 13.

znaki towarowe. Znak towarowy identyfikował wykonawcę jak i miasto jego pochodzenia. Sprzyjało to utrzymywaniu bardzo dobrej jakości produktów i usług.

Wraz z rozwojem manufaktur w XVIII, w których zatrudniano bardzo wielu słabo wykwalifikowanych pracowników (głównie chłopów) i przez ciągłe zwiększanie produkcji, jakość wytwarzanych produktów znacznie spadła.

Zainteresowanie jakością powróciło dopiero w XX wieku. Wtedy to z powodu dużej konkurencji i nasycenia rynku ogromną liczbą produktów, zaczęto walczyć o klienta, który był zdecydowanie bardziej świadomy i wybierał produkty trwałe oraz niezawodne. W 1910 r. w zakładach Forda w Ameryce zastosowano zasady organizacji produkcji i jakości wytwarzania opracowane przez Fryderyka Taylora[3]. Pozwoliły one na seryjną produkcję samochodów przez pracowników nie wykwalifikowanych. Oddzielono wówczas funkcję kontroli od funkcji produkcji.

W latach 70-tych kryzys paliwowy, a także konkurencja japońska stały się główną siłą napędową zmian w podejściu do zagadnień związanych z jakością. Wzorem przedsiębiorstw japońskich zaczęto wprowadzać zmiany w metodach pracy, oraz w podejściu do roli człowieka w przedsiębiorstwie. W niektórych sektorach, takich jak np. przemysł kosmiczny czy nuklearny nastąpił bardzo szybki rozwój koncepcji jakości. Problemy dotyczące jakości stały się integralną częścią strategii wielkich przedsiębiorstw i korporacji, a w dzisiejszych czasach dotyczą już praktycznie każdego producenta czy usługodawcy[4].

Współcześnie pojęcie jakości próbowano definiować w wielu różnych kontekstach m.in. filozoficznym, socjologicznym, ekonomicznym, technologicznym czy humanistycznym.

Pod względem socjologicznym jakość należy określić jako odniesienie się konsumentów do określonych cech jakości, w aspekcie humanistycznym jakość określana jest przez pryzmat tworzenia odpowiedniego poziomu życia i pracy w społeczeństwie. Z ekonomicznego punktu widzenia jakość rozumiana jest jako stopień zgodności produktu z wymaganiami odbiorców, które z kolei wynikają z ich potrzeb, dochodów oraz cen. Zgodnie z ujęciem technicznym jakość określana jest z pominięciem odbiorcy. Wzorcem jest tu norma, standard czy projekt[5].

Według A. Kostrzewy oraz Z. Bosiakowskiego, jeśli mówimy o wysokiej jakości technicznej, to należy rozumieć przez to, że wyrób czy też jego produkcja tylko w niewielkim stopniu odbiegają od znanych w technice wzorców reprezentujących. Rozszerzenie ujęcia technicznego o nabywcę pozwala na określenie jakości w rozumieniu techniczno-ekonomicznym, które moż-

[3] Frederick Winslow Taylor (ur. 20 marca 1856, zm. 21 marca 1915) – amerykański inżynier, wynalazca stali szybkotnącej i młota parowego, twórca tayloryzmu. Wprowadził metodę naukową do zarządzania oraz określił rolę czynnika kierowniczego i wykonawczego w zarządzaniu.

[4] [http://jakosc.pl.tl/Historia-Jako%26%23347%3Bci.htm] – dostęp 09.05.2014.

[5] A. Bielawa, *Postrzeganie i rozumienie jakości-przegląd definicji jakości,* Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania nr 21,Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego Szczecin 2011, s. 145.

na zinterpretować jako preferowanie określonych właściwości, które trzeba nadać produktom, by spełniały oczekiwania ich użytkowników[6].

Inaczej niż producenci jakość widzą użytkownicy ich produktów. Wynika to w głównej mierze z tego, że mają oni inne spojrzenie na produkt, oraz inne oczekiwania wobec niego. Dla nabywców produkt o wysokiej jakości, to taki, który spełnia wszystkie ich oczekiwania, które mogą mieć związek zarówno z jego funkcjonalnością, wyglądem czy materiałami, z jakich jest zrobiony, a także niezawodnością czy komfortem użytkowania. Oczekiwania te mogą mieć również charakter niematerialny (dotyczyć postrzegania marki czy tzw. wartości emocjonalnej produktu).

Producent oczekuje od produktu, by był lepszy i atrakcyjniejszy niż inne oferowane na rynku, przynosił mu oczekiwane zyski oraz by stosunek wartości użytkowej do kosztu wytworzenia był jak najwyższy. Dla producenta jakość przejawia się poprzez cenę, koszty czy też udział w rynku.

2. ZARZĄDZANIE JAKOŚCIĄ WYBRANE ASPEKTY

Zarządzanie jakością odnosi się bezpośrednio do jakości produktów czy usług oraz działań z nimi związanych. Jakość jest jednym z wielu kryteriów, które odnoszą się do oceny funkcjonowania danej organizacji. Można wyróżnić również inne kryteria: finansowe, środowiskowe, marketingowe czy wydajnościowe. Są one jednak poprzez jakość ściśle ze sobą powiązane. W wyniku poprawy jakości swoich produktów czy usług organizacja może uzyskać wiele korzyści np. zwiększenie udziału w rynku, trwalsze ceny czy wzrost zaufania klientów. Jest więc oczywistym, że stosowanie w praktyce zasad zarządzania jakością ma ogromny wpływ na finanse, wydajność, pozycję rynkową, a także inne wskaźniki przedsiębiorstwa[7].W celu poprawy jakości produktów czy usług przedsiębiorstwa, instytucje wprowadzają systemy zarządzania jakością.

2.1. Systemy zarządzania jakością wg norm ISO

Wobec wzrastającej konkurencji i niepewności na rynku przedsiębiorstwa nie mogą przejść obojętnie, zmuszone są więc do poszukiwania sposobów tworzenia nowych dziedzin działalności, a w dotychczas istniejących znalezienia recepty na to, by były bardziej wydajne i efektywne. Wdrażanie systemów zarządzania jakością staje się coraz bardziej popularną i skuteczną metodą, która pozwala na osiągnięcie tych celów. Przedsiębiorstwa zakładają, że systemy jakości nie tylko polepszą ich ogólną rentowność, ale również znacząco umocnią ich pozycję na rynku, a także zwiększą zaufanie klientów. Najpopularniejszym międzynarodowym standardem, w którym zdefiniowano wymagania dotyczące systemu zarządzania jakością jest norma ISO 9000. Przedstawione w niej wymagania mogą zostać zastosowane

[6] Tamże, s.145 za Z. Bosiakowski, A. Kostrzewa, *Jakość produkcji jako problem ekonomiczny*, „Ekonomista" 1969, nr 3, s. 757.

[7] A. Hamrol, *Zarządzanie jakością z przykładami* PWN, Warszawa 2005, s. 54.

przez praktycznie każdą organizację- począwszy od firm produkcyjnych, przez usługowe, a kończąc na organizacjach non profit (takich jak np. szpitale, szkoły)[8]. W rodzinie norm ISO 9000 można wyróżnić normę ISO: 9000 (pełniącą głównie funkcję słownika), normę ISO: 9001 (zawierające wymagania systemu) oraz normę 9004 (zawierającą wytyczne dotyczące doskonalenia).

Norma ISO 9001 jest podzielona na 4 następujące podrozdziały[9]:

- system zarządzania jakością,
- odpowiedzialność kierownictwa,
- zarządzanie zasobami,
- wytwarzanie produktu,
- ciągłe doskonalenie.

Do fundamentów modelu zapewnienia jakości w organizacji przyjętych w normie ISO 9001, należy zaliczyć przede wszystkim[10]:

- zobowiązanie naczelnego kierownictwa organizacji do pełnego zaangażowania się w system zapewnienia jakości poprzez:
    - określenie, ogłoszenie i upowszechnienie polityki jakości,
    - zorganizowanie systemu zarządzania jakością, który będzie podporządkowany realizacji polityki jakości poprzez: zapewnienie właściwej ilości zasobów, przydział uprawnień i odpowiedzialności oraz oparcie systemu na standardach, które będą zgodne z wymaganiami normy,
    - aktywny udział w okresowych przeglądach systemu zarządzania jakością,
- posługiwanie się procedurami, które:
    - regulują sposób działania w systemie,
    - są wyraźnie zdefiniowane i zlecone do przestrzegania,
    - podlegają ciągłemu doskonaleniu,
- wskazanie takich obszarów działania w organizacji, w których konieczne jest zastosowanie szczególnych działań przy pomocy ujednoliconych procedur, które mogą być podzielone w zależności od rodzaju działania na:
    - zarządzanie procesami wytwarzania produktów (a w nim np. zakupy, sterowanie procesami, kontrola i badania oraz nadzorowanie wyrobu niezgodnego z wymaganiami),

[8] [http://www.iso.org.pl/zarzadzanie-jakoscia] – dostęp 11.05.2014.
[9] [http://iso-norma.pl] – dostęp 14.03.2014.
[10] J. M. Myszewski, *Po prostu jakość. Podręcznik zarządzania jakością*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne Sp. z o.o., Warszawa 2009, s. 253-256

- zarządzanie informacjami o produkcie i procesach (np. przegląd umowy, nadzór nad dokumentacją),
- zarządzanie systemem jakości (np. wewnętrzne audyty jakości, działania korygujące i zapobiegawcze, różne szkolenia).

Wdrożenie certyfikowanego systemu zarządzania jakością w oparciu o normy ISO 9000 może przynieść organizacji wiele realnych korzyści, staje się ona bowiem wiarygodnym partnerem dla kontrahenta i gwarantuje stabilność wysokiego poziomu jakości swoich produktów, czy usług[11].

2.2. Systemy zarządzania jakością w jednostkach samorządu terytorialnego

Problemem związanym z użyciem metod zarządzania jakością w sektorze publicznym jest z pewnością fakt, że istota tego sektora jest zupełnie różna od innych, kultura pracy również. Inne są także normy działania, znacznie bardziej skomplikowane niż te z sektora prywatnego. Inny jest również sposób postrzegania klienta, nie bez wpływu pozostaje także częsta zmiana władz, strategii czy polityki. Wszystkie te czynniki rodzą poważny problem w zarządzaniu jakością w tym sektorze[12].

W administracji publicznej w Polsce (szczególnie w samorządzie lokalnym) duże nadzieje na zapewnienie wysokiej jakości usług publicznych pokładano w systemie zarządzania jakością wg norm ISO: 9000.

Pierwszy system zarządzania jakością w administracji, który był oparty o normę ISO, został wdrożony w Kanadzie w 1995 r. W Polsce tzw. 'moda na jakość' rozpoczęła się po reformie administracji samorządowej w 1999 r. Do 2003 r wdrożono blisko 80 systemów jakości. Motywami wdrażania tych systemów były m. in.: chęć polepszenia funkcjonowania organizacji, kultury organizacyjnej czy obiegu informacji; możliwość uzyskania dofinansowania; chęć poprawienia wizerunku urzędu w oczach klientów i partnerów. Do 2006 roku już ponad 200 urzędów administracji samorządowej miało wdrożone systemy zarządzania jakością. W następnych latach wdrożono system zarządzania w wielu kolejnych urzędach. Decyzję o wprowadzeniu tego systemu podejmowali prezydenci, burmistrzowie, wójtowie, a także rady gmin czy powiatów[13].

Ważnym kryterium w odniesieniu do instytucji publicznej wdrażającej normy ISO jest kultura organizacyjna, którą zgodnie z tymi normami należy doskonalić. Kultura organizacyjna to zbiór norm i wartości obowiązujących w organizacji a jej symptomami mogą być: sposób komunikacji z klientem i wewnątrz organizacji, kryteria awansu, przepływ informacji i struktura organizacyjna[14].

---

[11] F. Mroczko, *Zarządzanie jakością,* op. cit., s 169.

[12] P. Modzelewski, *System zarządzania jakością a skuteczność i efektywność administracji samorządowej*, CeDeWu Sp. z o.o. Warszawa 2012, s. 40.

[13] M. Bugdol, *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej. Teoria i praktyka*, Difin Warszawa 2008, s. 58-59.

[14] P. Modzelewski, *System zarządzania jakością …,* op. cit., s. 44.

Należy podkreślić, że urząd by działać zgodnie z zasadami zawartymi w normach ISO:9001 musi zacząć zmieniać swoje struktury. Zamiast odgórnie ustalonej hierarchii, przerostu zatrudnienia, utrzymywania fikcyjnych etatów, nierzadko nepotyzmu i kumoterstwa należy spłaszczyć struktury, włączyć w zarządzanie samych pracowników, delegując uprawnienia i angażując się w ich rozwój. Wtedy dopiero zostanie stworzona możliwość pełnego włączenia się pracowników w działania doskonalące jakość usług, gdyż tylko pracownik znający strategię i misję swojej organizacji i identyfikujący się z nią, jest w stanie w sposób pełny i świadomy podejmować działania zmierzające do poprawy usług.

Ciągłe doskonalenie powinno przejawiać się nie tylko w poprawie świadczenia samej usługi, która z mocy prawa ma być wykonana w odpowiedni sposób, regulują to przecież różne ustawy i rozporządzenia, które niejako z 'urzędu' kształtują przebieg samego procesu. Doskonalenie to może być dokonane przez poprawę wyglądu urzędu, dostosowanie do potrzeb osób niepełnosprawnych czy poprzez szkolenie pracowników w zakresie nauki języków obcych, języka migowego, psychologii i innych dziedzin. To właśnie pracownik, który stoi twarzą w twarz z klientem, który dba o to by usługa, którą wykonuje, była na najwyższym poziomie, zgodna z prawem i jak najbardziej zgodna z tym, czego oczekuje klient (choć nie zawsze jest to możliwe), jest filarem urzędu, jego wizytówką.

Należy zastanowić się nad tym, czy certyfikat potwierdzający spełnienie normy ISO jest tym, co rzeczywiście potwierdza najwyższe standardy spełniane przez urząd. Trzeba przemyśleć fakt czy najważniejszą przesłanką dla wdrożenia tego sytemu nie była chęć poprawy wizerunku i swoista 'moda'. Wdrożenie systemu zarządzania jakością ISO, uzyskanie certyfikatu i jego utrzymanie generuje bardzo wysokie koszty, które nierzadko nie mają później odzwierciedlenia w uzyskanych efektach.

Trzeba wyraźnie zaznaczyć, że systemy zarządzania jakością oparte o normę ISO nie są jedynymi, które funkcjonują w Polsce i na całym świecie. W praktyce organizacja, która nie korzysta z norm ISO może posiadać własny system zarządzania jakością. System ten może być udokumentowany (w postaci instrukcji czy procedur) lub nieudokumentowany (utrwalony w wiedzy, narzędziach pracy). Urzędy, które nie wprowadziły systemów opartych o normę ISO posiadają przecież jakieś systemy zarządzania. Działają zgodnie z instrukcjami kancelaryjnymi, ustawami oraz rozporządzeniami resortowymi, które określają przebieg realizowanych w nich procesów[15]. Nie znaczy to, że działają gorzej niż te, które system ISO posiadają. W zarządzaniu jakością w administracji publicznej można korzystać z doświadczeń koncepcji TQM czy działać zgodnie z modelem doskonałości EFQM, niekoniecznie potwierdzając to certyfikatem.

[15] M. Bugdol, *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej…*, op. cit., s. 62.

PODSUMOWANIE

Oblicze urzędów zmienia się, jest znakiem czasów, które wymuszają doskonalenie usług i ich informatyzację, podejście do klienta, który jest świadomy, zna swoje prawa i wymaga produktów i usług wysokiej jakości. Często, by te usługi doskonalić, urzędy wprowadzają systemy zarządzania jakością oparte o normę ISO: 9000. Jednak źle wdrożone, doprowadzają do nadmiernego formalizmu, zmniejszają elastyczność działań, są często przyczyną bałaganu organizacyjnego, generują duże koszty.

Systemy jakości mogą być skuteczne i efektywne, muszą jednak uwzględniać specyfikę organizacji, potrzeby klienta i całej organizacji. Muszą być wdrażane przy pełnym zrozumieniu i zaangażowaniu pracowników oraz służyć rzeczywistej poprawie jakości wytwarzanych usług, a nie tylko chwilowej modzie i chęci poprawy imagu. Bo to właśnie jakość usług wytwarzanych przez daną organizację przesądza o jej wizerunku, a nie certyfikaty, które posiada.

LITERATURA:

[1] Bielawa A., *Postrzeganie i rozumienie jakości-przegląd definicji jakości,* Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania nr 21,Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego Szczecin 2011.

[2] Bielawa A., *Postrzeganie i rozumienie jakości-przegląd definicji jakości,* Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania nr 21,Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego Szczecin 2011 za Z. Bosiakowski, A. Kostrzewa, *Jakość produkcji jako problem ekonomiczny*, „Ekonomista" 1969, nr 3.

[3] Borys T., *Elementy teorii jakości*, PWN Warszawa 1980.

[4] Bugdol M., *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej. Teoria i praktyka*, Difin Warszawa 2008.

[5] Hamrol A., *Zarządzanie jakością z przykładami* PWN, Warszawa 2005.

[6] Modzelewski P., *System zarządzania jakością a skuteczność i efektywność administracji samorządowej,* CeDeWu Sp. z o.o. Warszawa 2012.

[7] Mroczko F., *Zarządzanie jakością,* Prace naukowe WWSZIP, wydanie specjalne, Wałbrzych 2012.

[8] Myszewski J. M., *Po prostu jakość. Podręcznik zarządzania jakością,* Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne Sp. z o.o., Warszawa 2009.

Źródła internetowe

[9] [http://iso-norma.pl] – dostęp 14.03.2014.

[10] [http://jakosc.pl.tl/Historia-Jako%26%23347%3Bci.htm] – dostęp 09.05. 2014.

[11] [http://www.iso.org.pl/zarzadzanie-jakoscia] – dostęp 11.05.2014.

STRESZCZENIE

Systemy zarządzania jakością oparte o normę ISO w jednostkach samorządu terytorialnego – uzasadniona potrzeba czy moda?

W artykule wyjaśnione zostało pojęcie jakości w różnych kontekstach, omówiony został system zarządzania jakością oparty o normę ISO 9001, ze szczególnym uwzględnieniem jednostek samorządu terytorialnego. Autor poddaje w wątpliwość zasadność wprowadzania tych systemów, szczególnie jeśli są wprowadzane wyłącznie po to by uzyskać certyfikat jakości, a nie po to, by rzeczywiście poprawić jakość usług.

SUMMARY

Quality Management Systems based on the ISO norm at local self-government units – justified administrative need or fad?

The article deals with the aspect of quality in different standpoints, describes quality management system based on the ISO 9001 norm with the special consideration to the local self-government units. Author calls into question the validity of an implementation of those systems in particular when executed strictly to obtain the ISO certificate and not to improve the quality of services.

Joanna Kacperska
Szkoła Wyższa im. Pawła Włodkowica
w Płocku

Funkcjonowanie władz samorządowych w Płocku

WPROWADZENIE

Po kilkunastu latach od reformy samorządowej minął już entuzjazm związany z tworzeniem samorządów i coraz częściej dostrzega się braki i niedociągnięcia. Część z nich wymieniła M. Stahl, która zaliczyła do tej grupy: *„nadmierne upolitycznienie samorządu i realizowanie przez niego interesów partyjnych oraz interesów grup nacisku, z pominięciem interesu wspólnot"*[1], z czym się zgadzam.

W tym miejscu chciałabym wyjaśnić pojęcia: upolitycznienie, upartyjnienie i apolityczność, gdyż niektórzy mylą te pojęcia. Otóż upolitycznienie jest to *„wprowadzenie do czegoś elementu polityki, nadawać czemuś charakteru politycznego"*[2] a upartyjnienie jest to *„zwiększać liczbę osób należących do partii"*[3], zaś apolityczność jest to *„nie branie udziału, uchylanie się od uczestnictwa w życiu politycznym"*[4].

Temat artykułu podyktowany został zakresem moich zainteresowań badawczych. Głównym jego celem jest analiza funkcjonowania władz samorządowych na szczeblu gminnym i powiatowym w wybranej jednostce administracyjnej – mieście Płocku.

W artykule tym zamierzam odpowiedzieć na pytania:

1. Jaka jest skala upartyjnienia władz samorządowych na szczeblu miejskim i powiatowym w Płocku?

---

[1] M. Stahl, *Samotność ustrojowa samorządu terytorialnego – prawda czy fałsz?* [w] *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, red. J. Parchomiuk, B. Ulijasz, E. Kruk, Warszawa 2009, s. 33.
[2] M Szymczak, *Słownik języka polskiego R-Z.*, Warszawa 1995, s. 566.
[3] Ibidem, s. 564.
[4] M. Szymczak, *Słownik języka polskiego A-K*, Warszawa 1995, s. 66.

2. Czy możemy mówić o zróżnicowaniu sceny politycznej na szczeblu miejskim i powiatowym?

Na wstępie chciałabym przypomnieć, iż nowy podział administracyjny kraju wprowadzony w 1998 roku[5] pozbawił Płock statusu miasta wojewódzkiego. Miasto zostało stolicą powiatu, zaś w obszarze administracyjnym powiatu płockiego znalazły się:

1. Płock jako miasto na prawach powiatu,
2. miasta: Wyszogród, Drobin i Gąbin,
3. Gminy wiejskie: Bielsk, Bodzanów, Brudzeń Duży, Bulkowo, Łąck, Mała Wieś, Nowy Duninów, Radzanowo, Słubice, Słupno, Stara Biała, Staroźreby.

Obecnie powiat płocki (rysunek nr 3) w ramach województwa mazowieckiego zajmuje 1 798,71 km^2 terytorium, a zamieszkuje go ponad 126 tyś. mieszkańców[6].

1. Władze miasta

1.1. Rada gminy – definicja i Rada Miasta Płocka

Podstawowym organem gminy jest wybierana przez mieszkańców w głosowani powszechnym rada gminy. Jest ona organem stanowiącym i kontrolnym w gminie[7]. Jeżeli siedziba rady gminy znajduje się w mieście położonym na terytorium tej gminy, rada nosi nazwę rady miejskiej. Ustawa o samorządzie gminnym[8] zastrzega, iż rada gminy może samodzielnie stanowić we wszystkich sprawach, które pozostają w zakresie działania gminy[9].

Kadencja rady trwa cztery lata, rozpoczyna się w dniu wyboru, a kończy po pływie czterech lat[10]. Wraz z upływem kadencji rady gminy wygasają mandaty radnych oraz uprawnienia do działania organów rady gminy (komisji). W okresie kadencji możliwa jest częściowa lub też całkowita zmiana składu osobowego rady gminy. Jednak fakt objęcia w trakcie kadencji mandatów przez nowe osoby, wyłonione w drodze wyborów uzupełniających lub także w drodze uchwały rady o wstąpieniu nowej osoby w miejsce radnego, którego mandat wygasł (art. 190 u. s. g.), nie wpływa na obliczenie kadencji rady gminy.

W skład rady wchodzą radni w liczbie zależnej od liczby mieszkańców w gminie. Według art. 17 stawy o samorządzie gminnym[11] w skład rady wchodzą radni w liczbie:

---

[5] Dz. U. Nr 96, poz. 603.
[6] Miejski Zeszyt Statystyczny nr 18 2010, s. 52.
[7] J. Wojnicki, *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Pułtusk 2008, s. 58.
[8] Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95.
[9] K. Miaskowska-Daszkiewicz, B. Szmulik, *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010, s. 652.
[10] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 192.
[11] Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95.

- piętnastu radnych w gminach do 20 tys. mieszkańców,
- dwudziestu jeden radnych w gminach do 50 tys. mieszkańców,
- dwudziestu trzech radnych w gminach do 100 tys. mieszkańców,
- dwudziestu pięciu radnych w gminach do 200 tys. mieszkańców oraz po trzech na każde dalsze rozpoczęte 100 tys. mieszkańców, nie więcej jednak niż czterdziestu pięciu radnych[12].

Przepisy o składzie osobowym rad gmin maja charakter ustrojowy. Właściwy dla danej gminy skład stawowy przewidziany dla najbliższego przedziału liczbowego bezpośrednio przewyższającego liczbie mieszkańców gminy. Liczbę mandatów określa wojewoda po porozumieniem z wojewódzkim komisarzem wyborczym w trybie określonym w stawie o samorządzie gminnym[13].

Ustawa o samorządzie gminnym[14] wprowadza domniemanie kompetencji rady gminy we wszystkich sprawach należących do zakresu działania gminy[15]. Rada gminy jest więc organem o kompetencji generalnej. Jedynie ustawa może skutecznie wyłączyć określony rodzaj spraw z tak ustalonej właściwości rady gminy.

Od zasady, iż rada gminy sama decyduje, co pozostaje we własnym zakresie działania, a co przekazuje innym podmiotom, istnieją wyjątki określone w art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym[16], zawierającym zamknięty katalog spraw należących do wyłącznej właściwości rady gminy. Katalog ten może zostać rozszerzony przepisami innych ustaw. Sprawy, w których wyłącznie właściwa jest rada gminy, można podzielić na pięć głównych kategorii:

1. stanowienie o organizacji i kierunkach działania gminy,
2. podejmowanie decyzji personalnych,
3. podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat,
4. decydowanie o współdziałaniu z innymi gminami,
5. podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy przekraczających zakres zwykłego zarządu.

Z punktu widzenia charakteru prawnego uprawnienia przysługujące radzie gminy można podzielić na stanowiące i kontrolne. W ramach swych kompetencji stanowiących rada gminy podejmuje uchwały, np. uchwala statut gminy, budżet gminny, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, programy gospodarcze, podejmuje uchwały w sprawach podatków i opłat, w sprawach majątkowych przekraczających zakres zwykłego zarządu, w sprawie przyjęcia zadań na podstawie zawieranych porozumień,

[12] E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 184.
[13] K. Miaskowska-Daszkiewicz, B. Szmulik, *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010, s. 653.
[14] Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95.
[15] E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 184.
[16] Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95.

w sprawach współdziałania z innymi gminami, w sprawach herbu gminy, nazw ulic i placów publicznych oraz wznoszenia pomników. Statut gminy jest uchwalany przez radę gminy na podstawie i w granicach wyraźnego upoważnienia ustawy, ma więc charakter aktu pochodnego i zarazem komplementarnego względem tej ustawy[17].

Jako organ kontrolny rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy, powołując w tym celu komisję rewizyjną. W skład komisji wchodzą radni, w tym przedstawiciele wszystkich klubów, z wyjątkiem radnych pełniących funkcje przewodniczącego i wiceprzewodniczących. Komisja ta opiniuje wykonanie budżetu gminy i występuje do rady gminy z wnioskiem w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium wójtowi. Wniosek w sprawie absolutorium podlega zaopiniowaniu przez regionalną izbę obrachunkową. Ponadto komisja rewizyjna wykonuje inne zadania zlecone przez radę gminy w zakresie kontroli. Uprawnienie to nie narusza uprawnień kontrolnych innych komisji.

Zmiana do ustawy o samorządzie gminnym wprowadzona ustawą z 11 kwietnia 2001 roku wprowadziła zasadę jawności działalności organów wszystkich jednostek samorządu terytorialnego[18]. Jawność polegać ma w szczególności na prawie obywatela do uzyskiwania informacji, wstępu na sesje rad gmin, rad powiatów i sejmiku województwa oraz posiedzenia komisji, a także dostępu do dokumentów wynikających z wykonywania zadań publicznych, w tym protokołów posiedzeń organów samorządu. Ograniczenia jawności mogą wynikać wyłącznie z ustaw. Zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich określa statut gminy, powiatu, samorządu województwa[19].

Uchwały rady gminy zapadają zwykła większością głosów w obecności co najmniej połowy stawowego składu rady gminy, w głosowaniu jawnym, chyba że ustawa stanowi inaczej.

Rada gminy ze swojego grona wybiera przewodniczącego i od jednego do trzech wiceprzewodniczących bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy skład rady, w głosowani tajnym. Przewodniczący i wiceprzewodniczący rady nie są organami gminy[20]. Pełnią oni tylko funkcje organizacyjną organu kolegialnego, jakim jest rada gminy. Przewodniczący rady gminy nie jest reprezentantem gminy w stosunkach zewnętrznych, natomiast reprezentuje on radę gminy w stosunkach między organami gminy.

Odwołanie przewodniczącego i wiceprzewodniczącego rady następuję na wniosek co najmniej ¼ ustawowego składu rady gminy bezwzględną większością głosów w obecności ca najmniej połowy ustawowego składu rady gminy.

---

[17] Art. 18 ust. 2 pkt. 1 – ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95.

[18] E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 185.

[19] B. Dolnicki, *Zasada jawności działania organów jednostek samorządu terytorialnego* [w] *Jednostka, państwo, administracja publiczna – nowy wymiar*, red. Ura E., Rzeszów 2004, s. 111.

[20] J. Wojnicki, *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Pułtusk 2008, s. 59.

Rada gminy obraduje na sesjach, które zwołuje przewodniczący rady gminy w miarę potrzeby, jednak nie rzadziej niż raz na kwartał. Do zawiadomienia o zwołaniu sesji dołącza się porządek obrad wraz z projektami uchwał. Rada gminy może wprowadzić zmiany w porządku obrad bezwzględną większością głosów ustawowego lądu rady gminy. Pierwszą sesje nowo wybranej rady gminy zwołuje przewodniczący rady gminy poprzedniej kadencji na dzień przypadający w ciągu 7 dni po ogłoszeniu zbiorczych wyników wyborów do rad gminy na obszarze całego kraju[21].

W tym miejscu nadmienię, iż ostatnia i obecna kadencja Rady Miasta Płocka, która przypada na lata 2010 – 2014, składa się przedstawicieli siedmiu klubów partyjnych, tj.:

1. Klub Prawa I Sprawiedliwości – 4 radnych,
2. Klub Platformy Obywatelskiej RP – 7 radnych,
3. Klub Sojuszu Lewicy Demokratycznej – 5 radnych,
4. Klub Polska Jest Najważniejsza – 4 radnych,
5. Klub Nasz Kraj – 3 radnych,
6. Klub Polskie Stronnictwo Ludowe – 1 radnych,
7. Radny Niezrzeszony – 1 radnych.

1.2. Organ wykonawczy – istota i Prezydent Miasta Płocka

Wójt, burmistrz czy prezydent miasta to jednoosobowy organ wykonawczy samorząd terytorialnego[22]. Taki stan prawny został wprowadzony w 2002 roku. W latach poprzednich, czyli 1990 – 2002 organ wykonawczy w gminie był kolegialny i nosił nazwę zarządu gminy czy też zarządu miasta. W jego skład wchodził wójt, jego zastępcy i członkowie. Skład ten był wybierany przez radę gminy, która kontrolowała zarząd gminy i mogła odwołać wójta, a także i cały zarząd. Taki stan nie sprzyjał operatywności gminnej władzy wykonawczej, która była zbyt uzależniona od miejscowych układów personalnych, a przede wszystkim układów politycznych. Decyzja o dokonani istotnej zmiany w tym zakresie została podjęta w 2002 roku.

Zmiana polegała na likwidacji organ kolegialnego w postaci zarządu gminy i powołaniu w jego miejsce organu jednoosobowego w postaci wójta, a także burmistrza w miastach oraz prezydenta miasta w miastach liczących powyżej 100 tys. mieszkańców oraz w miastach, które do reformy podziału terytorialnego dokonanego dnia 1 stycznia 1999 roku stanowiły siedzibę władz wojewódzkich. Wójt, a także w miastach burmistrz i prezydent miasta zyskali wyższy stopień samodzielności, rada gminy nie może wpływać na wybór ani decydować o jego odwołaniu.

Zgodnie z ustawą z 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta[23] wójt (te same zasady dotyczą bur-

[21] K. Miaskowska-Daszkiewicz, B. Szmulik, *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010, s. 655.
[22] J. Wojnicki, *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Pułtusk 2008, s. 61.
[23] Dz. U. nr 113, poz. 984 z późno zm.

mistrza i prezydenta miasta) wybierany jest w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, w głosowaniu tajnym. Prawo wybierania wójta w danej gminie (czynne prawo wyborcze) ma każdy, kto posiada prawo wybierania do rady tej gminy.

Prawo bierne – prawo wybieralności, czyli kandydowania ma każdy, który posiada prawo wybierania do rady tej gminy i najpóźniej w dniu głosowania kończy 25 lat[24]. Kandydat nie musi zamieszkiwać na stałe na obszarze gminy, w której kandyduje. Do uzyskania mandatu konieczne jest uzyskanie więcej niż połowy ważnie oddanych głosów[25]. Jeśli warunku tego nie spełnia żaden z kandydatów, to czternastego dnia po pierwszym głosowaniu przeprowadza się ponowne głosowanie. W tym głosowaniu uczestniczą dwaj kandydaci, którzy w pierwszym głosowaniu otrzymali największą liczbie głosów ważnie oddanych. Wybieranym w ponownym głosowaniu zostaje ten kandydat, który otrzymał większą liczbę ważnie oddanych głosów[26].

Wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast zarządza Prezes Rady Ministrów, łącznie z wyborami do rad gmin, dotyczy to także wyborów wójta przeprowadzanych przedterminowo, np. gdy dotychczasowy wójt zrzekł się urzędu, lub też w razie jego śmierci, bądź jego odwołania.

Kandydatów na wójta mogą zgłaszać partie polityczne, stowarzyszenia i organizacje społeczne oraz wyborcy. Zgłoszenie kandydatury wymaga zgromadzenia podpisów wyborców świadczących o jej poparciu. Liczba wymaganych podpisów jest zależna od liczby mieszkańców gminy i przedstawia się to następująco:

- w gminach liczących do 5 tys. mieszkańców konieczne jest poparcie co najmniej 150 wyborców,
- w gminach liczących do 10 tys. mieszkańców konieczne jest poparcie co najmniej 300 wyborców,
- w gminach liczących do 20 tys. mieszkańców konieczne jest poparcie co najmniej 600 wyborców,
- w gminach liczących do 50 tys. mieszkańców konieczne jest poparcie co najmniej 1500 wyborców,
- w gminach liczących do 100 tys. mieszkańców konieczne jest poparcie co najmniej 2000 wyborców,
- w gminach liczących powyżej 100 tys. mieszkańców konieczne jest poparcie co najmniej 3000 wyborców[27].

Kandydatów rejestruje gminna komisja wyborcza.

Ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta[28] przewiduje również przypadek, gdy w wyborach wójta (burmistrza,

[24] J. Wojnicki, *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Pułtusk 2008, s. 60.
[25] Ibidem, s. 63.
[26] Miaskowska-Daszkiewicz K., Szmulik B., *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010, s. 904.
[27] J. Wojnicki, *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Pułtusk 2008, s. 62.
[28] Dz. U. nr 113, poz. 984 z późno zm.

prezydenta miasta) nie zgłoszono żadnego kandydata lub gdy zgłoszono tylko jedną kandydaturę, która jednak w wyborach nie uzyskała poparcia więcej niż połowy głosujących. W takim przypadku wyboru wójta dokonuję rada gminy w glosowaniu tajnym[29].

Wybór wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przez mieszkańców gminy sprawia, iż wójt jako organ wykonawczy staje się w znacznym stopniu niezależny od rady gminy, która nie może go odwołać. Można go odwołać tylko w drodze referendum gminnego.

Objęcie obowiązków przez wójta następuje z chwilą złożenia wobec rady gminy ślubowania. Wójt, w drodze zarządzenia, powołuje oraz odwołuje swojego zastępcę lub zastępców i określa ich liczbę. Liczba zastępców wójta nie może być większa niż:

- jeden w gminach do 20 tys. mieszkańców,
- dwóch w gminach do 100 tys. mieszkańców,
- trzech w gminach do 200 tys. mieszkańców,
- czterech w gminach powyżej 200 tys. mieszkańców[30].

Wójt oraz jego zastępcy nie mogą łączyć swojej funkcji z: funkcją wójta lub jego zastępcy w innej gminie; członkostwem w organach jednostek samorządu terytorialnego, w tym w gminie, w której swoje funkcje pełnią; zatrudnieniem w administracji rządowej; mandatem posła lub senatora.

Ustawa wyraźnie podkreśliła, że wójt jest organem wykonawczym gminy, a nie tylko rady gminy. Oznacza to, że wykonuje on uchwały rady gminy i zadania gminy określone przepisami prawa. Do zadań wójta jako organu wykonawczego gminy należy w szczególności przygotowywanie projektów uchwał rady gminy oraz określanie sposobu ich wykonania, gospodarowanie mieniem komunalnym, wykonywanie budżetu oraz zatrudnianie i zwalnianie kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. W zakresie wykonywania tych zadań wójt podlega wyłącznie radzie gminy.

Kadencja wójta trwa cztery lata, tzn. jest on wybierany na kadencję równa z kadencją rady gminy[31]. Rozpoczyna się w dniu rozpoczęcia kadencji rady gminy i upływa z dniem upływu kadencji rady. Po upływie kadencji wójta pełni on swoją funkcję do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta. Po upływie kadencji wójta zastępca wójta pełni swoje obowiązki do czasu objęcia obowiązków przez nowo powołanego zastępcę wójta. W przypadku wygaśnięcia mandatu wójta przed upływem kadencji przeprowadza się wybory przedterminowe na zasadach określonych w ustawie o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta oraz w ustawie – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw. Wyborów nie przeprowadza się, jeżeli data wyborów przedterminowych miałaby przypaść w okresie 6 miesięcy przed zakończeniem kadencji wójta. Wygaśnięcie mandatu wójta przed upływem kadencji jest rów-

[29] B. Dolnicki., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012, s. 83.
[30] E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 186.
[31] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 197.

noznaczne z odwołaniem jego zastępcy lub zastępców[32]. W przypadku wygaśnięcia mandatu wójta przed upływem kadencji jego funkcję, do czasu objęcia obowiązków przez nowo wybranego wójta, pełni osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów.

Wójt jest pracownikiem samorządowym zatrudnionym na podstawie wyboru[33]. Wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje pogotowie i alarm przeciwpowodziowy. Jeżeli w inny sposób nie można usunąć bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia ludzi lub dla mienia, wójt może zarządzić ewakuację z obszarów bezpośrednio zagrożonych. W przypadku wprowadzenia stanu klęski żywiołowej wójt działa na zasadach określonych w ustawie o stanie klęski żywiołowej. Jest też organem zarządzania kryzysowego na terenie gminy na podstawie ustawy o zarządzaniu kryzysowym[34].

Wójt wykonuje zadania przy pomocy urzędu gminy, którego organizację i zasady funkcjonowania określa regulamin organizacyjny nadany przez wójta w drodze zarządzenia. Kierownikiem urzędu jest wójt (burmistrz, prezydent miasta) i wykonuje on uprawnienia zwierzchnika służbowego w stosunku do pracowników urzędu oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Wójt może powierzyć prowadzenie określonych spraw gminy w swoim imieniu zastępcy wójta lub sekretarzowi gminy.

Wójt jest też organem administracji publicznej uprawnionym do wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej[35].

Do załatwiania indywidualnych spraw z zakresu administracji publicznej rada gminy może upoważnić również organ wykonawczy jednostki pomocniczej oraz organy jednostek organizacyjnych[36]. Od decyzji wydanej przez wójta lub organ upoważniony przez radę gminy przysługuje odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej.

Podstawowe funkcje wójta (burmistrza, prezydenta miasta) można posegregować jako:

- organ wykonawczy gminy,
- kierownik urzędu gminy i zwierzchnik służbowy pracowników urzędu gminy oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych,
- organ administracji publicznej[37].

Mandat wójta wygasa wskutek:

- odmowy złożenia ślubowania,

[32] J. Wojnicki, *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Pułtusk 2008, s. 61.
[33] E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 187.
[34] K. Miaskowska-Daszkiewicz, B. Szmulik, *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010, s. 904.
[35] J. Korczak, *Układ kompetencyjny organów i jednostek organizacyjnych gmin, miast na prawach powiatu, powiatów i województwa samorządowych*, Wrocław 2002, s. 62.
[36] K. Miaskowska-Daszkiewicz, B. Szmulik, *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010, s. 905.
[37] E. Ura, E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009, s. 184.

- pisemnego zrzeszenia się mandatu,
- naruszenia ustawowych zakazów łączenia mandatu z wykonaniem określonej funkcji,
- orzeczenia trwałej niezdolności do pracy,
- śmierci,
- odwołania w referendum,
- zmian w podziale terytorialnym (tzn. likwidacji dawnej gminy).

Wygaśnięcie mandatu wójta stwierdza rada gminy w drodze uchwały.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta) może być ponadto odwołany przez Prezesa Rady Ministrów, jeśli dopuszcza się powtarzającego naruszenia Konstytucji RP lub ustaw[38].

W Płocku obecnie (kadencja 2010-2014) Prezydentem miasta Płocka jest Andrzej Nowakowski, który został wybrany podczas wyborów w 2010 roku, kiedy o prezydenci fotel starało się pięciu kandydatów i byli to:

1. Adam Struzik (PSL),
2. Andrzej Nowakowski (PO),
3. Iwona Wierzbicka (niezależna),
4. Mirosław Milewski (PIS),
5. Wojciech Hetkowski (SLD).

Właściwie od samego początku było jasne, iż żaden z kandydatów nie może liczyć na poparcie ponad połowy mieszkańców biorących udział w głosowaniu i nie uda się wyłonić głowy miasta już podczas pierwszej tury i tak tez się stało. Wyniki głosowania pierwszej tury wyborów przedstawiały się następująco:

1. Mirosław Milewski (PIS) – 35,04%,
2. Andrzej Nowakowski (PO) – 26,56%,
3. Wojciech Hetkowski (SLD) – 18,32%,
4. Adam Struzik (PSL) – 10,88%,
5. Iwona Wierzbicka – 9,19%[39].

5 grudnia 2010 roku odbyła się druga tura wyborów, której wyniki były zaskakujące, gdyż Andrzej Nowakowski, który w pierwszej turze wyborów był na drugim miejscu wygrał. Wyniki na Prezydenta miasta Płocka wyglądały następująco:

- Andrzej Nowakowski (PO) – 52,34%,
- Mirosław Milewski (PIS) – 47,66%.

---

[38] K. Miaskowska-Daszkiewicz, B. Szmulik, *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010, s. 905.

[39] *W Płocku Milewski z Nowakowskim,* „Tygodnik Płocki" nr 47 z 23 listopada 2010, s. 1.

W tym miejscu nadmienię, iż skład osobowy dogrywki był identyczny jak cztery lata wcześniej, tylko że w 2006 roku wygrał Mirosław Milewski, na którego głosowało wtedy niemal 60% mieszkańców miasta. Wydaje mi się, iż podyktowane było to faktem, że duża część płocczan, która przystąpiła do głosowania to były to osoby młode, które bardziej utożsamiały się z Andrzejem Nowakowskim niż Mirosławem Milewskim, a poza tym to Mirosław Milewski poprzez bycie Prezydentem przez dwie kadencje miał już „swój czas" na przedstawienie swoich działań. Zdaje się również, iż płocczanom zaimponowała determinacja Andrzeja Nowakowskiego, który nie poddał się i ponownie stanął do walki w wyborach na Prezydenta Miasta.

2. WŁADZE POWIATU

2.1. Rada powiatu

Ustawa o samorządzie powiatowym posługuje się pojęciem *„władze powiatu"* dla określenia podmiotów upoważnionych do rozstrzygania w sprawach powiatu. Pierwotnym adresatem norm kompetencyjnych jest w powiecie wspólnota powiatowa, którą z mocy prawa tworzą mieszkańcy powiatu. Wspólnota samorządowa podejmuje rozstrzygnięcia bezpośrednio w głosowaniu wyborczym oraz w referendum, jak również za pośrednictwem organów powiatu[40].

Formalnie, biorąc pod uwagę przepisy ustawy powiatowej, rada powiatu jest organem zajmującym najwyższą pozycję w strukturze wszystkich organów powiatu o charakterze stanowiącym i kontrolnym[41]. Jako organ stanowiący rada ma prawo w granicach przewidzianych ustawami podejmować uchwały[42] w prawnie wiążące ich adresatów. Uchwały te mogą mieć charakter generalny – skierowane do bliżej nieokreślonych adresatów - lub indywidualny, gdy adresaci są oznaczeni imiennie. Mogą być także skierowane do organów powiatu bądź do innych podmiotów znajdujących się na terenie powiatu. Jako organ stanowiący rada powiatu określa m.in. swoją strukturę wewnętrzną, wybiera przewodniczącego rady, zarząd powiatu i uchwala budżet powiatu. Z kolei jako organ kontrolny powiatu może kontrolować działalność zarządu oraz powiatowych jednostek organizacyjnych pod względem zgodności ich działania z prawem oraz uchwałami rady[43].

Zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym kadencja rady powiatu trwa 4 lata, licząc od dnia wyborów[44]. Z dniem upływu kadencji ustają także wszystkie funkcje rady, co oznacza, iż jakiekolwiek działania podejmowane przez nią po tej dacie nie mają mocy prawnej. Rada powiatu

---

[40] M. Miemiec, *Powiat*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Boć. J., Wrocław 2000, s. 195.

[41] J. Niczyporuk, *Rada powiatu*, [w] *Leksykon samorządu terytorialnego*, red. Chmaj M., Warszawa 1999, s. 223.

[42] A. Szewc, *Proceduralne przesłanki legalności uchwał rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, [w:] *Wokół problematyki cywilnoprawnej. Studium teoretycznoprawne*, red. A. Nowak, Katowice 1999, s. 24.

[43] K. Podgórski, C. Martysz, *Samorząd powiatowy. Praktyczny komentarz do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku*, Katowice – Zielona Góra 1999, s. 33.

[44] Dz. U. 2001, nr 142, poz. 592.

nie może swej kadencji ani skrócić, ani przedłużyć. Należy jednak pamiętać, że kadencja rady powiatu może trwać krócej, np. w wyniku odwołania jej w drodze referendum, rozwiązania przez sejm wskutek rżącego naruszania przez radę Konstytucji lub ustaw czy też zawieszenia jej przez prezesa Rady Ministrów. Rada powiatu może zostać również rozwiązana wskutek zmian w podziale terytorialnym państwa, np. poprzez włączenie danego powiatu do innego lub połączenia się dwóch powiatów w jeden nowy[45].

Zgodnie z art. 9 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym radni rad powiatowych są wybierani w wyborach bezpośrednich. Artykuł ten stanowi także, iż zasady i tryb przeprowadzenia wyborów do rad powiatowych określa odrębna ustawa, a ustawą tą jest chwalona w dniu 16 lipca 1998 roku Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw[46]. Zgodnie z tym aktem prawnym wybory do rad powiatów (podobnie jak i do pozostałych szczebli samorządu terytorialnego) są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym[47].

W tym miejscu nadmienię, iż z dniem 1 sierpnia 2011 roku weszła w życie ustawa z dnia 5 stycznia 2011 roku – Kodeks wyborczy[48]. Jest to ustawa, która została uchwalona przez Sejm RP i reguluje prawo wyborcze. Zawiera przepisy dotyczące przeprowadzania wyborów parlamentarnych, wyborów prezydenckich, wyborów samorządowych i wyborów do Parlamentu Europejskiego, przepisy o warunkach ich ważności i przepisy karne za przestępstwa popełnione przeciwko wyborom. Wcześniejsze ustawy dotyczące wyborów zostały uchylone zgodnie z art. 10 ustawy o przepisach wprowadzających ustawę – Kodeks wyborczy. Z inicjatywą połączenia aktów prawnych, tj. ustawa ordynacja wyborcza do Sejmu RP i do Senatu RP, ustawa o wyborze Prezydenta RP, ustawa ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, ustawa o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza, prezydenta miasta, ustawa ordynacja wyborcza do Parlamentu Europejskiego, w jeden akt o nazwie Kodeks wyborczy wystąpił Instytut Spraw Publicznych. Fundacja ta postulowała wprowadzenie zmian do prawa wyborczego takich jak:

- głosowanie korespondencyjne dla Polaków przebywających za granicą,
- wprowadzenie dwudniowego głosowania,
- ujednolicenie godzin otwarcia lokali wyborczych,
- głosowania przez pełnomocnika dla wyborców niepełnosprawnych i powyżej 75. roku życia,
- umieszczania obwieszczeń wyborczych w Internecie,
- wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych w wyborach do Senatu RP,

---

[45] K. Podgórski, C. Martysz, *Samorząd powiatowy. Praktyczny komentarz do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku*, Katowice-Zielona Góra 1999, s. 34.

[46] Dz. U. 2003, nr 159, poz. 1547.

[47] W. Kręcisz, *System wyborczy*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1998, s. 215.

[48] Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112.

- wprowadzenia przejrzystych procedur finansowania kampanii wyborczych[49].

Radni do rad powiatów są wybierani według formuły proporcjonalnej, z zastosowaniem klauzuli zaporowej 50% w skali powiatu. Przy podziale mandatów w okręgach znajduje zastosowanie metoda d'Hondta[50]. Wybory przeprowadzają powiatowe i obwodowe komisje wyborcze pod nadzorem wojewódzkich komisarzy wyborczych i Państwowej Komisji Wyborczej.

Wybory do rad powiatów zarządza w drodze rozporządzenia prezes Rady Ministrów, nie później niż na 30 dni przed upływem kadencji rad. Datę wyborów wyznacza się na dzień wolny od pracy, przypadający w ciągu 60 dni od upływu kadencji rad.

Ustawą z dnia 15 lutego 2002 roku o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa, ustawy - Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz ustawy o referendum lokalnym zmniejszono liczę radnych powiatu. Zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy powiatowej, w skład rady powiatu wchodzą radni w liczbie 15 w powiatach liczących do 40 tysięcy mieszkańców oraz po dwóch na każde koleje rozpoczęte 20 tysięcy mieszkańców, ale nie więcej niż 29 radnych[51].

Wprowadzając zasadę kadencyjności rady powiatu, Ustawa o samorządzie powiatowym przewiduje możliwość odwołania rady przed upływem kadencji. Jak zostało to wcześniej wspomniane, rada może zostać odwołana przez mieszkańców powiatu w drodze referendum powiatowego, rozwiązana przez Sejm lub zawieszona przez Prezesa Rady Ministrów[52]. Rada powiatu może również zostać rozwiązana w przypadku zniesienia lub zmiany granic powiatu[53].

Właściwość rady powiatu jest określona w taki sposób, aby zachować prymat organu stanowiącego nad wykonawczym. Ustawodawca w przepisie art. 12 ustawy o samorządzie powiatowym zawarł najważniejsze sprawy powiatu, w których rada ma właściwość wyłączną.

Generalnie funkcje rady powiatu raczej wychodzą poza przyjęte w art.9 ust. 1 rozróżnienie na stanowiące i kontrolne[54]. Można przychylić się do kategoryzacji funkcji rady powiatu dokonanej przez Z. Ofiarskiego, M. Mokrzyca i B. Rutkowskiego, którzy podzielili je na:

- organizacyjne, jak np. stanowienie aktów prawa miejscowego, w tym statutu powiatu; podejmowanie uchwał w sprawach: tworzenia i przystępowania do związków, stowarzyszeń, fundacji i spółdzielni oraz ich rozwiązywania lub występowania z nich, a także tworzenia i przystępowania do spółek, itd.;

---

[49] http://www.isp.org.pl

[50] W. Sokół, *Wybory do rad powiatów*, [w:] *Leksykon samorządu terytorialnego*, red. M. Chmaj, Warszawa 1999, s. 309.

[51] Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz, red. Dolnicki B., Kraków 2005, s. 91.

[52] M.W. Sienkiewicz, *Samorząd powiatowy w Polsce. Założenia i realizacja*, Lublin 2011, s. 281.

[53] Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz, red. B. Dolnicki, Kraków 2005, s. 94.

[54] K. Rosińska, *Zasady przeprowadzania kontroli*, [w:] *Rada gminy i powiatu oraz jej komisje kontrolują samorząd*, red. Z. Majewski, K. Rosińska, Warszawa 2005, s. 125.

- planistyczne, np. uchwalenie budżetu powiatu;
- finansowo-majątkowe, np. podejmowanie uchwał w sprawach wysokości podatków i opłat w granicach określonych ustawami; podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych powiatu;
- osobowe, takie jak wybór i odwołanie zarządu, powoływanie i odwoływanie, na wniosek starosty, sekretarza powiatu i skarbnika powiatu;
- kierowniczo-kontrolne, np., stanowienie o kierunkach dziania zarządu powiatu oraz rozpatrywanie sprawozdań z działalności zarządu, podejmowanie uchwał w sprawie udzielenia lub nieudzielenia absolutorium dla zarządu[55].

Określony powyżej katalog czynności zastrzeżonych do wyłącznej właściwości rady powiatu stanowi o podziale zadań miedzy organami powiatu, czyli radą a zarządem. W statucie powiatu mogą być zastrzeżone do wyłącznej właściwości rady także inne sprawy niewyszczególnione w art. 12, np. podejmowanie uchwał w przedmiocie powierzenia zadań publicznych powiatu innej jednostce samorządu terytorialnego bądź przyjęcia takich zadań do wykonania w drodze porozumienia z organem administracji rządowej. Poszerzenie wykazu spraw należących do wyłącznej właściwości rady nie może natomiast obejmować zadań zastrzeżonych wyraźnie w art. 32 ustawy o samorządzie powiatowym do właściwości zarządu jako organu wykonawczego rady[56].

Generalnie uchwały rady powiatu zapadają zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady (art. 13 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym). Z zagadnieniem uchwał podejmowanych przez radę powiatu wiąże się szereg regulacji odnoszących się do kwestii nadzoru nad powiatem[57].

Rada powiatu jest obowiązana do wyboru przewodniczącego rady i jednego lub dwóch wiceprzewodniczących (art. 14 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym). Przewodniczący rady nie może wchodzić w skład zarządu powiatu. Wyłącznym zadaniem przewodniczącego jest organizowanie pracy rady oraz prowadzenie jej obrad. W przypadku nieobecności przewodniczącego jego zadania wykonuje wiceprzewodniczący. Rada powiatu nie może w statucie powiatu powierzyć przewodniczącemu rady samoistnych kompetencji. Przewodniczący rady oraz jej wiceprzewodniczący mogą być wybrani jedynie spośród członków rady powiatu. Wybór przewodniczącego rady powinien nastąpić na pierwszej sesji rady, ponieważ jego powołanie jest niezbędną czynnością konstytuującą radę jako organ zdolny do działania. Rada wybiera przewodniczącego oraz od jednego do dwóch wiceprzewodniczących w głosowaniu tajnym, bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady. Rada powiatu może odwołać

[55] M. Skowroński, *Majątkowe kompetencje rady powiatu*, „Gazeta Samorządowa" nr 1, 2000, s. 7.

[56] R. Klyszcz, *Ustawy o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*. Komentarz, Wrocław 1999, s. 29.

[57] S. Bułajewski, *Tryb podejmowania uchwał przez radę powiatu w III RP*, „Studia Prawnoustrojowe" nr 5, 2005, s. 78.

przewodniczącego i wiceprzewodniczących rady na wniosek co najmniej jednej czwartej ustawowego składu rady powiatu w głosowaniu tajnym, bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady. Natomiast w przypadku rezygnacji przewodniczącego lub wiceprzewodniczących rada podejmuje uchwałę w sprawie jej przyjęcia zwykłą większością głosów, nie później niż w ciągu jednego miesiąca od dnia złożenia rezygnacji (art.14 ust. 5 ustawy o samorządzie powiatowym)[58]. Niepodjęcie takiej uchwały w ciągu 1 miesiąca od dnia złożenia rezygnacji przez przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego jest równoznaczne z przyjęciem rezygnacji przez radę z upływem ostatniego dnia miesiąca, w którym powinna być podjęta uchwała (art. 14 ust. 6).

W artykule 21 ustawy o samorządzie powiatowym zostały wymienione prawa i obowiązki radnego. Zgodnie z tym artykułem radny rady powiatu jest obowiązany przy wykonywaniu mandatu kierować się dobrem powiatowej wspólnoty samorządowej, utrzymywać stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami a także przyjmować zgłaszane przez mieszkańców powiatu postulaty i przedstawiać je organom powiatu do rozpatrzenia. Jednocześnie nie wiążą go instrukcje wyborców. Radny powiatu jest obowiązany brać udział w pracach organów powiatu oraz powiatowych jednostek organizacyjnych, do których został wybrany lub desygnowany (art. 21 ust. 2)[59]. Obowiązek radnego brania udziału w pracach organów powiatu obejmuje w szczególności uczestniczenie w sesji i komisjach rady, do których został wybrany. Przez uczestniczenie w sesji i w pracy komisji rady należy rozumieć przede wszystkim prawo udziału w głosowaniu. Prawo to ulega ograniczeniu jedynie wtedy, gdy głosowanie dotyczy interesu prawnego radnego[60].

W artykule 25a ustawy o samorządzie powiatowym zostały zawarte obowiązki radnych powiatów, które są analogiczne do obowiązków radnych gmin i radnych sejmików województw[61].

2.2. Zarząd powiatu

Zarząd powiatu jest organem wykonawczym powiatu o charakterze kolegialnym. Kolegialność zarządu powiatu ma m.in. na celu zapewnienia gminom znajdującym się w powiecie należytej reprezentacji, również w organie wykonawczym. W innym przypadku niektóre gminy mogłyby się poczuć zagrożone, że jednoosobowy organ wykonawczy nie uwzględnia należycie interesów na przykład jednej odległej gminy w powiecie, choć oczywiście wiele jest gmin leżących na terenie powiatów, które nie mają swojego przedstawiciela w zarządzie. Zarząd powiatu stanowi obligatoryjny organ wykonawczy powiatu, nie jest to więc wyłącznie organ wykonawczy rady. Wykonuje uchwały rady powiatu i zadania powiatu określone przepisami prawa.

---

[58] Z. Ofiarski, M. Mokrzyc, B. Rutkowski, *Reforma samorządu terytorialnego*, Szczecin – Zielona Góra 1998, s. 90.
[59] Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.
[60] R. Klyszcz, *Ustawy o samorządzie powiatowym i samorządzie wojewódzkim. Komentarz*, Wrocław 1999, s. 40.
[61] D. Bąbiak-Kowalska, *Mandat nie wygasa,* „Wspólnota" 4 2004, s. 15.

Zasada ta pozwala na lepsze reprezentowanie interesów gmin w powiecie i zapobiega uprzywilejowaniu przez starostę jednej z nich – przykładowo tej, z której on pochodzi[62].

Zgodnie z artykułem 26 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym w skład zarządu wchodzą: starosta jako jego przewodniczący, wicestarosta i pozostali członkowie. Zarząd powiatu liczy łącznie od 3 do 5 osób wraz ze starostą oraz wicestarostą powiatu. Reguła ta została wprowadzona do ustawy powiatowej ustawą zmieniającą ustawy samorządowe z 11 kwietnia 2001 roku. W pierwotnym brzmieniu w skład zarządu powiatu wchodził starosta oraz pozostali członkowie zarządu w liczbie od 3 do 5 osób, w tym wicestarosta. Zatem zarząd powiatu mógł łącznie ze starostą liczyć nawet 6 osób[63].

Członek zarządu musi mieć polskie obywatelstwo. Członkostwa w zarządzie powiatu nie można łączyć z członkostwem w organie samorządu gminy oraz województwa oraz z zatrudnieniem w administracji rządowej, jak również z mandatem posła lub senatora (art. 26 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym)[64].

Na podstawie art. 27 ust. 1 tej ustawy wybór starosty następuje bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym. Rada powiatu wybiera wicestarostę oraz pozostałych członków zarządu na wniosek starosty zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym. Dodać należy, że formuła wyboru wicestarosty i pozostałych członków zarządu powiatu zwykłą większością została wprowadzona dopiero cytowaną wyżej ustawą zmieniającą ustawy samorządowe z kwietnia 2001 roku i zaczęła obowiązywać od kadencji w 2002 roku. Przed tą zmianą rada powiatu wybierała wszystkich członków zarządu bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady[65]. Wybór zarządu musi nastąpić w ciągu trzech miesięcy od dnia ogłoszenia wyników wyborów przez Państwową Komisję Wyborczą. Ustawa dopuszcza wybór członków zarządu powiatu nie tylko z grona radnych, ale także spoza składu rady[66].

Z treści ustawy wynika jednoznacznie, że rada powiatu dokonuje odrębnych wyborów zarówno starosty, wicestarosty, jak i pozostałych członków zarządu powiatu w głosowaniu tajnym i w związku z tym istnieje obowiązek podjęcia trzech oddzielnych uchwał. Skład imienny zarządu jest w znacznej części uzależniony od woli starosty, gdyż poza nim, wybieranym w głosowaniu tajnym na wniosek radnych, pozostali członkowie zarządu są wybierani na jego wniosek, co oznacza, że rada powiatu może głosować tylko na tych kandydatów, których przedstawił starosta[67].

---

[62] Z. Ofiarski, M. Mokrzyc, B. Rutkowski, *Reforma samorządu terytorialnego*, Szczecin – Zielona Góra 1998, s. 92.
[63] Dz. U. 1998, nr 91, poz. 578.
[64] Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.
[65] B. Dolnicki, *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Kraków 2005, s. 225.
[66] A. Szarek, R. Szarek, *Wybór zarządu powiatu – tajne czy jawne?*, „Wspólnota" nr 9, 1999, s. 22.
[67] Ibidem.

Zgodnie z przepisem art. 29 ust. 3 ustawy powiatowej po rozwiązaniu rady powiatu z powodu niemożności wyboru zarządu powiatu przeprowadza się wybory przedterminowe. Do czasu wyboru zarządu przez nową radę Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, wyznacza osobę, która w tym okresie pełni funkcję organów powiatu. Jeżeli rada powiatu, wybrana w wyniku wyborów przedterminowych, nie dokona wyboru zarządu w terminie trzech miesięcy, ulega rozwiązaniu z mocy prawa. W tym przypadku nie przeprowadza się wyborów przedterminowych. Do dnia wyborów rady powiatu na kolejną kadencję oraz wyboru zarządu powiatu zadania i kompetencje rady i zarządu przejmuje komisarz rządowy ustanowiony przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej[68].

Ustawodawca reguluje na różnych zasadach odwołanie zarządu powiatu, poszczególnych jego członków i starosty. W odniesieniu do zarządu wprowadza odmienne zasady jego odwoływania z powodu nieudzielenia zarządowi absolutorium od odwołania z innych przyczyn[69]. Uchwała rady powiatu w sprawie nieudzielenia zarządowi absolutorium jest równoznaczna ze złożeniem wniosku o odwołanie zarządu, chyba że po ukończeniu roku budżetowego zarząd powiatu został odwołany z innej przyczyny[70].

Zgodnie z art. 31 ustawy o samorządzie powiatowym rada powiatu może odwołać starostę z innej przyczyny niż nieudzielenie absolutorium jedynie na wniosek co najmniej 1/4 ustawowego składu rady[71].

W przypadku złożenia rezygnacji przez starostę jej przyjęcie następuje zwykłą większością głosów, zaś na najbliższej sesji rada powiatu podejmuje uchwałę o przyjęciu rezygnacji całego zarządu. Niepodjęcie tej uchwały jest równoznaczne z przyjęciem rezygnacji z upływem ostatniego dnia miesiąca, w którym odbyła się sesja rady powiatu (art. 31 b)[72].

W przypadku odwołania albo rezygnacji całego zarządu rada powiatu dokonuje wyboru nowego zarządu w ciągu 3 miesięcy od dnia odwołania albo od dnia przyjęcia rezygnacji. W przypadku niedokonania wyboru nowego zarządu w terminie 3 miesięcy od dnia odwołania albo od dnia przyjęcia rezygnacji rada powiatu zgodnie z art. 29 ulega rozwiązaniu z mocy prawa. W przypadku odwołania członka zarządu niebędącego jego przewodniczącym rada powiatu dokonuje wyboru nowego członka zarządu w terminie jednego miesiąca od dnia odwołania. Odwołany zarząd powiatu lub jego poszczególni członkowie pełnią dotychczasowe obowiązki do czasu wyboru nowego zarządu lub poszczególnych jego członków. Rada powiatu może zwolnić członka zarządu z tego obowiązku. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku złożenia rezygnacji przez cały zarząd.

W przypadku złożenia rezygnacji z członkostwa w zarządzie przez członka niebędącego jego przewodniczącym rada powiatu podejmuje

---

[68] Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.

[69] Z. Ofiarski, M. Mokrzyc, B. Rutkowski, *Reforma samorządu terytorialnego*, Szczecin – Zielona Góra 1998, s. 94.

[70] K. Podgórski., C. Martysz, *Samorząd powiatowy. Praktyczny komentarz do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku*, Katowice-Zielona Góra 1999, s. 92.

[71] B. Dolnicki, *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Kraków 2005, s. 240.

[72] Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.

uchwałę o przyjęciu rezygnacji i zwolnieniu z pełnienia obowiązków członka zarządu zwykłą większością głosów nie później niż w ciągu jednego miesiąca od dnia złożenia rezygnacji. Niepodjęcie przez radę powiatu uchwały w terminie jednego miesiąca jest równoznaczne z przyjęciem rezygnacji z upływem ostatniego dnia miesiąca, w którym powinna być podjęta uchwała. W przypadku złożenia rezygnacji przez członka zarządu niebędącego jego przewodniczącym starosta jest obowiązany, najpóźniej w ciągu miesiąca od dnia przyjęcia rezygnacji, przedstawić radzie powiatu nową kandydaturę na członka zarządu[73].

Zgodnie z artykułem 32 ustawy o samorządzie powiatowym zarząd powiatu, wykonuje uchwały rady powiatu i zadania powiatu określone przepisami prawa. Są one wyznaczone w ten sposób, aby nie zapewniały dominacji zarządu nad radą, a także podkreślały podległość zarządu powiatu radzie powiatu[74]. W literaturze przedmiotu rozróżnia się funkcję projektodawczą oraz funkcję wykonawczo-zarządzającą zarządu powiatu. Funkcja projektodawcza zarządu nie oznacza, że tylko zarząd jest uprawniony do przedstawiania projektów uchwał (mogą to robić również radni czy komisje rady). Zarząd przede wszystkim inspiruje prace rady powiatu, zapewniając jej jednocześnie fachowe wsparcie[75].

Do zadań zarządu powiatu w szczególności należy przygotowywanie uchwał rady powiatu. Zarząd powiatu jest uprawniony do przedstawienia projektu uchwały w zakresie projektu budżetu powiatu, a także inicjowania zmian budżetu[76]. Odpowiada również za wykonywanie uchwał rady, gospodarowanie mieniem powiatu, wykonywanie budżetu powiatu, zatrudnianie i zwalnianie kierowników jednostek organizacyjnych powiatu. W realizacji zadań zarząd powiatu podlega wyłącznie radzie powiatu. Zarząd wykonuje zadania powiatu przy pomocy starostwa powiatowego, kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży oraz jednostek organizacyjnych, które wspólnie tworzą powiatową administrację zespoloną.

2.3. Rada Powiatu i Zarząd Powiatu Płocka IV kadencji

W wyborach samorządowych w 2010 roku wzięło dział 86 348 wyborców, co stanowi frekwencje 55,21%.

Z woli wyborców Rada Powiatu kadencji 2010 – 2014 składa się w 49,92% radnych reprezentujących Polskie Stronnictwo Ludowe, w 22,85% radnych z Prawa i Sprawiedliwości, w 13,% reprezentujący Komitet Wyborców z „Nasz Powiat Nasza Gmina", w 11,93% radnych z Sojuszu Lewicy Demokratycznej oraz 8,42% z Platformy Obywatelskiej. W liczbach bezwzględnych wyniki wyborcze przedstawiają się następująco:

---

[73]M. Miemiec, *Powiat*, [w] *Prawo administracyjne*, red. Boć. J., Wrocław 2000, s. 198.

[74] Z. Ofiarski, M. Mokrzyc, B. Rutkowski, *Reforma samorządu terytorialnego*, Szczecin – Zielona Góra 1998, s. 95.

[75] M. Stec, *Podstawy prawne funkcjonowania terytorialnej administracji publicznej w RP*, „Samorząd Terytorialny" nr 1-2 2002, s. 54.

[76] A. Szewc, *Proceduralne przesłanki legalności uchwał rad gmin, rad powiatów i sejmików województw* [w:] *Wokół problematyki cywilnoprawnej. Studium teoretyczno-prawne*, red. A. Nowak., Katowice 1999, s. 245.

1. Polskie Stronnictwo Ludowe – 13 mandatów,
2. Prawo i Sprawiedliwość – 4 mandaty,
3. Nasz Powiat Nasza Gmina – 3 mandaty,
4. Sojusz Lewicy Demokratycznej – 2 mandaty,
5. Platforma Obywatelska – 1 mandat[77].

W Radzie Powiatu III kadencji na 23 radnych zasiada tylko jedna kobieta. Najwięcej radnych – w liczbie 9 w grupie wiekowej od 50 do 59 lat, siedmioro w wieku 40-49 lat, pięciu radnych w wieku powyżej 60 lat i dwóch radny 33-letnich. Rada Powiatu tej kadencji reprezentuje 13 osób z wykształceniem wyższym, 9 ze średnim i 1 osoba z wykształceniem zawodowym. Radni legitymują się głównie wykształceniem pedagogicznym, technicznym, a także rolniczym.

Jak już zostało wcześniej wspomniane w Radzie Powiatu IV kadencji na 23 mandaty, zasiada tylko jedna kobieta Elżbieta Olendrzycka, która swój mandat trzymuje od I kadencji, czyli od 1999 roku. W II kadencji piastowała ona funkcję Członka Zarządu Powiatu, zaś w III kadencji – Wiceprzewodniczącej Rady Powiatu.

Prócz Elżbiety Olendrzyckiej w Radzie powiatu jest jeszcze sześciu radnych, którzy są od początku istnienia płockiego samorządu powiatowego. Są to:

1. Adam Sierocki – Przewodniczący Rady Powiat III kadencji i Wiceprzewodniczący rady w II kadencji (PSL),
2. Lech Dąbrowski – Członek Zarządu Powiatu nieprzerwanie od I kadencji (PSL),
3. Tomasz Duda – Członek Zarządu Powiatu nieprzerwanie od I kadencji (PSL),
4. Adam Bartosiak – Członek Zarządu I kadencji i przez 5 miesięcy III kadencji, zaś w obecnej kadencji - Wiceprzewodniczący Rady Powiatu (SLD),
5. Daniel Zaborowski – Wiceprzewodniczący Rady II kadencji i w obecnej (PIS),
6. Henryk Kamiński (PIS).

Trzecią kadencję pracują w Radzie Powiatu:

1. Piotr Zgorzelski – od 29 czerwca 2010 roku Starosta Płocki, wybrany ponownie w IV kadencji, Członek Zarządu III kadencji. W tym miejsc zaznaczyć należy, iż Piotr Zgorzelski zdobył podczas wyborów w 2010 rok największe poparcie w swoim okręgu bo aż 26,62% (PSL),
2. Tomasz Skorupski – Wiceprzewodniczący Rady I kadencji (nie był radnym w II kadencji) (PIS).

[77] *Powiat Płocki dla PSL* „Tygodnik Płocki" nr 47 z 23 listopada 2010, s. 5.

Drugą kadencję sprawuje mandat radnego 5 osób:

1. Zbigniew Kisielewski (PSL),
2. Marek Moderacki (PIS),
3. Andrzej Kukliński (PSL),
4. Apoloniary Gruszczyński (PSL),
5. Wiesław Woźniak (z przerwą w III kadencji).

Po raz pierwszy w Radzie Powiatu zasiadło 8 osób i są to:

1. Marcin Piotrowski (PO),
2. Andrzej Samoraj (PSL),
3. Krzysztof Wielec (PSL),
4. Paweł Jakubowski (PSL),
5. Jarosław Dorobek (Nasz Powiat Nasza Gmina),
6. Jan Boszko (PSL),
7. Wojciech Zmysłowski,
8. Waldemar Zawadzki (PiS).

Rada Powiatu ze swego grona wybrała Przewodniczącego i dwóch Wiceprzewodniczących Rady:

1. Adam Sierocki – Przewodniczący Rady Powiatu (PSL),
2. Adam Zdzisław Bartosiak – Wiceprzewodniczący Rady Powiatu (SLD),
3. Daniel Jan Zaborowski – Wiceprzewodniczący Rad Powiatu (PiS).

Rada Powiatu IV kadencji wybrała Zarząd Powiatu, który składa się z:

1. Michał Boszko – Starosta Płocki (PSL),
2. Jan Ciastek – Wicestarosta (PSL),
3. Lech Dąbrowski – członek Zarządu (PSL),
4. Tomasz Duda – członek Zarządu (PSL),
5. Apolinary Gruszczyński – członek Zarządu (PSL)[78].

Wybrano także Przewodniczących Komisji Rady Powiatu oraz ich składy osobowe. Przewodniczącymi komisji zostali:

1. Komisji Rewizyjnej – Krzysztof Wielec (PSL),
2. Komisji Budżetu i Finansów – Andrzej Samoraj (PSL),
3. Komisji Spraw Społecznych – Andrzej Kukliński (PSL),

[78] A. Sierocki, *O powiecie,* „Powiat Płocki" nr 50 październik – grudzień 2011, s. 6.

4. Komisji Rozwoju i Gospodarki Zasobami Powiatu – Zbigniew Kisielewski (PSL),
5. Komisji Statutowej – Elżbieta Olendrzycka (SLD),
6. Komisji do Spraw Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego – Paweł Jakubowski (PSL)[79].

W wyborach do Sejmiku Wojewódzkiego w 2010 roku Adam Struzik uzyskał 85 086 głosów, co stanowi prawie 28% poparcia w skali okręgu. W stosunku do poprzednich wyborów liczba głosów na Marszałka z Ziemi Płockiej wzrosła o blisko 12 tysięcy głosów. Był to najwyższy wynik uzyskany w wyborach do sejmików wojewódzkich w Polsce[80]. Ten wynik jest godny podziwu, a także dumy dla Ziemi Płockiej.

2.4. Starosta powiatu

Tak, jak zostało to wyżej podkreślone, przepisy ustawy o samorządzie powiatowym nie zaliczają bezpośrednio starosty do kręgu organów powiatu, choć wykonuje on wiele funkcji właściwych dla organów administracji publicznej. Dodatkowo należy zauważyć, że ustawodawca nie jest w tym zakresie konsekwentny, ponieważ w art. 89 tej ustawy, w związku z art. 38, stwierdza, iż *„przepisów tego rozdziału nadzór nad samorządem powiatowym nie stosuje się do decyzji indywidualnych w sprawach z zakresu administracji publicznej, wydawanych przez „organy" powiatów oraz związki powiatów"*. Uprawnienie do wydawania tego rodzaju decyzji posiada właśnie starosta. Przepisy ustawy jednocześnie nie negują funkcji starosty jako organu powiatu. Poza tym w ramach podziału organów administracji publicznej na organy kolegialne i monokratyczne wielu autorów zalicza starostę powiatu do kategorii organów monokratycznych[81].

Rada powiatu wybiera starostę bezwzględną większością głosów ustawowego składu rady, w głosowaniu tajnym, a dopiero po jego ukonstytuowaniu się na jego wniosek rada wybiera wicestarostę i pozostałych członków zarządu. Jeśli starosta nie wykonuje zadań, które na nim spoczywają, może zostać odwołany[82]. Tryb odwołania starosty został omówiony w poprzedniej części pracy.

Zgodnie z art. 34 ustawy o samorządzie powiatowym starosta organizuje pracę zarządu powiatu i starostwa powiatowego, kieruje bieżącymi sprawami powiatu oraz reprezentuje powiat na zewnątrz[83]. Zwołuje także posiedzenia zarządu, przygotowuje propozycje porządku obrad i projekty rozstrzygnięć, zapewnia obsługę posiedzeń zarządu.

Starosta pełni funkcję organu administracji publicznej I instancji. Wydaje decyzje administracyjne w sprawach indywidualnych z zakresu admi-

---

[79] J. Ciastek, *Wybory samorządowe 2010,* „Powiat Płocki" nr 46 październik – grudzień 2010, s. 11.
[80] *Płocczanin kolejny raz marszałkiem,* „Tygodnik Płocki" nr 49 7 grudnia 2010, s. 4.
[81] C. Martysz, *Pozycja prawna monokratyczne organów samorządu terytorialnego* [w] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Opole 2002, s. 117.
[82] E. Stefanowska, *Rada może odwołać starostę,* „Gazeta Samorządowa" nr 4 1999, s. 11.
[83] Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.

nistracji publicznej należących do właściwości powiatu. Starosta może upoważnić wicestarostę, poszczególnych członków zarządu powiatu, pracowników starostwa, powiatowych służb, inspekcji i straży oraz kierowników Jednostek organizacyjnych powiatu do wydawania w jego imieniu decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej należących do właściwości powiatu[84]. Słusznie twierdzi Ewa Nowacka, że udzielone przez starostę powiatu upoważnienie do wydawania decyzji w sprawach indywidualnych stanowi dekoncentrację jego uprawnień i nie można przypisywać podmiotom upoważnionym odrębnych kompetencji do wydawania danej kategorii decyzji[85]. Dla skuteczności dokonanego upoważnienia wymagane jest zachowanie formy pisemnej. Upoważnienie powinno wskazywać co najmniej przedmiotowy zakres przekazywanych uprawnień, osobę upoważnioną do ich wykonywania oraz ramy czasowe upoważnienia.

W każdym czasie starosta może cofnąć udzielone upoważnienie do wydawania w jego imieniu decyzji albo ograniczyć jego zakres. Decyzje administracyjne są wydawane w trybie przepisów Kodeksu Postępowania Administracyjnego i podlegają kontroli instancyjnej zgodnie z regułami przyjętymi w KPA[86]. Organem właściwym do rozpatrywania odwołań od decyzji administracyjnych wydanych w pierwszej instancji przez starostę jest samorządowe kolegium odwoławcze, chyba że przepis szczególny stanowi inaczej[87].

Artykuł 34 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, iż w sprawach niecierpiących zwłoki, związanych z zagrożeniem interesu publicznego, bezpośredniego zagrożenia zdrowia i życia oraz mogących spowodować znaczne straty materialne starosta podejmuje niezbędne czynności należące do właściwości zarządu powiatu. Nie dotyczy to wydawania przepisów porządkowych, które może wydawać rada powiatu, a w wyjątkowych sytuacjach, tj. w przypadkach niecierpiących zwłoki, zarząd powiatu. Czynności podjęte przez starostę należące do właściwości zarządu powiatu dla swojej ważności wymagają przedstawienia ich do zatwierdzenia na najbliższym posiedzeniu zarządu powiatu. Rozstrzygnięcia nieprzedstawione do zatwierdzenia przez zarząd tracą moc z końcem dnia najbliższego posiedzenia zarządu. Natomiast rozstrzygnięcia niezatwierdzone tracą moc z dniem odmowy zatwierdzenia. O ile na skutek czynności podjętej przez starostę powstały już uprawnienia na rzecz osób trzecich, utrata mocy prawnej czynności będzie uzależniona z reguły od przeprowadzenia wymaganego przez prawo postępowania weryfikacyjnego.

Zgodnie z artykułem 35 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym starosta jest kierownikiem starostwa powiatowego oraz zwierzchnikiem służbowym pracowników starostwa i kierowników jednostek organizacyjnych

---

[84] T. Sierzputowski, P. Sitniewski, *Upoważnieni do wykonywania decyzji*, „Wspólnota" nr 5 2004, s. 44.

[85] E. Nowacka, *Samorząd terytorialny w ustroju państwowym*, Warszawa 2003, s. 107.

[86] L. Klat-Wertelecka, *Reforma samorządu terytorialnego a Kodeks Postępowania Administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny" nr 1-2 2000, s. 140.

[87] R. Sawuła, *Model postępowania przed organami wyższego stopnia w samorządowym toku instancji w warunkach reformy ustroju administracji publicznej* [w] *Prawne i społeczne aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, red. J. Szreniawski, Przemyśl 2001, s. 64.

powiatu, jak również powiatowych służb, inspekcji i straży. Zwierzchnictwo starosty wiąże się przede wszystkim z odpowiedzialnością za stan spraw publicznych na obszarze powiatu, w szczególności porządku publicznego i bezpieczeństwa zbiorowego na danym terenie. Konstrukcja zwierzchnictwa służy więc tutaj wykonywaniu klasycznych funkcji policyjnych[88].

Starosta za stan porządku publicznego i bezpieczeństwa zbiorowego na terenie powiatu odpowiada przed radą powiatu i miejscową społecznością. Odpowiedzialność ta ma przede wszystkim charakter polityczno-prawny, co oznacza, że od prawidłowego wykonywania nałożonych zadań zależy akceptacja starosty przez radę powiatu. Hubert Izdebski i Michał Kulesza w swojej pracy zdefiniowali konstrukcję zwierzchnictwa starosty względem zespolonych pod jego zwierzchnictwem służb, inspekcji i straży: *„Konstrukcja zwierzchnictwa występuje więc wtedy, gdy określona władza administracyjna (starosta) ma uprawnienia kierownicze wobec innych wyspecjalizowanych organów administracji publicznej. Łączy się to z założeniem, że taka władza administracyjna odpowiada za stan spraw publicznych, na który składają się rezultaty działania, na danym terenie, również innych organów administracji publicznej, mających własne, przypisane im ustawami zadania i kompetencje”*[89].

Na poziomie powiatu istnieje przede wszystkim zwierzchnictwo osobowe. Wyraża się to w uzyskaniu przez starostę wpływu na obsadzanie stanowisk powiatowych komendantów i inspektorów. Jednakże w strukturze powiatu nie występuje zespolenie kompetencyjne w znaczeniu istniejącym w administracji wojewódzkiej. Kierownicy służb, inspekcji i straży działają bowiem zawsze we własnym imieniu i brak jest prawnych możliwości do przejęcia ich kompetencji przez starostę[90]. Za pewien rodzaj zespolenia można natomiast uznać czynności, które wynikają ze zwierzchnictwa starosty wobec powiatowych służb, inspekcji i straży. Przepis artykułu 35 ust. 3 ustawy o samorządzie powiatowym stwierdza, że starosta, sprawując zwierzchnictwo w stosunku do powiatowych służb, inspekcji i straży: powołuje i odwołuje kierowników tych jednostek w uzgodnieniu z wojewodą, zatwierdza programy ich działania, uzgadnia wspólne działanie tych jednostek na obszarze powiatu, w sytuacjach szczególnych kieruje wspólnymi działaniami tych jednostek, zleca w uzasadnionych przypadkach przeprowadzenie kontroli. Należy dodać, iż niektóre uprawnienia wynikają z ustaw odnoszących się do poszczególnych jednostek i są związane z prawem wydawania poleceń ich kierownikom.

Szczególny status starosty, któremu ustawy przyznają bezpośrednio dość szeroki zakres kompetencji, zwłaszcza w zakresie zadań administracji rządowej, powoduje, że rada powiatu ma słabszą pozycją w relacjach ze starostą. To starosta wykonuje większość zadań z zakresu administracji rządowej, które przeważają w powiecie, poza tym reprezentuje Skarb Pań-

---

[88] H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999, s. 199.

[89] Ibidem, s. 201.

[90] B. Dolnicki, *Pozycja prawna przewodniczącego jednostki samorządu terytorialnego* [w] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnych państw prawa*, red. Łukaszewicz J., Rzeszów – Cisna, s. 171.

stwa oraz administrację zespoloną w powiecie, składającą się z powiatowych służb, inspekcji i straży. Można przychylić się do stwierdzenia Małgorzaty Stahl, iż charakter i liczba przyznanych staroście kompetencji sprawia, że jego stosunki z organami administracji rządowej są szersze niż np. z radą powiatu, biorąc pod uwagę wykonywanie zadań związanych z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty[91].

W ostatnim okresie pojawiają się koncepcje zmian w ustawodawstwie samorządowym mające na celu wzmocnienie pozycji starosty powiatu wobec społeczności powiatowych poprzez stworzenie instrumentu polegającego na bezpośrednim wyborze starosty powiatowego przez mieszkańców powiatu. Uważa się, że do takiej zmiany powinno się także dostosować wybory rad powiatowych, zmieniając system proporcjonalny na większościowy. W celu zmniejszenia ryzyka napięć i konfliktów w stosunkach starosty z radą powiatu, należy wprowadzić mechanizm wyborczy polegający na tym, że w każdym okręgu wyborczym, na liście komitetu wyborczego zgłaszającego kandydata na starostę, zgłaszany jest również kandydat na radnego powiatu. Warunkiem zaś zgłoszenia kandydata na radnego powinno być posiadanie i zarejestrowanie listy wyborczej kandydatów na radnych w większości okręgów wyborczych. Zapewni to przewagę klubu radnych, którzy są nastawieni na konstruktywną współpracę ze starostą[92].

2.5. Starosta Płocki

Obecnie Starostą Płockim jest Michał Ludwik Boszko i jest on Starostą od 1999 roku do dnia dzisiejszego, z przerwą od 2010 roku do 2011, gdyż wtedy był senatorem w VII kadencji i w owym czasie funkcję Starosty Płockiego pełnił Piotr Zgorzelski.

Michał Boszko w 1968 roku wstąpił do Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego. W III RP zaangażowany był w działalność Polskiego Stronnictwa Ludowego, początkowo zasiadał w Naczelnym Komitecie Wykonawczym[93], później został między innymi prezesem struktur gminnych i członkiem zarządu struktur powiatowych tej partii. W latach 1994 – 1998 był ostatnim przewodniczącym sejmiku samorządowego województwa płockiego. W 1998 roku został radnym sejmiku mazowieckiego, z której to funkcji zrezygnował wkrótce w związku z powołaniem na urząd starosty płockiego I kadencji. W 2002 roku i 2006 roku był wybierany do Rady Powiatu płockiego. W obu tych wyborach utrzymywał stanowisko Starosty. W 2001 roku i 2005 roku bez powodzenia kandydował do Sejmu, jednak w 2010 roku po śmierci Janiny Fetlińskiej w katastrofie lotniczej w Smoleńsku PSL zgłosiło go jako kandydata tej partii w wyborach uzupełniających do Senatu w okręgu płockim, rozpisanych na dzień 20 czerwca.

---

[91] M. Stahl, *Status powiatu – zagadnienia wybrane*, [w] *Prawo samorządowe i administracyjne*, red. S. Dolata, Opole 2000, s. 273.

[92] D. Kijowski, *Bariery prawne efektywnego i skutecznego funkcjonowania lokalnej i regionalnej administracji publicznej oraz propozycje ich likwidacji lub ograniczenia*, „Samorząd Terytorialny" nr1-2 2005, s. 33.

[93] P. Kwaśniewski, P. Smoleński, *Płocki folwark polski*, „Gazeta Wyborcza nr 30, Gazeta Świąteczna" 4 lutego 1995.

W wyborach zdobył 132 427 głosów i tym samym uzyskał mandat senatora, zaś ślubowanie złożył 2 lipca 2010 roku. W związku z wyborem na senatora zrezygnował z funkcji Starosty Płockiego, wtedy Starostą Płockim został Piotr Zgorzelski. W wyborach parlamentarnych Michał Boszko w 2011 roku bez powodzenia ubiegał się o reelekcję w okręgu nr 38 z ramienia PSL. 26 października 2011 roku został ponownie wybrany na Starostę Płockiego[94], gdyż ówczesny Starosta Płocki, Piotr Zgorzelski otrzymał mandat poselski. Wymieniano wówczas różnych kandydatów. Nowym starostą mógł zostać przewodniczący Rady Powiatu Adam Sierocki, wicestarosta płocki Jan Ciastek, dyrektor Szpitala Wojewódzkiego i były płocki radny Stanisław Kwiatkowski[95]. Ale najbardziej prawdopodobne było i tak też się stało, że starostwo objął we władanie wieloletni starosta, czyli właśnie Michał Boszko.

Jak już wcześniej zostało wspomniane przez pewien czas Starosta Płockim był Piotr Zgorzelski, który z wykształcenia jest historykiem.

Jego przywiązanie do powiatu zaowocowało zaangażowaniem się w pracę samorządową. Przez pierwszą kadencję od 1998 roku pełnił funkcję zastępcy Wójta Gminy Bielsk, zaś od 2002 roku nieprzerwanie zasiada w Radzie Powiatu Płockiego. Od 2003 roku do czasu wyboru na stanowisko Starosty Płockiego reprezentował w Płocku Marszałka Adama Struzika, będąc szefem Delegatury Urzędu Marszałkowskiego[96].

W październiku 2011 roku pożegnał Starostwo Płockie rozpoczynając pracę w Sejmie RP. Dziś wypełnia mandat poselski decyzją Płocczan i mieszkańców Powiatu Płockiego.

PODSUMOWANIE

Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej Polskiej stał się elementem kluczowym ustroju państwa, a jego działalność pozwala na sformułowanie ogólnych wniosków, choć trzeba przyznać, iż niełatwo jest podsumować rozważania nad samorządem i lokalnym funkcjonowaniem władzy.

Głównym celem mojego artykułu było przedstawienie i porównanie władz samorządowych na szczeblu miejskim i szczeblu powiatowym. Otóż w kwestii władz samorządowych uwypukla się istotny mankament polskiego samorządu, czyli jego upolitycznienie. M. Stahl, stwierdza z czym się w pełni zgadzam, iż: nadmierne upolitycznienie samorządu i realizowane przez niego interesy partyjne oraz interesy grup nacisku to po prostu korupcja.

Jeśli przyjrzymy się władzom samorządowym miasta Płocka to również można zauważyć jego upolitycznienie.

Analizując przynależność partyjną czwartej i jednocześnie obecnej kadencji Rady Powiatu to również można zaobserwować przewagę PSL, gdyż

[94] Rada Powiatu Płockiego wybrała Starostę – [www.powiat-plock.pl].
[95] H. Woźniak, *Boszko za Zgorzelskiego, Jaroszewski za Gapińską?*, „Gazeta Wyborcza – Płock" 14 października 2011.
[96] *PSL rozwiązuje problemy samorządowców* – [www.pslplock.pl].

13 mandatów to reprezentanci PSL, czyli prawie połowa (49,92%) rady, a fotel starosty należał również do przedstawicieli PSL. Najpierw Starostą był Piotr Zgorzelski (PSL), ale otrzymał on mandat poselski i 26 października 2011 roku został ponownie wybrany na Starostę Płockiego Michał Boszko (PSL). W kadencji tej Rada Powiatu wybrała Zarząd Powiatu, który tym razem w 100% składał się z przedstawicieli PSL. Wybrano także Przewodniczących Komisji Rady Powiatu i ponownie można zauważyć znaczną przewagę PSL, gdyż na sześć osób tylko jedna osoba nie należy do żadnego klubu partyjnego, zaś inna do SLD, a pozostali to przedstawiciele PSL.

Natomiast jeśli przyjrzymy się Radzie Miasta Płocka to można śmiało powiedzieć, iż tu rządzi PO, gdyż np. w obecnej Radzie Miasta jest przewaga osób, aż siedem, które są przynależne do klubu partyjnego PO, a także Prezydentem Miasta Płocka jest Andrzej Nowakowski, który również należy do PO.

Uważam, iż sytuacja w której Ratuszem Miasta Płocka rządzi PO, zaś w Starostwie Powiatowym PSL, wpływa negatywnie na wzajemną współpracę.

Oceniając relacje pomiędzy Radą Miasta, a Radą Powiatu w Płocku, można powiedzieć, iż są one poprawna, ale niestety nie owocują one dużą współpracą i integracją. Wydaje się, iż Płock jako miasto nie jest szczególnie zainteresowane współpracą i integracją na poziomie powiatu. Cała ta sytuacja sprawia, iż mieszkańcy Płocka mogą odnieść wrażenie, iż partnerom tym ciężko jest się spotkać w połowie tej samej drogi, a przecież zakładano taką współprace podczas debat nad reformą terytorialną kraju.

Upolitycznienie władzy nie jest dobre, ale chyba bardziej „niezdrowe" jest upartyjnienie administracji, które w ostatnim czasie staje się jednym z największych zagrożeń dla całego państwa, a tym samym i dla społeczeństwa. Zresztą na wybór władzy na szczeblu miejskim, czy też na szczeblu powiatowym mają ludzie, którzy powinni zwracać większą uwagę na obietnice wyborcze. W miarę stabilizacji politycznej to społeczeństwo powinno pamiętać, co im obiecano i powinno dokonywać rozliczeń przy kolejnych wyborach.

Reasumując uważam, iż ukształtowany w nowej formie organizacyjno – prawnej i starej strukturze terytorialnej powiat od czasu reformy z 1998 roku pisze własną i nową historię. Od momentu powstania cały czas towarzyszy mu jeszcze aura niedoskonałości, która wyrażana jest w świadomości zarówno społeczności lokalnych, a także i polityków. Lokalne władze samorządowe, zarówno miejskie jak i powiatowe, choć świadome swych wzajemnych powiązań i możliwości współpracy, nadal niechętnie sięgają po wzajemną pomoc. Innym mankamentem polskiego i tym samym płockiego samorządu jest jego upolitycznienie. Dla większości osób należących do władzy samorząd jest jedynie odskocznią od kariery politycznej, ponieważ w swojej działalności samorządowej radni w dużo większym stopniu realizują ustalenia swoich klubów politycznych, a nie potrzeby społeczności lokalnych. Jednak należy podkreślić, iż budowa samorządu polskiego nie została skończona i pozostaje nadzieja, że za jakiś czas się to się zmieni, choć zdaje się, iż w najbliższym czasie to jednak nie nastąpi, zaś władzom samorządo-

wym dałabym rade, że powinni myśleć, iż władza powinna być dla nich zaszczytem i zobowiązaniem, a nie pokusą.

LITERATURA:

[1] Bąbiak-Kowalska D., *Mandat nie wygasa*, „Wspólnota" 4 2004.

[2] Bułajewski S., *Tryb podejmowania uchwał przez radę powiatu w III RP*, „Studia Prawnoustrojowe" nr 5 2005.

[3] Ciastek J., *Wybory samorządowe 2010*, „Powiat Płocki" nr 46 październik – grudzień 2010, s. 11.

[4] Dolnicki B., *Pozycja prawna przewodniczącego jednostki samorządu terytorialnego* [w] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnych państw prawa*, red. Łukaszewicz J., Rzeszów – Cisna.

[5] Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2012.

[6] Dolnicki B., *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Kraków 2005.

[7] Dolnicki B., *Zasada jawności działania organów jednostek samorządu terytorialnego* [w] *Jednostka, państwo, administracja publiczna – nowy wymiar*, red. Ura E., Rzeszów 2004.

[8] Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 1999.

[9] Kijowski D., *Bariery prawne efektywnego i skutecznego funkcjonowania lokalnej i regionalnej administracji publicznej oraz propozycje ich likwidacji lub ograniczenia*, „Samorząd Terytorialny" nr 1-2 2005.

[10] Klat-Wertelecka L., *Reforma samorządu terytorialnego a Kodeks Postępowania Administracyjnego*, „Samorząd Terytorialny" nr 1-2 2000.

[11] Klyszcz R., *Ustawy o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa. Komentarz*, Wrocław 1999.

[12] Korczak J., *Układ kompetencyjny organów i jednostek organizacyjnych gmin, miast na prawach powiatu, powiatów i województwa samorządowych*, Wrocław 2002.

[13] Kręcisz W., *System wyborczy*, [w] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. Skrzydło W., Lublin 1998.

[14] Kwaśniewski P., Smoleński P., *Płocki folwark polski*, „Gazeta Wyborcza nr 30, Gazeta Świąteczna" 4 lutego 1995.

[15] Martysz C., *Pozycja prawna monokratyczne organów samorządu terytorialnego* [w] *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, red. Dolata S., Opole 2002.

[16] Miaskowska-Daszkiewicz K., Szmulik B., *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, Warszawa 2010.

[17] Miejski Zeszyt Statystyczny nr 18 2010.

[18] Miemiec M., *Powiat*, [w] *Prawo administracyjne*, red. Boć. J., Wrocław 2000.

[19] Niczyporuk J., *Rada powiatu*, [w] *Leksykon samorządu terytorialnego*, red. Chmaj M., Warszawa 1999.

[20] Nowacka E., *Samorząd terytorialny w ustroju państwowym*, Warszawa 2003.

[21] Ofiarski Z., Mokrzyc M., Rutkowski B., *Reforma samorządu terytorialnego*, Szczecin – Zielona Góra 1998.

[22] *Płocczanin kolejny raz marszałkiem*, „Tygodnik Płocki" nr 49 7 grudnia 2010.

[23] Podgórski K., Martysz C., *Samorząd powiatowy. Praktyczny komentarz do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku*, Katowice – Zielona Góra 1999.

[24] *Powiat Płocki dla PSL* „Tygodnik Płocki" nr 47 z 23 listopada 2010.

[25] *PSL rozwiązuje problemy samorządowców* – [www.pslplock.pl].

[26] *Rada Powiatu Płockiego wybrała Starostę* – [www.powiat-plock.pl].

[27] Rosińska K., *Zasady przeprowadzania kontroli*, [w] *Rada gminy i powiatu oraz jej komisje kontrolują samorząd*, red. Majewski Z., Rosińska K., Warszawa 2005.

[28] Sawuła R., *Model postępowania przed organami wyższego stopnia w samorządowym toku instancji w warunkach reformy ustroju administracji publicznej* [w] *Prawne i społeczne aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, red. Szreniawski J., Przemyśl 2001.

[29] Sienkiewicz M. W., *Samorząd powiatowy w Polsce. Założenia i realizacja*, Lublin 2011.

[30] Sierocki A., *O powiecie*, „Powiat Płocki" nr 50 październik – grudzień 2011.

[31] Sierzputowski T., Sitniewski P., *Upoważnieni do wykonywania decyzji*, „Wspólnota" nr 5 2004.

[32] Skowroński M., *Majątkowe kompetencje rady powiatu*, „Gazeta Samorządowa" nr 1 2000.

[33] Sokół W., *Wybory do rad powiatów*, [w] *Leksykon samorządu terytorialnego*, red. Chmaj M., Warszawa 1999,

[34] Stahl M., *Samotność ustrojowa samorządu terytorialnego – prawda czy fałsz?* [w] *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, red. Parchomiuk J., Ulijasz B., Kruk E., Warszawa 2009.

[35] Stahl M., *Status powiatu – zagadnienia wybrane*, [w] *Prawo samorządowe i administracyjne*, red. Dolata S., Opole 2000.

[36] Stec M., *Podstawy prawne funkcjonowania terytorialnej administracji publicznej w RP*, „Samorząd Terytorialny" nr 1-2 2002.

[37] Stefanowska E., *Rada może odwołać starostę*, „Gazeta Samorządowa" nr 4 1999.

[38] Szarek A., Szarek R., *Wybór zarządu powiatu – tajne czy jawne?*, „Wspólnota" nr 9 1999.

[39] Szewc A., *Proceduralne przesłanki legalności uchwał rad gmin, rad powiatów i sejmików województw*, [w] *Wokół problematyki cywilnoprawnej. Studium teoretyczno-prawne*, red. Nowak A., Katowice 1999.

[40] Szymczak M., *Słownik języka polskiego A-K*, Warszawa 1995.

[41] Szymczak M., *Słownik języka polskiego R-Z*, Warszawa 1995.

[42] Ura E., Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2009.

[43] *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, red. Dolnicki B., Kraków 2005.

[44] *W Płocku Milewski z Nowakowskim*, „Tygodnik Płocki" nr 47 z 23 listopada 2010.

[45] Wojnicki J., *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, Pułtusk 2008.

[46] Woźniak H., *Boszko za Zgorzelskiego, Jaroszewski za Gapińską?*, „Gazeta Wyborcza – Płock" 14 października 2011.

[47] Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010.

Akty prawne:

[48] Dz. U. 1998, nr 91, poz. 578.

[49] Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1592.

[50] Dz. U. 2001, nr 142, poz. 592.

[51] Dz. U. 2003, nr 159, poz. 1547.

[52] Dz. U. nr 113, poz. 984 z późno zm.

[53] Dz. U. Nr 96, poz. 603.

[54] Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95.

[55] Dz. U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112.

STRESZCZENIE

Funkcjonowanie władz samorządowych w Płocku

Temat mojego artykułu to „Funkcjonowanie władz samorządowych w Płocku". Został on podyktowany ze względu na zakres ukończonych studiów, a także zakres moich zainteresowań.

Głównym celem mojego artykułu jest porównanie funkcji władz samorządowych na szczeblu gminnym i powiatowym, a także ich ocena.

W tym artykule opisana została władza na szczeblu miejskim. W rozdziale tym znajduje się opis Rady Miasta Płocka, a także została przestawiona osoba Prezydenta Miasta Płocka.

Następny część artykułu opisuje władze Płocka, na szczeblu powiatowym. Artykuł ten przedstawia również Michała Ludwika Boszko, czyli starostę Płocka.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, gmina, powiat.

SUMMARY

The functioning of local government in Plock

The title of my article is "The functioning of local government in Plock". It resulted from the scope studies completed, and also from the scope of my interests.

The main objective of my article is to compare functions of local government at the level of a commune and of a district as well as their evaluation.

This article describes a commune, with special attention paid to city authorities. This chapter contains descriptions of the Płock City Council, and also presents the President of the City of Płock.

The next part article describes Płock authorities at the district level. This article presents Michał Ludwik Boszko, that is starost of Płock.

Key words: local government, commune, district.

Kamil Glinka
Uniwersytet Wrocławski

Zarządzanie wizerunkiem miasta średniego na przykładzie Sandomierza

WPROWADZENIE

Jednostki samorządu terytorialnego wypełniają zadania służące zaspokojeniu potrzeb społeczności lokalnych[1]. Dążą do podniesienia jakości życia mieszkańców. Realizacja tak zdefiniowanego celu nie jest możliwa bez działań marketingowych, które pozwalają na kreowanie lub utrwalanie wizerunku. Władze lokalne, w tym władze miast średnich, decydują zatem nie tylko o bieżącym prowadzeniu, ale również świadomym planowaniu tego typu działań. Zwłaszcza że coraz częściej dostrzegają znaczenie pozytywnych odczuć i opinii wobec jednostek samorządu terytorialnego, którymi zarządzają.

Główny cel artykułu to analiza wybranego aspektu zarządzania wizerunkiem Sandomierza. Zamierzeniem autora jest zatem próba odpowiedzi na pytanie, czy władze lokalne planują proces kreowania wizerunku miasta, a jeśli tak, to jakie instrumenty marketingowe wykorzystują. Zobrazowanie aktualnego wizerunku Sandomierza wymaga dalszych, pogłębionych badań i nie stanowi celu artykułu.

[1] Zob. Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95, Ustawa z dnia 8 marca 1999 r. o samorządzie gminnym, art. 7; Dz. U. 1998, nr 91, poz. 578, Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, art. 4; Dz. U. 1998, nr 91, poz. 576, Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, art. 11, por. E. Glińska, M. Florek, A. Augustyn, *Wizerunek miasta. Od koncepcji do wdrożenia*, Wolters Kulwer Business, Warszawa 2009, s. 7.

WIZERUNEK W MARKETINGU TERYTORIALNYM

Aktywność marketingowa gmin, powiatów i województw wpisuje się w koncepcję marketingu terytorialnego (ang. place marketing)[2]. U jej podstaw leży założenie, że istnieje analogia pomiędzy funkcjonowaniem jednostek terytorialnych, w tym jednostek samorządu terytorialnego, oraz przedsiębiorstw. Choć celem tych jednostek nie jest osiągnięcie wymiernego zysku ekonomicznego[3], to prowadzą one zorientowane na rynek działania. Podobnie jak przedsiębiorstwa, przyjmują zatem „filozofię służby na rzecz klientów"[4]. Nie tylko rozpoznają ich potrzeby, ale również starają się je zaspokoić. Orientacja marketingowa działań prowadzonych przez gminy, powiaty i województwa[5] pozwala zatem na zapewnienie mieszkańcom długotrwałego dobrobytu[6]. Zwłaszcza że o jej istocie decyduje transakcja wymiany dóbr, usług, idei traktowana jako czynnik stymulujący rozwój lokalny[7].

Wśród badaczy zagadnienia dominuje pogląd, że najważniejszym walorem jednostki samorządu terytorialnego coraz częściej staje się atrakcyjny wizerunek[8]. Utrwalenie lub kreowanie takiego wizerunku jest trudnym, bo długofalowym procesem. Zwłaszcza że wiąże się nie tylko z wykorzystaniem znacznych środków finansowych i organizacyjnych, ale również, jak podkreśla Marian Huczek, ze stopniową i cierpliwą realizacją szeregu działań marketingowych[9].

Według Philipa Kotlera, Donalda H. Heidera i Iirving Rein wizerunek miejsca, w tym jednostki samorządu terytorialnego, to „suma (ogół) wierzeń, idei (pojęć), wyrażeń będących udziałem ludzi"[10]. Podobne stanowisko pre-

---

[2] Na temat poszerzenia i pogłębienia klasycznej definicji marketingu patrz: A. Szromnik, *Marketing jako narzędzie realizacji przez gminę funkcji informacyjno-promocyjnej*, [w:] K. Kaszuba (red.) *Marketing w zarządzaniu rozwojem lokalnym*, Białostocka Fundacja Kształcenia Kadr, Białystok 2010, s. 14-16.

[3] Choć bezpośrednim celem działań marketingowych jednostek samorządu terytorialnego nie jest osiągnięcie zysku ekonomicznego, to zwiększenie ich dochodów budżetowych (będące rezultatem wdrożenia koncepcji *place marketing*) pozwala na zaspokojenie potrzeb mieszkańców, zob. T. Markowski, *Marketing miasta*, [w:] T. Markowski (red.) *Marketing terytorialny*, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2002, s. 108.

[4] A. Szromnik, *Marketing terytorialny – miasto i region na rynku*, Wolters Kulwers Polska, Warszawa 2007, s. 60.

[5] Na temat orientacji marketingowej patrz szerzej: A. K. Kohli, B. J. Jaworski, *Market Orientation: The Construct, Research Propositions, and Managerial Implications*, „Journal of Marketing" 1990, vol. 54, no. 2, s. 1; R. Kozielski, *Pomiar marketingu – filozofia, systemy i najważniejsze pytania*, [w:] Wskaźniki marketingowe, R. Kozielski (red.) Wolters Kulwer Polska, Warszawa 2011, s. 28; A. Michina, R. Kmieciak, *Orientacja rynkowa a zarządzanie wiedzą w kontekście rozwoju i wzrostu małych i średnich przedsiębiorstw*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie" 2012, z. 60, s. 205-206.

[6] M. Florek, A. Augustyn, *Strategia promocji jednostek samorządu terytorialnego – zasady i procedury*, Best Place – Europejski Instytut Marketingu Miejsc, Warszawa 2011, s. 9.

[7] Chodzi o transakcję zachodzącą pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego a ich klientami (partnerami) –wewnętrznymi i zewnętrznymi adresatami działań marketingowych.

[8] Por. E. Glińska, M. Florek, A. Kowalewska, *op. cit.*

[9] M. Huczek, *Promocja gminy jako sposób wspierania lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas", 2007, nr 1, s. 110.

[10] Ph. Kotler, D. H. Heider, I. Rein, *Marketing Places – Attracting Investments, Industry and Tourism to Cities*, States and Nations, New York 1993, s. 141

zentują Fred Lawson i Manuel Bond-Bovy. Zdaniem badaczy decydującą rolę w jego powstawianiu odgrywają subiektywne wyobrażenia i opinie[11]. Magdalena Florek i Tomasz Żyminkowski podkreślają, że wizerunek jest tworzony przez komponenty trojakiego rodzaju: poznawcze, emocjonalne i behawioralne. W pierwszym przypadku chodzi o wiedzę, drugim – o odczucia, a trzecim – o skłonność do podjęcia działań względem jednostki samorządu terytorialnego[12]. Aleksandra Łuczak podkreśla z kolei, że wizerunek jest „rezultatem oddziaływania elementów wywodzących się zarówno od nadawcy, jak i związanych z indywidualnymi cechami adresata"[13].

Tabela 1. Czynniki wpływające na kreowanie wizerunku jednostek terytorialnych wg S. Baloglu i K. W. McCleary'ego

Wizerunek jednostek terytorialnych	
Czynniki osobiste	Czynniki stymulujące
1. Czynniki psychologiczne. 2. Czynniki aksjologiczne: - motywacje, - osobowość. 3. Czynniki społeczne: - wiek, - wykształcenie, - stan cywilny. - inne.	1. Źródła informacji: - ilość, - rodzaje. 2. Poprzednie doświadczenia.

Źródło: opracowanie własne autora na podstawie: S. Baloglu, K. W. McCleary, *A model of destination image formation*, "Annals of Tourism Research" 1999, vol. 24, no. 4, s. 868-897, za: E. Glińska, M. Florek, A. Augustyn, *Wizerunek miasta. Od koncepcji do wdrożenia*, Wolters Kulwer Business, Warszawa 2009, s. 85.

Seyhmus Baloglu i Ken W. McCleary, podobnie jak A. Łuczak, wyróżniają dwie podstawowe grupy czynników. Jak pokazuje Tabela 1, są to czynniki zewnętrzne (stymulujące) oraz cechy osobiste (cechy jednostek)[14]. Co szczególnie istotne, to podkreślenie znaczenia informacji w powstawaniu wizerunku (zarówno jej ilości, jak i rodzajów).

[11] F. Lawson, M. Baud-Bovy, *Tourism and Recreational Development*, Architectural Press, London 1977, za: S. Dudek-Mańkowska, *Koncepcja wizerunku miasta*, [w:] A. Grzegorczyk, A. Kochaniec (red.) *Kreowanie wizerunku miast*, Wyższa Szkoła Promocji, Warszawa 2011, s. 44.

[12] M. Florek, T. Żyminkowski, *Transfer wizerunku regionu na wizerunek przedsiębiorstwa*, [w:] L. Żabiński, K. Śliwiński (red.) *Marketing – koncepcje, badania, zarządzanie*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002, s. 358.

[13] A. Łuczak, *Wizerunek miasta*, „Samorząd Terytorialny" 2001, nr 1-2, s. 83.

[14] S. Baloglu, K. W. McCleary, *A model of destination image formation*, „Annals of Tourism Research" 1999, vol. 24, no. 4, s. 868-897.

O rosnącym znaczeniu „aktualnego, wiarygodnego, prostego, atrakcyjnego i niepowtarzalnego" wizerunku[15] decyduje kilka czynników. Pierwszy to, będąca efektem procesów globalizacyjnych, rywalizacja o kapitał, usługi i ludzi[16], która sprawia, że jednostki samorządu terytorialnego prowadzą rynkowo zorientowane działania marketingowe. Zwłaszcza jeśli chcą nie tylko przekonywać o swojej atrakcyjności, ale również wpływać na decyzje adresatów wewnętrznych (przede wszystkim mieszkańców) i zewnętrznych (inwestorów, turystów, studentów, przejezdnych itd.) tych działań[17]. Drugim czynnikiem jest dynamiczny rozwój technologii informacyjno-komunikacyjnych[18] dający możliwość oddziaływania na adresatów i, co z tym związane, kreowania wizerunku na szeroką, niespotykaną dotąd skalę. Za trzeci, równie istotny czynnik należy uznać przekonanie o znaczeniu działań marketingowych, obserwowane po stronie władz lokalnych Szczególnie gdy są one nie tylko prowadzone, ale również planowane w długofalowej perspektywie. Jak podkreśla Magdalena Florek zmiany stanowią rezultat rosnącego „zainteresowania marketingiem jako sposobem zarządzania"[19]. Co więcej, wpisują się w próby implementacji założeń koncepcji place marketing podejmowane przez gminy, powiaty i województwa.

Jolanta Tkaczyk i Joanna Rachwalska podkreślają, że wysiłek związany z kreowaniem lub utrwalaniem wizerunku jednostek samorządu terytorialnego przynosi wymierne korzyści[20]. Zdaniem Małgorzaty Zdon-Korzeniowskiej pozwala on na kształtowanie przewagi konkurencyjnej względem innych, rywalizujących jednostek[21]. W prezentowanym przez autorkę ujęciu pozytywny, pożądany wizerunek jest równocześnie jedną z miar owej przewagi. Zwłaszcza że jest ona traktowana jako „dystans dzielący (…) od konkurentów pod względem wybranego kluczowego czynnika sukcesu, np. ceny, jakości, marki, technologii"[22].

---

[15] A. K. Piasecki, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 331.

[16] Zob. J. Żbikowski, *Adaptacja koncepcji marketingu terytorialnego przez jednostki samorządu terytorialnego szansą rozwoju regionalnego*, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy" 2012, t. 1, s. 30-31.

[17] P. Hetzel, *Dlaczego marketing terytorialny ma obecnie tak duże znaczenie?*, [w:] T. Domański (red.) *Marketing terytorialny – strategiczne wyzwania dla miast i regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1997, s. 32.

[18] Chodzi tu o ITC (ang. Information and Communication Technologies). Na temat ich rosnącej popularności patrz: D. Batorski, *Polacy wobec technologii cyfrowych – uwarunkowania dostępności i sposobów korzystania. Diagnoza Społeczna 2013. Warunki i Jakość Życia Polaków. Raport*, "Contemporary Economis" 2013, vol. 7, s. 317.

[19] M. Florek, *Podstawy marketingu terytorialnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2007, s. 8.

[20] Chodzi o zwiększenie nie tylko wartości inwestycji, ale również liczy mieszkańców, turystów, studentów itd., J. Tkaczyk, J. Rachwalska, *Wszystko jest obrazem… Kształtowanie wizerunku przedsiębiorstwa*, „Marketing i Rynek" 1997, nr 5, s. 7.

[21] M. Zdon-Korzeniowska, *Jak kształtować regionalne produkty turystyczne? Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009, s. 80.

[22] Jednym z czynników tego typu jest wizerunek, J. Rybicki, B. Pawłowska, *Kapitał intelektualny jako podstawa budowy przewagi konkurencyjnej*, [w:] A. Chodyński (red.) *Zarządzanie rozwojem przedsiębiorstw i regionów*, Oficyna Wydawnicza Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków 2008, s. 110.

INSTRUMENTY KREOWANIA WIZERUNKU

Kreowanie wizerunku jednostek terytorialnych, w tym jednostek samorządu terytorialnego, wpisuje się w koncepcję zarządzania marketingowego (ang. marketing management). Według P. Kotlera zarządzanie marketingowe to „proces planowania i realizacji pomysłów, kształtowania cen, promocji i dystrybucji towarów, usług i idei, mających doprowadzić do wymiany spełniającej oczekiwania docelowych grup klientów i organizacji”[23]. Jak wynika z definicji, jego nadrzędnym celem jest realizacja potrzeb[24]. Co więcej, szczególną rolę w zarządzaniu marketingowym odgrywa planowanie, analizowane zarówno na poziomie strategicznym (taktycznym), jak i praktycznym (operacyjnym). Zdaniem Malcolma McDonalda o jego istocie decydują „czynności prowadzące do określenia celów marketingowych i formułowania planów służących ich osiągnięciu”[25]. Według Charlesa W. Lamba, Josepha F. Haira i Carla D. MacDaniela najważniejsze elementy planowania to: określenie misji (przedsiębiorstwa, instytucji), analiza SWOT, zdefiniowanie celów marketingowych, opracowanie strategii marketingowej (wybór rynków docelowych oraz instrumentów marketingowych), wdrażanie, ewaluacja oraz kontrola[26].

W przypadku planowania działań marketingowych jednostki samorządu terytorialnego, decydującą rolę odgrywa opracowanie dokumentu o charakterze strategicznym. Dokument taki definiuje nie tylko cele, ale również wskazuje na instrumenty kreowania wizerunku tej jednostki. Najczęściej jest to strategia promocji, która umożliwia „wykorzystanie potencjału danego obszaru i jego zasobów dla osiągnięcia zamierzonych celów promocyjnych, a tym samym rozwojowych”[27].

Jak pokazuje Tabela 2, decydującą rolę w kreowaniu wizerunku jednostki samorządu terytorialnego odgrywa promocja traktowana jako proces komunikowania się z otoczeniem. Wśród instrumentów wykorzystywanych na potrzeby tego procesu należy wymienić zatem cztery komponenty klasycznej mieszanki promocyjnej (ang. promotion-mix): reklamę, promocję sprzedaży, sprzedaż osobistą i public relations.

---

[23] P. Kotler, *Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola*, Felberg, Warszawa 1999, s. 11.

[24] J. Kochanowski, *Podstawy i zarządzanie marketingiem*, Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2003, s. 229.

[25] M. McDonlad, *Marketing Plans: How to Prepare Them; How to Use Them*, Butterworth-Heinemann, London 2007, s. 30.

[26] Ch. W. Lamb, J. F. Hair, C. D. MacDaniel, *Essentials of Marketing*, South-Western Cengage Learning, Mason 2010, s. 35.

[27] M. Florek, A. Augustyn, *op. cit.*, s. 39.

Tabela 2. Instrumenty i środki promocji służące kreowaniu wizerunku jednostki samorządu terytorialnego

Instrument	Środki (charakterystyka)
Reklama	- reklama telewizyjna, radiowa, internetowa, prasowa, zewnętrzna (ang. outdoor), kinowa - reklama multimedialna (na CD, DVD) - reklama w formie wydawnictw promocyjnych - reklama pocztowa - gadżety reklamowe - lokowanie produktu (ang. product placement, city placement)
Promocja sprzedaży	- gwarancje kredytowe dla inwestorów - obniżki cen usług turystycznych - organizacja konkursów dla turystów - zwolnienia podatkowe - ulgi podatkowe - doradztwo, szkolenia dla inwestorów - uzbrajanie obszarów przeznaczonych pod inwestycje - nieodpłatne przekazywanie majątku inwestorom
Sprzedaż osobista	- kompetencje i umiejętności osobiste: wiedza specjalistyczna, znajomość problemów jednostki samorządu terytorialnego, znajomość języków obcych, kompetencje interpersonalne
Public relations	- utrzymywanie i wzmacnianie kontaktów z przedstawicielami mediów, organizacji pozarządowych, instytucji promocji gospodarczej, inwestorami - organizacja eventów: imprez plenerowych i okolicznościowych - organizacja konferencji prasowych, spotkań z władzami lokalnymi - organizacja konferencji i sympozjów - organizacja lub uczestnictwo w targach, wystawach - udzielanie patronatów nad imprezami - współpraca z miastami partnerskimi - sponsoring - opracowanie systemu identyfikacji wizualnej - wydawanie artykułów sponsorowanych - wydawanie opracowań monograficznych na temat jednostki samorządu terytorialnego - wydawanie publikacji w postaci biuletynów informacyjnych - przygotowanie materiałów informacyjno-promocyjnych dla inwestorów - prowadzenie oficjalnej strony www jednostki samorządu terytorialnego - prowadzenie infolinii telefonicznej - prowadzenie badań opinii publicznej - prowadzenie biura skarg i zażaleń

Źródło: M. Florek, A. Augustyn, *Strategia promocji jednostek samorządu terytorialnego – zasady i procedury*, Best Place – Europejski Instytut Marketingu Miejsc, Warszawa 2011, s. 9.

Jak wynika z Tabeli 2, każdy z czterech instrumentów wiąże się z wykorzystaniem różnych środków i, co z związane, odmiennymi możliwościami oddziaływania. W przypadku reklamy i promocji sprzedaży komunikowanie na charakter pośredni, jednokierunkowy. Natomiast sprzedaż osobista i public relations pozwala na wymianę (obieg) informacji pomiędzy nadawcą a adresatami. Najważniejsze różnice pomiędzy nimi przedstawia Tabela 3.

Tabela 3. Instrumenty promocji wg Ch. W. Lamba, J. F. Haira, C. D. MacDaniela

Instrument promocji	Cele
Reklama	dotarcie do adresata masowego
Promocja sprzedaży	stymulowanie decyzji o zakupie
Sprzedaż osobista	kształtowanie relacji
Public relations	przekazywanie informacji

Źródło: opracowanie autora na podstawie: Ch. W. Lamb, J. F. Hair, C. D. MacDaniel, *Essentials of Marketing*, South-Western Cengage Learning, Mason 2010, s. 486.

Wszystkie cztery instrumenty to elementy zintegrowanej komunikacji marketingowej (ZKM) prowadzonej z inicjatywy władz Sandomierza. Według Magdalena Florek i Anna Augustyn ZKM sprowadza się do „scalenia ze sobą różnego rodzaju instrumentów promocji w celu uzyskania efektu synergii, a tym samym większej skuteczności oddziaływania marketingowego”[28]. Choć koncepcja ZKM odnosi się przede wszystkim do funkcjonowania przedsiębiorstw, to autorki zauważają, że dzięki niej jednostki samorządu terytorialnego mogą kreować przejrzysty, spójny i zauważalny przekaz komunikacyjny[29].

SANDOMIERZ – CHARAKTERYSTYKA MIASTA

Sandomierz to gmina miejska położona w województwie świętokrzyskim, zajmująca obszar ok. 28,8 tys. km². Pod względem liczby ludności (ok. 25000 tys. mieszkańców) jest piątym ośrodkiem regionu (po Kielcach, Ostrowcu Świętokrzyskim, Starachowicach i Skarżysko-Kamiennej)[30]. Jak pokazuje Tabela 4. Sandomierz należy do grupy miast średnich[31].

[28] M. Florek, A. Augustyn, *op. cit.*, s. 174.
[29] Ibidem, s. 175.
[30] *O Sandomierzu*, [www.sandomierz.pl] (17.05.2014).
[31] W literaturze przedmiotu pojawiają się różne definicje miasta średniego. Podstawowym kryterium podziału jest liczba mieszkańców, która w przypadku miast średnich wynosi od 20 do 100 tys. mieszkańców. Na potrzeby artykułu wykorzystuje się jednak klasyfikację Głównego Urzędu Statystycznego, zob. A. Runge, *Metodologiczne problemy badania miast średnich w Polsce*, „Prace Geograficzne” 2012, z. 129, s. 83-101.

Tabela 4. Miasta w Polsce wg Głównego Urzędu Statystycznego

Kategoria miasta	Klasa wielkościowa	Liczba miast
miasta małe	poniżej 5	316
	5 – 10	186
	10 – 20	180
miasta średnie	20 – 50	135
	50 – 100	47
miasta duże	100 – 200	22
	powyżej 200	17
Razem	-	903

Źródło: Źródło: Główny Urząd Statystyczny (GUS), *Miasta w liczbach 2010*, Warszawa 2010, s. 37.

Sandomierz posiada stosunkowo niekorzystne położenie komunikacyjne. Świadczy o tym usytuowanie nie tylko ważnych szklaków tranzytowych (omijających miasto), ale również odległość od aglomeracji (która wynosi ok. 100 km w przypadku Kielc, Lublina i Rzeszowa, 170 km – Krakowa i 240 km - Warszawy).

Choć Sandomierz jest ważnym ośrodkiem hutnictwa szkła, to w jego strukturze gospodarczej dominuje działalność rolno-spożywcza (ogrodnictwo i sadownictwo)[32]. Poziom bezrobocia w mieście kształtuje się na stosunkowo niskim poziomie (jedynym z najniższych w całym województwie) i wynosi 8,7% (dane za 2012 r.)[33].

Usytuowanie na styku Wyżyny Sandomierskiej i Kotliny Sandomierskiej decyduje o walorach krajobrazowych miasta. W jego bezpośrednim sąsiedztwie funkcjonuje rezerwat przyrody „Góry Pieprzowe". Przepływająca przez centrum Sandomierza Wisła tworzy natomiast szlak kajakowy o randze krajowej[34]. Na stosunkowo niewielkim obszarze rynku znajduje się ponad sto dwadzieścia zabytków m.in. renesansowy ratusz oraz kamienice z XVI, XVII, XVII i XIX w., zespół klasztorny Dominikanów z kościołem św. Jakuba**,** bazylika katedralna z XIV w.[35]. Atrakcjami turystycznymi Sandomierza są również Pałac Biskupi, Brama Opatowska oraz Zamek Kazimierzowski.

WIZERUNEK SANDOMIERZA W DOKUMENTACH STRATEGICZNYCH

Kreowanie wizerunku Sandomierza opiera się na realizacji założeń dokumentów o charakterze strategicznym. Tabela 5 pokazuje, że na potrzebę kształtowania pozytywnych, pożądanych opinii i odczuć wobec miasta

[32] *O Sandomierzu*, [www.sandomierz.pl] (17.05.2014).
[33] Jak pokazują dane za lata 2010-2012, poziom bezrobocia w mieście rośnie, *Gmina miejska Sandomierz*, [http://kielce.stat.gov.pl] (17.05.2014).
[34] *Instytut Turystyki, Gmina Sandomierz*, [www.intur.com.pl] (17.05.2014).
[35] Ibidem.

wskazują, w różnym stopniu, trzy strategie i dwa plany. Choć jedynie dwa z nich obowiązują do końca 2015 r., to analiza najważniejszych założeń wszystkich pięciu dokumentów pozwoli na zobrazowanie roli pozytywnego, pożądanego wizerunku w funkcjonowaniu Sandomierza.

Tabela 5. Strategie regulujące proces zarządzania wizerunkiem Sandomierza

	Nazwa	Rok przyjęcia
1.	Strategia Rozwoju Gospodarczego Sandomierza na lata 2000-2005	2000
2.	Plan Rozwoju Lokalnego Sandomierza 2004-2006	2004
3.	Strategia Rozwoju Gospodarczego Sandomierza na lata 2006-2015	2006
4.	Plan Rozwoju Lokalnego Sandomierza na lata 2007-2015	2006
5.	Strategia Promocji Miasta Sandomierza na lata 2010-2013	2010

Źródło: *Plany, strategie i programy*, [www.sandomierz.pl] (17.05.2014).

Pierwszy, przyjęty w 2000 r. dokument – Strategia Rozwoju Gospodarczego Sandomierza na lata 2000-2005, jedynie w ogólny sposób podkreśla konieczność prowadzenia działań marketingowych. Ich adresatami są przede wszystkim turyści[36]. Zbliżony charakter mają założenia Planu Rozwoju Lokalnego Sandomierza 2004-2006, który, podobnie jak strategia z 2000 r., nakreśla perspektywę komunikowania się miasta z adresatami (tzw. „otoczeniem wewnętrznym", „otoczeniem zewnętrznym bliższym", „otoczeniem zewnętrznym dalszym"[37]). Co charakterystyczne dla dokumentu, to brak precyzyjnego określenia zarówno komponentów składających się na wizerunek Sandomierza, jak i instrumentów służących jego kreowaniu.

Obowiązująca obecnie Strategia Rozwoju Gospodarczego Sandomierza na lata 2006-2015 wskazuje na potrzebę kreowania „dobrego wizerunku" miasta[38]. Niemniej, jedynie w ogólny sposób definiuje cztery kierunki jego promocji. Dokument zawiera zatem harmonogram działań służących prezentacji walorów turystycznych i produktów rolno-ogrodniczych Sandomierza, lokalnych przedsiębiorstw oraz imprez kulturalnych[39]. Przyjęty w 2006 r. Plan Rozwoju Lokalnego Sandomierza na lata 2007-2015 nie odnosi się w bezpośredni sposób do potrzeby kreowania wizerunku miasta. Nie oznacza to jednak, że nie wyznacza harmonogramu realizacji przedsięwzięć o kluczowym znaczeniu dla postrzegania Sandomierza. Przeciwnie,

[36] *Strategia Rozwoju Gospodarczego Sandomierza na lata 2000-2005*, s. 3, [www.sandomierz.pl] (17.05.2014).
[37] *Plan Rozwoju Lokalnego Sandomierza 2004-2006*, s. 83, [www.sandomierz.pl] (17.05.2014).
[38] *Strategia Rozwoju Gospodarczego Sandomierza na lata 2006-2015*, s. 38, [www.sandomierz.pl] (17.05.2014).
[39] Ibidem, s. 39-34.

podkreśla konieczność m.in. „rewitalizacji Starego Miasta" oraz „wzmocnienia zasobów dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego"[40].

Dokumentem, który w całościowy sposób organizuje proces zarządzania wizerunkiem jest oczywiście Strategia Promocji Miasta Sandomierza na lata 2010-2013 (zwana dalej Strategią)[41]. Opracowana przez pracowników Urzędu Miejskiego, tzw. ekspertów zewnętrznych i podmioty wyspecjalizowane (agencje marketingowe), definiuje adresatów i cele realizowanych działań.

Analiza założeń Strategii pokazuje, że adresatami procesu komunikowania się miasta z otoczeniem są przede wszystkim inwestorzy (krajowi i zagraniczni), turyści (krajowi i zagraniczni) oraz mieszkańcy[42]. Głównym celem realizowanych działań jest oczywiście wykreowanie atrakcyjnego wizerunku Sandomierza jako „królewskiego miasta": wyróżniającego się, atrakcyjnego dla turystów, przedsiębiorców i inwestorów, rozwijającego kulturę oraz przyjaznego mieszkańcom. Dokument definiuje cele w następujący sposób:

1. Budowa/wzrost wizerunku wyróżnialnej marki miasta Sandomierz,
2. Rekreacyjna i turystyczna promocja walorów miasta Sandomierz,
3. Promocja rozwoju przedsiębiorczości miasta Sandomierz, przyciąganie inwestorów i stymulowanie rozwoju istniejących podmiotów,
4. Promowanie rozwoju kultury,
5. Budowa/wzrost identyfikacji i tożsamości mieszkańców z miastem[43].

INSTRUMENTY KREOWANIA WIZERUNKU SANDOMIERZA

Opracowana w 2010 r. Strategia w stosunkowo precyzyjny sposób definiuje nie tylko instrumenty, ale również środki wykorzystywane na potrzeby kreowania wizerunku miasta. W zdecydowanej większości są to komponenty promotion-mix. Tabela 6 przedstawia te instrumenty i środki promocji, które zgodnie z założeniami dokumentu, powinny służyć kształtowaniu pozytywnych odczuć oraz opinii wobec Sandomierza.

[40] *Plan Rozwoju Lokalnego Sandomierza na lata 2007-2015*, s. 36, [www.sandomierz.pl] (17.05.2014).
[41] Z uwagi na brak aktualizacji, za zasadną uznaje się ocenę stopnia realizacji założeń Strategii Promocji Miasta Sandomierza na lata 2010-2013.
[42] *Strategia Promocji Miasta Sandomierza na lata 2010-2013*, s. 57-61, [www.sandomierz.pl] (17.05.2014).
[43] Ibidem, s. 44-48.

Tabela 6. Instrumenty i środki promocji służące kreowaniu wizerunku Sandomierza wg Strategii Promocji Miasta Sandomierza na lata 2010-2013

Instrument	Środki (charakterystyka)
Reklama	1. reklama telewizyjna, radiowa, internetowa, prasowa, zewnętrzna (ang. outdoor) 2. serwisy społecznościowe (Facebook) 3. lokowanie produktu (ang. product placement) - serial „Ojciec Mateusz" 4. materiały reklamowe i gadżety promocyjne
Promocja sprzedaży	1. obniżki cen usług turystycznych: - rabatowe bilety i zniżki zbiorowe dla turystów w obiektach zarządzanych przez miasto - budowanie ofert pakietowych 2. organizacja lokalnych konkursów dla branży turystycznej
Sprzedaż osobista	1. spotkania osobiste
Public relations	1. utrzymywanie i wzmacnianie kontaktów z przedstawicielami mediów: - organizacja wizyt studyjnych i wizyt prasowych - organizacja konferencji prasowych - przygotowanie informacji prasowych, materiałów do artykułów - cykliczne spotkania z wybranymi dziennikarzami - monitoring prasowy 2. organizacja eventów: imprez plenerowych (np. Festiwal żywej historii) 3. uczestnictwo w targach 4. opracowanie systemu identyfikacji wizualnej (SIW) tworzonego przez: - herb, logo, sztandar, flagę pieczęć - hasło przewodnie (slogan) - witacz - oznaczenie ulic - ściśle określoną kolorystykę (kolor brązowy, biały, czerwony, niebieski) - typografię (ściśle określony rodzaj czcionki) - druki firmowe - identyfikatory dla pracowników urzędu miejskiego - stemple - materiały promocyjne - wystrój zewnętrzny i wewnętrzny urzędu miejskiego - środki transportu - tablice informacyjne, ogłoszeniowe itp. 5. nawiązanie trwałej współpracy z tzw. mediami branżowymi: Magazynem Focus Historia, Magazynem National Geographic, Ilustrowanym Magazynem Historycznym MILITARIA XX wieku, Magazynem Lotniczym AERO, Magazynem Modelarskim Super Model, Ilustrowanym Magazynem Wojskowym ARMIA, telewizją TVN, Discovery Channel, rozgłośnią radiową RMF FM, 6. wydawanie artykułów sponsorowanych tzw. prasie branżowej 7. wydawanie publikacji w postaci biuletynów informacyjnych (tzw. Raportu Rocznego) 8. prowadzenie oficjalnej, odpowiednio przygotowanej strony internetowej miasta (podział na stronę „miejską" i „turystyczną") 9. prowadzenie utworzenie strony internetowej www.vistsandomierz.pl 10. utworzenie Punktu Informacji Turystycznej 11. utworzenie Punktu Informacji Kulturalnej

Źródło: opracowanie autora na podstawie: *Strategia Promocji Miasta Sandomierza na lata 2010-2013*, s. 57-61, [www.sandomierz.pl] (17.05.2014).

Analiza zawartości Tabeli 6 pozwala na stwierdzenie, że autorzy Strategii zadecydowali o wykorzystaniu wszystkich czterech instrumentów promocji: reklamy, promocji sprzedaży, sprzedaży osobistej i public relations. Okres obowiązywania dokumentu (przypadający na lata 2010-2013) pozwala na ocenę rzeczywistego udziału komponentów promotion-mix w kreowaniu wizerunku Sandomierza.

Biorąc pod uwagę pierwszy instrument można stwierdzić, że władze lokalne prowadziły działania oparte na wykorzystaniu niemal każdego typu reklamy. Decydującą rolę odgrywała jednak reklama zewnętrzna (przede wszystkim billboardy) oraz internetowa. Decyzja o utworzeniu nie tylko oficjalnego profilu Sandomierza w serwisie Facebook[44], ale również konta na portalu YouTube[45], wykraczała poza założenia Strategii. Kształtowaniu pozytywnych odczuć wobec miasta służyły również gadżety promocyjne (m.in. długopisy, notesy, czapeczki itd.). Co szczególnie istotne, Sandomierz, jako jedno z nielicznych polskich miast, z powodzeniem wykorzystywał lokowanie produktu, definiowane jako osadzenie akcji filmu, serialu, programu telewizyjnego na terenie jednostki samorządu terytorialnego i, co z tym związane, prezentację jej walorów. Co istotne, może ono odgrywać kluczową rolę w kreowaniu wizerunku miasta nie tylko w skali miasta lub regionu, ale również w skali całego kraju[46].

W przypadku drugiego komponentu promotion-mix, nie wszystkie typowe dla niego środki znalazły zastosowanie w praktyce. Za jeden z nielicznych przykładów prowadzenia promocji sprzedaży można uznać cykliczne organizowane konkursy kulinarne[47]. Analiza zawartości Tabeli 6 jednoznacznie wskazuje, że również kolejny, trzeci instrument służący kreowaniu wizerunku Sandomierza, został zdefiniowany w ogólny sposób. Trudno zatem przytoczyć przykłady działań, które mogłyby być jednoznacznie traktowane jako sprzedaż osobista[48].

W przeciwieństwie do sprzedaży osobistej, public relations było zarówno najszerzej zdefiniowanym, jak i najczęściej wykorzystywanym komponentem mieszkanki promocyjnej. Po pierwsze, opracowano atrakcyjny i wewnętrznie spójny System Identyfikacji Wizualnej (SIW). Przebudowie uległa również dotychczasowa oficjalna internetowa Sandomierza (podzielono ją na kilka profilowanych podstron odpowiadających adresatom działań promocyjnych)[49]. W latach 2010-2013, a więc w okresie obowiązywania Strategii, władze miasta organizowały szereg eventów integrujących zarówno mieszkańców, jak i turystów m.in. „Festiwal Filmów NieZwykłych", Dni Sandomierza – Święto Miasta, Noc Świętojańska – „Wianki", „Jarmark Ja-

[44] Zob. *Sandomierz – Królewskie Miasto*, [www.facebook.com] (17.05.2014).
[45] Zob. *Miasto Sandomierz*, [www.youtube.com] (17.05.2014).
[46] W przypadku Sandomierza był to emitowany w TVP serial „Ojciec Mateusz".
[47] Chodzi tu o konkursy współorganizowane przez Urząd Miejski w Sandomierzu, zob. *Kalendarz imprez*, [www.sandomierz.pl] (17.05.2014).
[48] Biorąc jednak pod uwagę szereg możliwych form kontaktu zarówno z władzami miasta, jak i pracownikami Urzędu Miejskiego (prezentowanych na oficjalnej stronie internetowej Sandomierza), można przyjąć, że są one wyrazem ich kompetencji i troski o kształtowanie poczucia identyfikacji mieszkańców z miastem, zob. *Kontakt*, [www.sandomierz.pl] (17.05.2014).
[49] Zob. *Nasze Miasto*, [www.sandomierz.pl] (17.05.2014); *Turystyka*, [www.sandomierz.pl] (17.05.2014).

gielloński i Turniej Rycerski", „Dookoła Wody Festival", Festiwal „Muzyka w Sandomierzu"[50]. Swoje funkcjonowanie rozpoczął również Punkt Informacji Turystycznej[51]. Pracownicy Urzędu Miejskiego (przede wszystkim Wydziału Kultury, Sportu i Promocji) nie tylko utrzymywali bieżące kontakty z przedstawicielami środków masowego przekazu, ale również uczestniczyli w targach w kraju i za granicą. Wśród nich można wymienić m.in.: Międzynarodowe Targi Turystyki, Sprzętu Turystycznego, Żeglarskiego i Sportowego „Glob 2014", Międzynarodowe Targi Turystyczne TT Warsaw, Targi „Na Styku Kultur" w Łódzi oraz Targi Turystyki i Wypoczynku „Lato". Co istotne, w 2012 r. zadecydowano o rozpoczęciu sprzedaży płyt DVD z serialem „Ojciec Mateusz" na terenie Sandomierza[52].

Niemniej, nawet w przypadku public relations, nie wszystkie założenia Strategii zostały w pełni zrealizowane. Przykładowo, nie zdecydowano o uruchomieniu specjalnej, anglojęzycznej strony internetowej [www.visitsandomierz.pl] (adresowanej przede wszystkim do potencjalnych inwestorów i turystów zagranicznych) oraz utworzeniu Punktu Informacji Kulturalnej. Miasto nie nawiązało również trwałych, szerokich kontaktów ze środkami masowego przekazu o ogólnopolskim zasięgu oddziaływania. Zabrakło projektów promocyjnych realizowanych we współpracy z zarówno ze stacjami telewizyjnym (TVN, Discovery Channel), jak i rozgłośnią radiową (RMF FM).

PODSUMOWANIE

Analiza instrumentów służących kreowaniu wizerunku Sandomierza pozwala na sformułowanie kilku wniosków. Po pierwsze, władze lokalne podjęły wysiłek zorganizowanego, przemyślanego i skoordynowanego prowadzenia działań promocyjnych. Świadczyło o tym nie tylko opracowanie i przyjęcie Strategii, ale również precyzyjne zdefiniowanie celów tych działań. Po drugie, dobór komponentów mieszkanki promocyjnej pokazuje, że Sandomierza władze miały świadomość istotnej roli komunikowania się z otoczeniem i, co z tym związane, implementacji najważniejszych założeń marketingu terytorialnego. Co więcej, pozwala na stwierdzenie, że dobór ten (dokonywany na poziomie oficjalnego dokumentu, jakim jest przyjęta w 2010 r. Strategia) odpowiadał sposobowi zdefiniowania adresatów.

Zakres rzeczywistego (praktycznego) wykorzystania instrumentów promocji służących kreowaniu wizerunku Sandomierza pokazuje, że w zdecydowanej większości przypadków wpisywał się on założenia Strategii. Co prawda, nie wszystkie środki charakterystyczne dla reklamy, promocji sprzedaży, sprzedaży osobistej i public relations znalazły zastosowanie. Trudno w jednoznaczny sposób wskazać na przyczynę takiego stanu rzeczy.

---

[50] Chodzi o również o takie imprezy jak:, Letnie i Zimowe Mistrzostwa Polski Lekarzy w Triathlonie oraz Letnie i Zimowe Otwarte Mistrzostwa Sandomierza w Triathlonie, „Sandomierskie Wieczory Organowe", „Lato w Mieście", „Zima w Mieście", Festiwal „Łagodności", „Witamina Jazz – jesienna kuracja z półtonami", *Kultura*, [www.sandomierz.pl] (17.05.2014).

[51] *Biuro Obsługi Ruchu Turystycznego PTTK w Sandomierzu*, [http://sandomierskie1155.republika.pl] (17.05.2014).

[52] *Ojciec Mateusz na DVD*, [www.franciszkanska3.pl] (17.05.2014).

Można przypuszczać, że pewną rolę w tym zakresie odegrały ograniczenia finansowe charakterystyczne dla jednostek samorządu terytorialnego mniejszej wielkości. Z drugiej strony, część działań prowadzonych z inicjatywy władz lokalnych, m.in. przyznawanie Nagrody Miasta Sandomierza im. Aleksandra Patkowskiego[53], czy też prowadzenie oficjalnego kanału w serwisie YouTube, znaczenie wykraczała poza rekomendacje sformułowane przez autorów Strategii. Niemniej, struktura zarówno oficjalnie zdefiniowanych, jak i wykorzystywanych w praktyce instrumentów i, co z tym związane, środków promocji była podobna.

Analiza wykorzystywanych w praktyce komponentów mieszkanki promocyjnej umożliwia również wskazanie dwóch rzeczywistych grup adresatów procesu komunikowania się miasta z otoczeniem. Wbrew założeniom Strategii, stosunkowo niewiele działań adresowano wprost do inwestorów, zarówno krajowych, jak i zagranicznych. Zdecydowana większość z nich (m.in. przebudowa oficjalnej strony internetowej miasta, wykorzystanie mediów społecznościowych[54], organizacja eventów, uczestnictwo w targach, utworzenie Biura Informacji Turystycznej) wyraźnie wskazywała na dwie najważniejsze grupy adresatów promocji. Tworzyli je turyści i mieszkańcy.

Wykorzystanie komponentów klasycznej mieszkanki promocyjnej z całą pewnością wpisywało się w szerszy proces zarządzania wizerunkiem Sandomierza inicjowany przez władze lokalne. Świadczyło o tym przede wszystkim długofalowe planowanie działań promocyjnych realizowanych na przestrzeni lat 2010-2013. Analiza tych działań pozwala na stwierdzenie, że Sandomierz, traktowany jako miasto średnie, był w stanie świadomie kreować swój wizerunek. Co więcej, pomimo szeregu ograniczeń wykorzystywał środki promocji o dużym zasięgu oddziaływania m.in. product placement, co pozwoliło mu na kształtowanie przewagi konkurencyjnej względem innych, podobnych jednostek samorządu terytorialnego.

LITERATURA:

[1] Baloglu S., McCleary K. W., *A model of destination image formation*, „Annals of Tourism Research" 1999, vol. 24, no. 4.

[2] Batorski D., *Polacy wobec technologii cyfrowych - uwarunkowania dostępności i sposobów korzystania. Diagnoza Społeczna 2013. Warunki i Jakość Życia Polaków. Raport*, „Contemporary Economis" 2013, vol. 7.

[3] *Biuro Obsługi Ruchu Turystycznego PTTK w Sandomierzu*, [http://Sandomierskie1155.republika.pl].

[53] Bonum Publicum – Nagrody Miasta Sandomierza im. Aleksandra Patkowskiego, [www.sandomierz.pl] (17.05.2014).

[54] Analiza zawartości treści materiałów (filmów i postów) publikowanych w ramach serwisu YouTube oraz portalu Facebook, pokazuje, że w zdecydowanej większości materiały te odnosiły się do atrakcji turystycznych miasta oraz wydarzeń kulturalnych i sportowych organizowanych na jego terenie. Brakowało natomiast materiałów adresowanych do inwestorów.

[4] *Bonum Publicum – Nagrody Miasta Sandomierza im. Aleksandra Patkowskiego*, [www.sandomierz.pl].

[5] Dudek-Mańkowska S., *Koncepcja wizerunku miasta*, [w:] A. Grzegorczyk, A. Kochaniec (red.) *Kreowanie wizerunku miast*, Wyższa Szkoła Promocji, Warszawa 2011.

[6] Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95, Ustawa z dnia 8 marca 1999 r. o samorządzie gminnym.

[7] Dz. U. 1998, nr 91, poz. 576, Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

[8] Dz. U. 1998, nr 91, poz. 578, Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.

[9] Florek M., Augustyn A., *Strategia promocji jednostek samorządu terytorialnego – zasady i procedury*, Best Place – Europejski Instytut Marketingu Miejsc, Warszawa 2011.

[10] Florek M., *Podstawy marketingu terytorialnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2007.

[11] Florek M., Żyminkowski T., *Transfer wizerunku regionu na wizerunek przedsiębiorstwa*, [w:] L. Żabiński, K. Śliwiński (red.) *Marketing – koncepcje, badania, zarządzanie*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002.

[12] Glińska E., Florek M., Augustyn A., *Wizerunek miasta. Od koncepcji do wdrożenia*, Wolters Kulwer Business, Warszawa 2009.

[13] *Gmina miejska Sandomierz*, [http://kielce.stat.gov.pl].

[14] Hetzel P., *Dlaczego marketing terytorialny ma obecnie tak duże znaczenie?*, [w:] T. Domański (red.) *Marketing terytorialny – strategiczne wyzwania dla miast i regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1997.

[15] Huczek M., *Promocja gminy jako sposób wspierania lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas", 2007, nr 1.

[16] *Instytut Turystyki, Gmina Sandomierz*, [www.intur.com.pl].

[17] *Kalendarz imprez*, [www.sandomierz.pl].

[18] Kochanowski J., *Podstawy i zarządzanie marketingiem*, Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2003.

[19] Kohli A. K., Jaworski B. J., *Market Orientation: The Construct, Research Propositions, and Managerial Implications*, „Journal of Marketing" 1990, vol. 54, no. 2.

[20] *Kontakt*, [www.sandomierz.pl].

[21] Kotler P., Heider D. H., Rein I., *Marketing Places – Attracting Investments, Industry and Tourism to Cities*, *States and Nations*, The Free Press, New York 1993.

[22] Kotler P., *Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie i kontrola*, Felberg, Warszawa 1999.

[23] Kozielski R., *Pomiar marketingu – filozofia, systemy i najważniejsze pytania*, [w:] Wskaźniki marketingowe, R. Kozielski (red.) Wolters Kulwer Polska, Warszawa 2011.

[24] *Kultura*, [www.sandomierz.pl].

[25] Lamb Ch. W., Hair J. F., MacDaniel C. D., *Essentialns of Marketing*, South-Western Cengage Learning, Mason 2010.

[26] Lawson F., Baud-Bovy M., *Tourism and Recreational Development*, Architectural Press, London 1977.

[27] Łuczak A., *Wizerunek miasta*, „Samorząd Terytorialny" 2001, nr 1-2.

[28] Markowski T., *Marketing miasta*, [w:] T. Markowski (red.) *Marketing terytorialny*, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2002.

[29] McDonlad M., *Marketing Plans: How to Prepare Them; How to Use Them*, Butterworth-Heinemann, London 2007.

[30] *Miasto Sandomierz*, [www.youtube.com].

[31] Michina A., Kmieciak R., *Orientacja rynkowa a zarządzanie wiedzą w kontekście rozwoju i wzrostu małych i średnich przedsiębiorstw*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie" 2012, z. 60.

[32] *Nasze Miasto*, [www.sandomierz.pl].

[33] *O Sandomierzu*, [www.sandomierz.pl].

[34] *Ojciec Mateusz na DVD*, [www.franciszkanska3.pl].

[35] Piasecki A. K., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.

[36] *Plan Rozwoju Lokalnego Sandomierza 2004-2006*, [www.sandomierz.pl].

[37] *Plan Rozwoju Lokalnego Sandomierza na lata 2007-2015*, [www.sandomierz.pl].

[38] Runge A., *Metodologiczne problemy badania miast średnich w Polsce*, „Prace Geograficzne" 2012, s. 129.

[39] Rybicki J., Pawłowska B., *Kapitał intelektualny jako podstawa budowy przewagi konkurencyjnej*, [w:] A. Chodyński (red.) *Zarządzanie rozwojem przedsiębiorstw i regionów*, Oficyna Wydawnicza Krakowskiej Szkoły Wyższej im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków 2008.

[40] *Sandomierz – Królewskie Miasto*, [www.facebook.com].

[41] *Strategia Promocji Miasta Sandomierza na lata 2010-2013*, [www.sandomierz.pl].

[42] *Strategia Rozwoju Gospodarczego Sandomierza na lata 2000-2005*, [www.sandomierz.pl].

[43] *Strategia Rozwoju Gospodarczego Sandomierza na lata 2006-2015*, [www.sandomierz.pl].

[44] Szromnik A., *Marketing jako narzędzie realizacji przez gminę funkcji informacyjno-promocyjnej*, [w:] K. Kaszuba (red.) *Marketing w zarządzaniu rozwojem lokalnym*, Białostocka Fundacja Kształcenia Kadr, Białystok 2010.

[45] Szromnik A., *Marketing terytorialny – miasto i region na rynku*, Wolters Kulwers Polska, Warszawa 2007.

[46] Tkaczyk J., Rachwalska J., *Wszystko jest obrazem... Kształtowanie wizerunku przedsiębiorstwa*, „Marketing i Rynek" 1997, nr 5.

[47] *Turystyka*, [www.sandomierz.pl].

[48] Zdon-Korzeniowska M., *Jak kształtować regionalne produkty turystyczne? Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009.

[49] Żbikowski J., *Adaptacja koncepcji marketingu terytorialnego przez jednostki samorządu terytorialnego szansą rozwoju regionalnego*, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania Uniwersytetu Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy" 2012, t. 1.

STRESZCZENIE

Zarządzanie wizerunkiem miasta średniego na przykładzie Sandomierza

Jednostki samorządu terytorialnego wypełniają zadania służące zaspokojeniu potrzeb społeczności lokalnych. Realizacja tak zdefiniowanego celu nie jest możliwa bez działań marketingowych, które pozwalają na kreowanie lub utrwalanie wizerunku. Władze lokalne, w tym władze miast średnich, decydują zatem nie tylko o bieżącym prowadzeniu, ale również świadomym

planowaniu tego typu działań. Główny cel artykułu to analiza wybranego aspektu procesu zarządzania wizerunkiem Sandomierza. Zamierzeniem autora jest zatem próba odpowiedzi na pytanie, czy władze lokalne planują proces kreowania wizerunku miasta, a jeśli tak, to jakie instrumenty marketingowe wykorzystują. Zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę zarówno deklarowane, jaki realnie wykorzystywane instrumenty tego typu. Zobrazowanie aktualnego wizerunku Sandomierza wymaga dalszych, pogłębionych badań i nie stanowi celu artykułu. Materiałem badawczym wykorzystywanym przez autora artykułu są oficjalne dokumenty i materiały promocyjne Urzędu Miejskiego w Sandomierzu.

SUMMARY

The image management of a medium-sized town. The case of Sandomierz

The task of local government units is to serve the needs of local communities. In order to achieve such defined goal, marketing operations have to be implemented as they enable one to shape and strengthen the image. Therefore local authorities, including the authorities of medium-sized towns, decide not only on the current implementation of marketing operations but also on their conscious planning. The main aim of the article is to analyse the chosen aspects of the process of the image management of Sandomierz. The intention of the author is to answer the question whether local authorities plan the process and image creation, if so, what marketing instruments are used. Especially when taking into account the declared as well as the used marketing instruments. The presentation of the current image of Sandomierz requires further, deep research and it does not constitute the aim of the article. The research material includes the official documents and the promotion materials of the Municipal Council of Sandomierz.

Łukasz Żabski
Uniwersytet Ekonomiczny
we Wrocławiu

Struktura własnościowa spółek komunalnych w województwie dolnośląskim[1]

WSTĘP

Jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania własne, w celu zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej. W szczególności są to zadania o charakterze użyteczności publicznej, których istotą jest bieżące i nieprzerwane świadczenie i dostarczanie usług i dóbr publicznych. Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawnymi, gospodarka komunalna prowadzona przez samorząd może przybierać różne formy. Jednak najpowszechniej wybieraną jest forma spółek prawa handlowego. Stanowią one obecnie ważny element sektora komunalnego, bowiem sprzyjają efektywniejszemu zarządzaniu majątkiem JST oraz przyczyniają się do rozwoju wspólnot lokalnych.

Celem niniejszej pracy jest przedstawienie specyfiki funkcjonowania podmiotów gospodarczych z kapitałem jednostek samorządu terytorialnego oraz określenie struktury własnościowej gminnych spółek komunalnych w województwie dolnośląskim. W pierwszej części pracy scharakteryzowano gospodarkę komunalną, wskazano jej główne cechy oraz podkreślono istotę dóbr publicznych. Następnie opisano podstawowe formy prowadzenia gospodarki komunalnej wynikające z uregulowań prawnych. W dalszej części pracy szczegółowo przedstawiono specyfikę spółek komunalnych, uwzględniając ich cele, funkcje i strukturę organów. Dopełnienie stanowią wyniki badań własnych dotyczących ilości spółek komunalnych z udziałem gmin województwa dolnośląskiego oraz wysokości posiadanych w nich udzia-

[1] Artykuł powstał w ramach projektu sfinansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/09/N/HS4/03695.

łów/akcji. Rezultaty przeprowadzonego badania pozwalają na zidentyfikowanie struktury własnościowej tej grupy podmiotów gospodarczych.

W realizacji celu pracy posłużono się metodą krytyki i analizy piśmiennictwa z zakresu organizacji gospodarki komunalnej oraz funkcjonowania spółek prawa handlowego z udziałem jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto wykorzystano metodę badania dokumentów wewnętrznych Ministerstwa Skarbu Państwa i badanych gmin oraz analizę zawartości Biuletynów Informacji Publicznej pod kątem udziałów wybranych samorządów w spółkach prawa handlowego. Dodatkowo, w celu uzyskania rzetelnych i prawdziwych informacji zastosowano technikę wywiadu telefonicznego z urzędnikami samorządowymi. W opracowaniu i interpretacji wyników posłużono się metodą statystyczną i opisową. Ponadto najważniejsze wielkości zestawiono w tabelach i na rysunkach.

1. PODSTAWY GOSPODARKI KOMUNALNEJ

Ciężar realizowania potrzeb komunalnych spoczywa na wspólnotach samorządowych, których działalność w tym zakresie jest uregulowana w ustawie z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej. Ustawa ta określa zasady i formy wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań własnych, w celu zaspokojenia potrzeb wspólnoty samorządowej[2]. Ponadto ustawodawca przedstawił definicję legalną gospodarki komunalnej, stwierdzając, że obejmuje ona w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej mające na celu bieżące i nieprzerwalne zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności przez świadczenie usług powszechnie dostępnych[3]. Podstawę ustrojową wykonywania tych zadań stanowi art. 163 Konstytucji RP, w którym wprost wynika, że samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez powoływany akt prawny lub ustawy dla innych organów władz publicznych[4].

Mając na uwadze trójstopniowy podział jednostek samorządu terytorialnego wyróżnia się następujące cechy gospodarki komunalnej[5]:

- obejmuje zadania własne wykonywane w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, w szczególności usługi o charakterze użyteczności publicznej,
- zadania te powinny służyć bieżącemu i nieprzerwanemu dostarczaniu dóbr komunalnych społeczności,
- zadania własne są realizowane przez świadczenie usług powszechnie dostępnych.

Zawarte w definicji zadania własne związane ze zaspokajaniem potrzeb wspólnoty lokalnej dotyczą zadań poszczególnych jednostek samorządu

[2] Art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. *o gospodarce komunalnej*, Dz. U. z 1997r. nr 9, poz. 43 z późn. zm.
[3] Tamże, art. 1 pkt 2.
[4] Art. 163, *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r.
[5] B. Rakoczy, *Prawo gospodarki komunalnej*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2010, s. 12.

terytorialnego, które zostały przewidziane w ustawach ustrojowych. W art. 7 ust. 1. ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym znajdują się zadania dotyczące przede wszystkim ładu gospodarczego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, gminnych dróg, ulic, mostów placów, organizacji ruchu drogowego, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, lokalnego transportu zbiorowego, utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych[6]. Powyższy katalog nie wyczerpuje wszystkich zadań przypisanych ustawowo do gminy. Pełniejszy zbiór zadań własnych jednostki znajduje się w artykule 7 przytaczanej ustawy.

Z kolei zadania publiczne realizowane przez powiat o charakterze ponadgminnym zostały przedstawione w art. 4 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. Zadania przypisane województwu znajdują się w art. 14 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

Należy podkreślić, że gospodarka komunalna swoim zakresem nie obejmuje wszystkich zadań zawartych w ustawach ustrojowych JST. Jak zawarto w definicji, gospodarka komunalna dotyczy tylko zadań służących bieżącemu i nieprzerwanemu zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej i wykonywanych w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Wobec tego spełnienie tego kryterium przez określone zadania własne będzie stanowić przedmiot gospodarki komunalnej.

Inne stanowisko reprezentuje M. Szydło, który stwierdza, że w przedmiotowym aspekcie gospodarka komunalna obejmuje wszystkie zadania własne nałożone przez prawo na jednostkę samorządu terytorialnego, ponieważ zadania o charakterze użyteczności publicznej stanowią tylko fragment pojemnego znaczenia gospodarki komunalnej, ale nie wyczerpują wszystkich znaczeń tego pojęcia[7]. Wobec tego należy przyjąć, że pojęcie gospodarki komunalnej jest umowne i skupia się wokół zagadnień stanowiących istotną cześć funkcjonowania poszczególnych JST.

W krajowej literaturze gospodarka komunalna ujmowana jest w trzech głównych aspektach: ekonomicznym, prawnym lub wspólnotowym, które w zasadzie wzajemnie się przenikają, świadcząc tym samym o użyteczności publicznej gospodarki komunalnej. Zdaniem M. Bałdygi *„formułując definicję działalności o charakterze użyteczności publicznej, możemy wskazać, kierując się wykładnią językową, iż działalność ta ma przynosić pożytek ogółowi i nie ma być nastawiona na maksymalizację zysku”*[8]. Wobec tego gospodarka komunalna powinna być określana w kategoriach non profit i ukierunkowana na realizację celów społecznych. Jednak wskutek rozwoju życia społecznego, niektóre sfery użyteczności publicznej zaczęły być mocno osadzane w wymiarze ekonomicznym, co w efekcie spowodowało, że gospodarkę komunalną zaczęto postrzegać jako działalność gospodarczą. Z kolei w ujęciu prawnym, użyteczność publiczna i jej czynniki ekonomiczne nie

[6] Art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*, Dz. U. z 1990 r. nr 16, poz. 95 z późn. zm.

[7] M. Szydło, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Oficyna a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2008, s. 15.

[8] M. Bałdyga, *Gospodarka komunalna – aspekty prawne*. Wydawnictwo ALPHA Pro, Ostrołęka 2008, s. 27.

stanowią główny punkt odniesienia. Bowiem działalność komunalną postrzega się jako wszelką działalność gmin w realizowaniu zadań własnych i zleconych, będącą wyrazem funkcji państwa rozumianej jako powszechna organizacja władzy publicznej podlegającej konstytucyjnym wymogom legalności dla wykonywania funkcji państwowych[9]. Natomiast w aspekcie wspólnotowym podkreśla się, że gospodarka komunalna to wykonywanie zadań własnych w celu zaspokajania potrzeb społeczności zamieszkujących terytorium jednostki samorządu terytorialnego. W myśl art. 16 Konstytucji RP wspólnotę samorządową z mocy prawa stanowi ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego. Ponadto samorząd terytorialny wyposażony we władzę publiczną wykonuje zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność[10]. W związku z tym, głównym celem gospodarki komunalnej jest realizowanie podstawowych potrzeb wspólnoty mieszkańców.

Istotnym elementem dopełniającym charakterystykę gospodarki komunalnej są dobra komunalne. Są to usługi świadczone w ramach sfer wodociągowo-kanalizacyjnych, zieleni miejskiej, transportu publicznego, gospodarki odpadami itd. Dostarczane są one w sposób niezawodny i bezwzględny, ponieważ w przeciwnym wypadku przerwanie dostaw tych dóbr może skutkować poważnymi problemami w funkcjonowaniu społeczeństwa. W efekcie dobra komunalne muszą być jednocześnie wytwarzane i konsumowane, bowiem nie ma możliwości ich pełnego magazynowania[11]. W tym celu istnieje potrzeba posiadania infrastruktury komunalnej oraz zdolności produkcyjnej. Odpowiednia infrastruktura komunalna pozwala jednostkom samorządu terytorialnego na wypełnianie swoich zadań, w tym zaspokajaniu potrzeb zbiorowych ludności w drodze świadczenia usług użyteczności publicznej.

2. FORMY ORGANIZACJI GOSPODARKI KOMUNALNEJ

Jednostki samorządu terytorialnego mogą dokonać wyboru prowadzenia gospodarki komunalnej, mając jednak na uwadze charakter i rozmiar prowadzonej działalności oraz warunki lokalne i ogólną sytuację jednostki.

W artykule 2 ustawy o gospodarce komunalnej wskazano na dwie zasadnicze formy prowadzenia gospodarki komunalnej, tj. samorządowy zakład budżetowy i spółki prawa handlowego. Użycie w powoływanym przepisie określenia „w szczególności" wskazuje na możliwość wyboru innych form organizacyjnych, takich jak: jednostki budżetowe, których funkcjonowanie zostało uregulowane w ustawie o finansach publicznych. Kompetencje do tworzenia, łączenia i likwidowania tych jednostek sektora finansów publicznych posiadają organy stanowiące jednostek samorządu terytorial-

[9] Z. Grzymała, (red.) *Podstawy ekonomiki i zarządzania w gospodarce komunalnej*, Oficyna Wydawnicza – Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2011, s. 18-19.
[10] Art. 16 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.
[11] Z. Grzymała, (red.) *Podstawy ekonomiki i zarządzania w gospodarce komunalnej*, Oficyna Wydawnicza – Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2011, s. 20-21.

nego. Oprócz tego w literaturze prawnej wymienia się także gospodarstwa pomocnicze[12], fundacje, spółdzielnie.

Kwestia spółek prawa handlowego jako formy prowadzenia gospodarki komunalnej przez jednostki samorządu terytorialnego, ze względu na cel pracy zostanie omówiona szerzej w osobnym rozdziale pracy.

Samorządowy zakład budżetowy jest jednostką nieposiadającą osobowości prawnej, wykonującą wyodrębnione zadania odpłatnie i pokrywającą koszty swojej działalności bezpośrednio z własnej działalności. Przedmiotem działania zakładu budżetowego mogą być zadania własne jednostek samorządu terytorialnego, w zakresie[13]:

1. gospodarki mieszkaniowej i gospodarowania lokalami użytkowymi,
2. dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
3. wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i cieplną oraz gaz,
4. lokalnego transportu zbiorowego,
5. targowisk i hal targowych,
6. zieleni gminnej i zadrzewień,
7. kultury fizycznej i sportu, w tym utrzymywania terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,

7a. pomocy społecznej, reintegracji zawodowej i społecznej oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych,

8. utrzymywania różnych gatunków egzotycznych i krajowych zwierząt, w tym w szczególności prowadzenia hodowli zwierząt zagrożonych wyginięciem, w celu ich ochrony poza miejscem naturalnego występowania,
9. cmentarzy.

W celu realizacji powyższych zadań, zakład budżetowych wyposażony jest w mienie, będące własnością samorządu. W kwestiach majątkowych uprawnienia i obowiązki zakładu przejawiają się w sprawowaniu zarządu nad mieniem komunalnym[14].

Pozostałe działalności wykraczające poza sferę użyteczności publicznej nie mogą być prowadzone w formie samorządowych zakładów budżetowych[15].

---

[12] K. Bandarzewski (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2005, s. 130.

[13] Art. 13 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych,* Dz. U. 2009 nr 157 poz. 1240 z późn. zm.

[14] J. Jagoda, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Gospodarka mieniem komunalnym*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2008, s. 76.

[15] Art. 7 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. *o gospodarce komunalnej*, Dz. U. z 1997 r. nr 9, poz. 43 z późn. zm.

Podstawą gospodarki finansowej omawianej formy organizacyjnej jest plan finansowy zawierający przychody, jak i dotacje z budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz koszty i stan środków obrotowych. Ponadto zakład może otrzymywać specjalne dotacje celowe na zadania bieżące finansowane z udziałem środków publicznych czy na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji. Wysokość dotacji nie może przekroczyć 50% kosztów jego działalności[16].

Inną formą prawnie dopuszczalną do prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego jest jednostka budżetowa. Zgodnie z normą prawną zawartą w art. 11. ust. 1. ustawy o finansach publicznych stanowi ona jednostkę organizacyjną sektora finansów publicznych, nieposiadającą osobowości prawnej i pokrywającą swoje wydatki bezpośrednio z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a pobrane dochody odprowadzająca na rachunek dochodów tego budżetu. Podobnie, jak w przypadku samorządowego zakładu budżetowego, tworzenie, łączenie, przekształcanie jednostki budżetowej należy do wyłącznej kompetencji organu stanowiącego JST.

Należy wskazać, że głównym celem funkcjonowania jednostki budżetowej nie jest wypracowanie zysku. Wynika to, przede wszystkim z ich sposobu finansowania oraz braku mechanizmów efektywnościowych. Wybór tej formy możne być uzasadnione w przypadku realizacji zadań nieprodukcyjnych o charakterze administracyjnym (np.: zarząd nad placem zabaw)[17].

W poniższej tabeli przedstawiono liczbę form prawnych prowadzenia gospodarki komunalnej w latach 2010-2012.

Tabela 1. Podmioty gospodarki komunalnej w latach 2010-2012

		Liczba podmiotów w sektorze komunalnym		
Lp.	**Forma prawna**	**na koniec 2010 roku**	**na koniec 2011 roku**	**na koniec 2012 roku**
1	Zakłady budżetowe	782	795	796
2	Jednostki budżetowe	1305	1223	1231
3	Spółki z o.o.	2058	2312	2402
4	Spółki akcyjne	373	397	409

Źródło: Ministerstwo Skarbu Państwa, Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego za rok 2010, 2011, 2012.

Z powyższego zestawienia wynika, że najpowszechniejszą formą prowadzenia gospodarki komunalnej były spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. W roku 2011 odnotowano duży ich wzrost (o 254 podmioty), w porów-

[16] Art. 15 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych,* Dz. U. 2009 nr 157 poz. 1240 z późn. zm.

[17] J. Jagoda, D. Łobos-Kotowska, M. Stańko, *Gospodarka mieniem komunalnym*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2008, s. 80.

naniu do roku 2010. W dalszej kolejności jednostki oraz zakłady budżetowe. Najmniej w sektorze komunalnym istniało spółek akcyjnych. Dowodzi to temu, że jednostki samorządu terytorialne wybierają efektywniejszy sposób wykorzystywania mienia komunalnego dla zapewnienia właściwej realizacji zadań samorządu. Ponadto dywidendy uzyskiwane z działalności komercyjnej stanowią potencjalne źródło dochodu JST. Mniejszy udział spółek akcyjnych w sektorze komunalnym może wynikać z konieczności ponoszenia znacznych nakładów finansowych, a także z utrudnionego procesu ich tworzenia.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą także prowadzić gospodarkę komunalną prze powierzanie wykonywania części zadań osobom fizycznym, prawnym lub jednostką organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, w drodze zawierania umów na zasadach ogólnych i z uwzględnieniem przepisów szczególnych[18]. Ponadto JST mogą zawierać umowy o partnerstwie publiczno-prawnym, w celu realizacji określonego zadania, przewidzianego w zapisach ustawy o partnerstwie publiczno-prawnym.

3. CHARAKTERYSTYKA SPÓŁEK KOMUNALNYCH

Jak już wspomniano w poprzednim rozdziale pracy, ustawodawca dopuścił możliwość prowadzenia gospodarki komunalnej przez spółki prawa handlowego. Jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także przystępować do takich form organizacyjno-prawnych podmiotów gospodarczych[19]. Ponadto przewidziano, że JST mogą tworzyć osobowe spółki komandytowe i komandytowo-akcyjne[20]. Przepisy powoływanej ustawy zakazują natomiast gminom tworzenia przez nich spółek cywilnych, których organizacja zawarta została w kodeksie cywilnym. Na szczeblu powiatowym istnieje bezwzględny zakaz prowadzenia działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej[21]. Podobna sytuacja występuje w przypadku najwyższego szczebla samorządu terytorialnego – województwa. Ustawodawca zastrzegł także, że województwo może tworzyć i przystępować do spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, spółek akcyjnych lub spółdzielni, ale tylko w sferze użyteczności publicznej. Poza nią, powyższa norma prawna jest ważna w przypadku, gdy spółki wykonują czynności promocyjne, edukacyjne, wydawnicze i telekomunikacyjne, służące rozwojowi województwa[22].

---

[18] Art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. *o gospodarce komunalnej*, Dz. U. z 1997 r. nr 9, poz. 43 z późn. zm.

[19] Art. 9 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. *o gospodarce komunalnej*, Dz. U. z 1997 r. nr 9, poz. 43 z późn. zm.

[20] Kwestie ich tworzenia i organizacji zawarto w art. 14 ust. 1 ustawy z 2008 roku *o partnerstwie publiczno-prawnym*.

[21] Art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym*, Dz. U. 1998 nr 91 poz. 578 z późn. zm.

[22] Art. 13 pkt. 1, 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. *o samorządzie województwa*, Dz. U. 1998 r. nr 9 poz. 576 z późn. zm.

W artykule 10 ustawy o gospodarce komunalnej istniej zapis, że gmina poza sferą użyteczności publicznej może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich w przypadku, gdy dotychczasowa działalność komunalna gminy nie zapewnia zaspokojenia potrzeb zbiorowości wspólnot samorządowych na rynku lokalnym oraz występuje znaczne bezrobocie, które przyczynia się pogorszeniu życia ludności. Z kolei podejmowane działania dopuszczone z obowiązujących przepisów prawa nie spowodowały aktywizacji gospodarczej i trwałego zmniejszenia bezrobocia. Również ograniczenia dotyczące funkcjonowania podmiotów poza sferą użyteczności publicznej nie mają zastosowania do posiadania przez gminę akcji lub udziałów w przedsiębiorstwach działających w branży ubezpieczeniowej, bankowej, doradczej, promocyjnej, edukacyjnej i wydawniczej. Ponadto przewidziano tworzenie i przystępowanie gminy do spółek istotnych dla zapewnienia jej rozwoju, w tym klubów sportowych przyjmujących formę spółki akcyjnej.

Zatem, należy stwierdzić, że żadna jednostka samorządu terytorialnego nie może tworzyć spółek cywilnych. Z kolei powiaty i województwa nie mogą tworzyć i przystępować do spółek osobowych w rozumieniu przepisów kodeksu spółek handlowych.

Prawnie dopuszczone jest także tworzenie kapitałowych spółek komunalnych do realizacji zadań mieszczących się w zakresie użyteczność publicznej przez kilka, nawet różnych szczebli jednostek samorządu terytorialnego. W praktyce oznacza to, że spółkę świadczącą określone usługi dla lokalnej społeczności mogą stworzyć na przykład gminy z województwami, czy powiatami. Ponadto ustawa o gospodarce komunalnej nie zawiera żadnych klauzul ograniczających utworzenie spółek komunalnych z podmiotami prywatnymi.

Spółki komunalne są podmiotami, których funkcjonowanie uregulowane jest w kodeksie spółek handlowych. Mogą być tworzone w każdym celu prawnie dopuszczalnym[23]. Jednak ustawodawca w art. 1. ust. 2 ustawy o gospodarce komunalnej określił cel spółek z udziałem JST działających w sferze użyteczności publicznej jako bieżące i przerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności. Podmioty te mogą posiadać różny udział kapitału JST – od mniejszościowego po większościowy. W przypadku jednoosobowych spółek komunalnych jednostka samorządu terytorialnego będąca jedynym właścicielem zachowuje wszystkie uprawnienia i kompetencje uregulowane w kodeksie spółek handlowych.

W omawianej ustawie nie zawarto konkretnych wymagań odnośnie udziału jednostek samorządu terytorialnego w spółkach prawa handlowego. Oznacza to, że niezależnie od tego, czy przedmiotem działalności podmiotu gospodarczego jest świadczenie usług publicznych czy realizowanie zadań wykraczających poza ten zakres, samorząd może posiadać dowolną wielkość udziałów/akcji[24].

---

[23] Art. 151 § 1 ustawy z dnia 15 września 2000 r. *kodeks spółek handlowych*, Dz. U. z 2000 r. nr 94, poz. 1037 z późn. zm.

[24] W. Popiołek, *Samorządowe spółki akcyjne*, [w:] R. Mikosz, (red.) *Rozprawy prawnicze*, Katowice 2000, s. 116.

Niezależnie od wielkości wkładu kapitału, spółki komunalne mogą kształtować własną strategię rozwoju, zbliżoną swoim zakresem do planu strategicznego danej jednostki samorządowej. Podyktowane jest to tym, że poza zaspokajaniem potrzeb lokalnej społeczności, ich komercyjna działalność skłania także do wypracowywania większego zysku. Może to prowadzić do sytuacji konfliktu pomiędzy przedsiębiorstwem a jednostką samorządu terytorialnego, w zakresie zarządzania mieniem komunalnym[25].

Podstawę funkcjonowania spółki z udziałem jednostki samorządu terytorialnego stanowi umowa spółki albo akt założycielski (w przypadku jednoosobowych spółek) albo statut spółki uchwalony przez organ stanowiący samorządu.

Spółki komunalne wyposażone w osobowość prawną działają poprzez swoje organy, do których należą:

- zgromadzenie wspólników lub walne zgromadzenie akcjonariuszy, w przypadku spółki akcyjnej,
- rada nadzorcza,
- zarząd.

Funkcję zgromadzenie wspólników lub walnego zgromadzenia akcjonariusz w jednoosobowej spółce komunalnej pełnią organy wykonawcze JST[26], czyli prezydent, burmistrz i wójt lub też osoby legitymujące się pełnomocnictwem właściciela. Do ich kompetencji należy prawo do zbycia lub wydzierżawienia przedsiębiorstwa, ustanowienie na nim prawa użytkowania lub też prawo do nabycia lub zbycia nieruchomości, jeżeli umowa spółki nie stanowi inaczej. Oprócz tego na drodze uchwały zgromadzenia wspólników/akcjonariuszy następuje zmiana umowy spółki, przekształcenie własnościowe lub rozwiązanie spółki[27].

Rady nadzorcze w spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego podlegają przepisom kodeksu spółek handlowych, z zastrzeżeniem przepisów ustawy o gospodarce komunalnej. W praktyce oznacza to, że przepisy dotyczące kompetencji i zadań rady nadzorczej w spółkach kapitałowych są równoważne dla organu nadzorczego w spółkach JST. Obligatoryjne ustanowienie rady nadzorczej w spółkach komunalnych służyć ma przede wszystkim zapewnieniu właściwego nadzoru nad wykorzystywaniem środków publicznych zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki[28]. W tym celu rada nadzorcza sprawuje nadzór nad jej działalnością we wszystkich aspektach funkcjonowania spółki.

---

[25] Z. Grzymała, *Restrukturyzacja sektora komunalnego w Polsce, Aspekty organizacyjno-prawne i ekonomiczne*, Oficyna Wydawnicza – Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2010, s. 56-57.

[26] Art. 12 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. *o gospodarce komunalnej*, Dz. U. z 1997 r. nr 9, poz. 43 z późn. zm.

[27] K. Trojanowski, *Funkcjonowanie spółek komunalnych - miasto jako przedsiębiorca*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie", seria Ekonomia 6 (1/2013), Lublin 2013, s. 248.

[28] B. Misterska-Dragan, *Czy Skarb Państwa to dobry uzór? – nadzór właścicielski nad spółkami z udziałem jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty naukowe nr 2 Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni", Bochnia 2004, s. 84.

Katalog zadań rady nadzorczej może być rozszerzony w umowie lub statucie spółki o uprawnienia dotyczące zawieszania poszczególnych członków zarządu z ważnych powodów oraz o obowiązek uzyskiwania przez zarząd zgody na wykonanie czynności oznaczonych w umowie czy statucie spółki. Należy podkreślić, że rada nadzorcza nie może wydawać wiążących poleceń zarządowi odnośnie prowadzenia spraw spółki.

Członkiem organu nadzorczego może zostać osoba, która złożyła z wynikiem pozytywnym egzamin dla kandydatów na członków rad nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa[29] albo też legitymuje się tytułem naukowym doktora nauk ekonomicznych lub prawnych albo wykonuje zawód adwokata, radcy prawnego, biegłego rewidenta lub doradcy inwestycyjnego. Powołanie osób na stanowiska w radzie nadzorczej podmiotów z udziałem JST należy do organu wykonawczego (wójta, burmistrza, prezydenta miasta). Kadencja rady nadzorczej w spółkach, w których samorząd posiada większościowe udziały trwa trzy lata.

Zgodnie z artykułem 4. ust. 1. ustawy z dnia 3 marca 2000 roku o wynagradzaniu osób kierujących niektórymi podmiotami prawnymi, jedna osoba może być członkiem rady nadzorczej w jednoosobowych spółkach prawa handlowego utworzonych przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, spółek, w których udział SP przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji oraz w spółkach (podobnie jest w przypadku spółek z udziałem JST) oraz spółek, w których udział wymienionych podmiotów przekracza 50% kapitału zakładowego lub 50% liczby akcji. Oznacza to, że pracownik samorządowy nie może zasiadać jednocześnie w dwóch radach nadzorczych spółek komunalnych. Dodatkowo, ustawa z 1996 roku o komercjalizacji i prywatyzacji nałożyła obowiązek, zgodnie z którym członek rady nadzorczej spółki ze 100% udziałem jednostki samorządu terytorialnego nie może jednocześnie pozostawać w stosunku pracy ze spółką oraz świadczyć prace i inne usługi na postawie odrębnego tytułu prawnego. Poza tym, nie może taka osoba wykonywać czynności, które byłyby sprzeczne z obowiązkami i mogące rodzić podejrzenia o interesowność lub stronniczość[30].

Zarząd w spółce komunalnej może być sprawowany jedno lub wieloosobowo, a czas trwania kadencji jego członków określony powinien być w umowie lub statucie spółki. W przypadku, gdy nie uregulowano postanowień dotyczących sposobu reprezentacji spółki, to zastosowanie mają właściwe przepisy kodeksu spółek handlowych, w myśl których do składania oświadczeń w imieniu spółki wymagane jest współdziałanie dwóch członków zarządu albo jednego członka łącznie z prokurentem[31]. Do podstawowych uprawnień zarządu należy przede wszystkim prowadzenie spraw spółki i reprezentowanie jej na zewnątrz. Szerzej zadania zarządu wynikają z zapisów kodeksowych oraz umowy/statutu spółki.

---

[29] Art. 10a pkt 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. *o gospodarce komunalnej*, Dz. U. z 1997 r. nr 9, poz. 43 z późn. zm.

[30] Art. 13 ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 r. *o komercjalizacji i prywatyzacji*, Dz. U. 1996 nr 118 poz. 651 z późn. zm.

[31] Art. 205 ustawy z dnia 15 września 2000 r. *kodeks spółek handlowych*, Dz. U. z 2000 r. nr 94, poz. 1037 z późn. zm.

4. STRUKTURA WŁASNOŚCIOWA SPÓŁEK PRAWA HANDLOWEGO Z KAPITAŁEM GMIN WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO – WYNIKI BADAŃ WŁASNYCH

Jednostki samorządu terytorialnego decydując się na przekazanie spółkom prawa handlowego zadań z zakresu gospodarki komunalnej stoją przed decyzją nie tylko o wyborze formy organizacyjno-prawnej (sp. z o.o. S.A.), ale także o wysokości objęcia w nich działów/akcji. Albowiem posiadanie większości udziałów wiąże się z wykorzystaniem szczególnych uprawnień pozwalającymi na sprawowanie efektywnego nadzoru nad funkcjonowaniem spółki.

Celem badań własnych było określenie struktury własnościowej gminnych spółek komunalnych funkcjonujących w województwie dolnośląskim. W realizacji powyższego celu posłużono się metodą analizy danych źródłowych (zestawienia Ministerstwa Skarbu Państwa w zakresie przekształcania i prywatyzacji mienia komunalnego, roczniki statystyczne Głównego Urzędu Statystycznego, a także informacje zawarte na Biuletynach Informacji Publicznej analizowanych gmin i spółek). Ponadto wykorzystano metodę wywiadu telefonicznego ze skarbnikami i sekretarzami gmin. Badaniami objęto wszystkie gminy województwa dolnośląskiego. Zestawienie gmin województwa dolnośląskiego, w podziale na typy przedstawiono w poniższej tabeli nr 2.

Tabela 2. Typ i liczba gmin w województwie dolnośląskim

Typ gmin	Liczba
miejskie	36
miejsko-wiejskie	55
wiejskie	78
ogółem	**169**

Źródło: Główny Urząd Statystyczny.

Przy realizacji badań napotkano na kilka problemów, które znacząco wpłynęły na proces przeprowadzania analiz oraz wykorzystanej metodologii. Po pierwsze okazało się, że nie istnieje baza gromadząca informacje o wysokości udziałów polskich gmin w spółkach prawa handlowego. Ministerstwo Skarbu Państwa corocznie zbiera informacje od jednostek samorządu terytorialnego o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego. W informacjach publikowanych na stronach resortu znajdują się zestawienia, z których wynika, że najpopularniejszą formą prowadzenia gospodarki komunalnej są właśnie spółki kapitałowe (zob. tab. 1.). Jednak liczba funkcjonujących spółek podana jest ogółem, bez dokładnego podziału na woje-

wództwa. Dodatkowo publikacje Głównego Urzędu Statystycznego, wprawdzie przedstawiające informacje w podziale administracyjnym, to jednak nie przedstawiają faktycznych udziałów gmin w strukturze własnościowej spółek świadczących usługi użyteczności publicznej. Również strony internetowe Biuletynów Informacji Publicznych badanych gmin bardzo często nie posiadały i wciąż nie posiadają wyczerpujących informacji o udziałach/akcjach w spółkach prawa handlowego. Zdarzały się przypadki, w których informacje nie były aktualizowane i ograniczyły się tylko do podania nazwy spółek, bez dokładnego określenia struktury własnościowej. Podobnie sytuacja wyglądała w przypadku stron spółek z kapitałem JST.

Mając na uwadze powyższe problemy z zebraniem materiału badawczego, postanowiono przeprowadzić wywiad telefoniczny z sekretarzami i skarbnikami gmin, którym zadano następujące pytania:

- Czy gmina posiada udziały bądź akcje w spółkach prawa handlowego?

Jeżeli otrzymano odpowiedź „TAK", to postawiono kolejne, szczegółowe pytania:

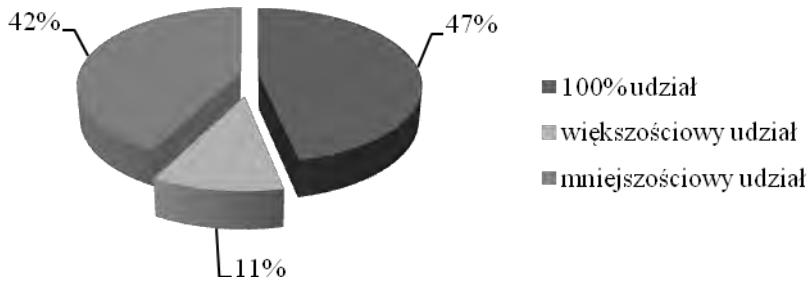
- Jakie udziały bądź akcje (większościowe, mniejszościowe) posiada gmina w spółkach prawa handlowego?
- Jaki procent stanowi udział gminy w strukturze własnościowej spółki komunalnej?

Zdarzały się nieliczne przypadki, w których bezpośrednim rozmówcą udzielającym odpowiedzi na powyższe pytania był wójt gminy, bezpośredni zastępcy organu wykonawczego oraz główni księgowi.

Spośród wszystkich 169 gmin województwa dolnośląskiego otrzymano pełne informacje od 166 jednostek. W przypadku 3 gmin spotkano się z odmową telefonicznego udzielenia odpowiedzi na zadane pytania. W związku z czym, wystąpiono z oficjalnym pismem do organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego o udostępnienie informacji publicznej. Odpowiedzi otrzymano w ustawowym, 14 dniowym terminie.

Z przeprowadzonych badań otrzymano, że gminy województwa dolnośląskiego ulokowały swój kapitał łącznie w 315 spółkach prawa handlowego. W analizie pomięto spółki niefunkcjonujące oraz postawione w stan likwidacji. W największej liczbie spółek komunalnych udziały posiada gmina miejska Wrocław (21 spółek), następnie gmina miejska Legnica (10 spółek), gmina miejska Świdnica (9 spółek), gmina miejska Polkowice (8 spółek). Można wysunąć wniosek, że prowadzeniem gospodarki komunalnej w formie spółek zainteresowane są przede wszystkim duże gminy miejskie, w tym miasta na prawach powiatu, dysponujące znacznym mieniem i wykonujące zadania własne i zlecone na rzecz większej liczby społeczności. Wśród badanych gmin, 64 nie ma udziałów w spółkach kapitałowych.

Strukturę własnościową gminnych spółek komunalnych w województwie dolnośląskim zaprezentowano na poniższym rysunku nr 1.



Rysunek 1. Wysokość udziału gmin województwa dolnośląskiego w spółkach komunalnych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań.

Analizując strukturę własnościową spółek komunalnych należy stwierdzić, że najliczniejszy odsetek (47%) stanowią spółki, w których badane gminy są jedynymi właścicielami. Najwięcej spółek jednoosobowych posiada gmina miejska Wrocław (12), kolejno gmina miejska Lubin (6) oraz gmina miejska Jelenia Góra (5). Wniesienie całego kapitału do spółki pozwala gminie na zachowanie wszelkich uprawnień i kompetencji właściciela oraz na sprawowania efektywnej kontroli nad spółką. Następnie 42% spółek stanowią te, w których samorząd posiada mniejszościowy udział, a więc wynoszący poniżej 51%. Najwięcej ma ich gmina miejska Legnica (6 spółek) oraz gmina miejska Świdnica (5 spółek). Bardzo często przedmiotem działalności spółek z małym kapitałem samorządu jest dostarczanie wody oraz odbiór ścieków na terenie kilku gmin położonych obok siebie. Dla przykładu można podać Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej „Sanikom" Sp. z o.o. w Lubawce, w której udziałowcami jest 18 gmin województwa dolnośląskiego. Ponadto dokonując wnikliwej analizy, należy zauważyć, że mniejszościowe udziały w spółkach posiadają w znacznej liczbie gminy wiejskie, które swoim ograniczonym zasięgiem i budżetem nie mają możliwości lokowania wyższego kapitału. Jedynie w 11% spółek, badane gminy posiadają większościowy (powyżej 51%) udział w strukturze własnościowej.

W związku z powyższym, można wysunąć wniosek, że spółki gminne funkcjonujące w województwie dolnośląskim, w przeważającej większości decydują się na utworzenie podmiotów gospodarczych będących w całości w ich posiadaniu, a także na przystępowanie z mniejszym kapitałem do spółek prawa handlowego. Wynika to głównie z braku odpowiedniej wysokości środków finansowych oraz preferowaniu innych form w prowadzeniu gospodarki komunalnej, opierającej się na świadczeniu usług i dostarczaniu dóbr publicznych. Dodatkowo należy wskazać, że w spółkach z mniejszym udziałem samorządu, część kapitału zakładowego jest własnością podmiotów prywatnych. Przykład stanowi między innymi spółka „Azart-Sat" z Bolesławca, w której dominującym właścicielem jest podmiot prywatny,

a także spółka Głogowskie Przedsiębiorstwo Komunalne SITA Głogów Sp. z o.o., w której także większość udziałów jest w dyspozycji podmioty prywatnego.

PODSUMOWANIE

Ustawa o gospodarce komunalnej dopuszcza jednostkom samorządu terytorialnego prowadzenie gospodarki komunalnej w kilku formach. Jednak na podstawie zestawień przygotowanych przez Ministerstwo Skarbu Państwa, a także badań własnych można wysunąć wniosek, że samorządy coraz częściej powierzają realizację zadań z zakresu gospodarki komunalnej spółkom prawa handlowego. Wynika to, nie tylko z ich ważnej roli społecznej, ale także ze specyfiki funkcjonowania, która pozwala na racjonalne i efektywniejsze gospodarowanie majątkiem samorządu w celu realizacji zadań własnych i zleconych.

Przedstawione w pracy rozważania na temat spółek komunalnych, a także ich struktury własnościowej dowodzą, że w przeważającej większości gminy województwa dolnośląskiego są ich jedynymi właścicielami, dzięki czemu mogą one w pełni nadzorować ich funkcjonowanie. Ponadto zaobserwowano, że znaczna część gmin posiada mniejszościowe udziały bądź akcje w przedsiębiorstwa, których między innymi podstawowym celem działalności jest dostarczanie wody oraz odprowadzanie ścieków, czy odbiór odpadów komunalnych. W związku z tym, kształt struktury własnościowej spółek komunalnych może wynikać z typu jednostki samorządowej (wiejska, wiejsko-miejska, miejska), posiadanych zasobów finansowych oraz rodzaju i skali wykonywanych zadań własnych i zleconych.

LITERATURA:

[1] Bałdyga M., *Gospodarka komunalna – aspekty prawne*. Wydawnictwo ALPHA Pro, Ostrołęka 2008.

[2] Bandarzewski K. (red.), *Komentarz do ustawy o samorządzie województwa*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2005, s. 130.

[3] Grzymała Z., (red.) *Podstawy ekonomiki i zarządzania w gospodarce komunalnej*, Oficyna Wydawnicza – Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2011.

[4] Grzymała Z., *Restrukturyzacja sektora komunalnego w Polsce, Aspekty organizacyjno-prawne i ekonomiczne*, Oficyna Wydawnicza – Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2010.

[5] Jagoda J., Łobos-Kotowska D., Stańko M., *Gospodarka mieniem komunalnym*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2008.

[6] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 r.

[7] Ministerstwo Skarbu Państwa, *Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego za rok 2010, 2011, 2012*.

[8] Misterska-Dragan B., *Czy Skarb Państwa to dobry wzór? – nadzór właścicielski nad spółkami z udziałem jednostek samorządu terytorialnego,* „Zeszyty naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni", Bochnia 2004, nr 2.

[9] Popiołek W., *Samorządowe spółki akcyjne*, [w:] Mikosz R., (red.) *Rozprawy prawnicze*, Katowice 2000.

[10] Rakoczy B., *Prawo gospodarki komunalnej*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2010.

[11] Szydło M., *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Oficyna a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2008.

[12] Trojanowski K., *Funkcjonowanie spółek komunalnych - miasto jako przedsiębiorca*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie", seria Ekonomia 6 (1/2013), Lublin 2013.

[13] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych,* Dz. U. 2009 nr 157 poz. 1240.

[14] Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. *o gospodarce komunalnej*. Dz. U. z 1997 r. nr 9, poz. 43 z późn. zm.

[15] Ustawa z dnia 15 września 2000 r. *kodeks spółek handlowych*. Dz. U. Nr 94 poz. 1037.

[16] Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. *o komercjalizacji i prywatyzacji.* Dz. U. 1996 nr 118 poz. 651.

[17] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*, Dz. U. z 1990 r. nr 16, poz. 95.

[18] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie powiatowym*, Dz. U. 1998 nr 91 poz. 578.

[19] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. *o samorządzie województwa*, Dz. U. 1998 r. nr 9 poz. 576.

STRESZCZENIE

Struktura własnościowa spółek komunalnych w województwie dolnośląskim

Głównym celem artykułu jest przedstawienie specyfiki funkcjonowania podmiotów gospodarczych z kapitałem jednostek samorządu terytorialnego oraz określenie struktury własnościowej gminnych spółek komunalnych w województwie dolnośląskim. W pierwszej części pracy scharakteryzowano gospodarkę komunalną, wskazano jej główne cechy oraz podkreślono istotę dóbr publicznych. Następnie opisano podstawowe formy prowadzenia gospodarki komunalnej wynikające z uregulowań prawnych. W dalszej części pracy szczegółowo przedstawiono specyfikę spółek komunalnych, uwzględniając ich cele, funkcję i strukturę organów. Dopełnienie stanowią wyniki badań własnych dotyczących ilości spółek komunalnych z udziałem gmin województwa dolnośląskiego oraz wysokości posiadanych w nich udziałów/akcji. Rezultaty przeprowadzonego badania pozwalają na zidentyfikowanie struktury własnościowej tej grupy podmiotów gospodarczych.

SUMMARY

The ownership structure of municipal companies in Lower Silesian Voivodeship

The main aim of this article is to present the specific of business entities with a capital of local government units and to determine the structure of municipal companies in Lower Silesian Voivodeship. In the first part municipal economy was characterized, its main features were indicated and the nature of public goods was highlighted. Further the basic forms of conducting of municipal resulting from law's regulation were described. The rest of the work in detail described the specifics of municipal companies, taking into account their goals, function and structure of organs. It's complemented with the results of research on the amount of municipal companies with the participation of the municipalities of the Lower Silesian Voivodship and the amount held in these shares/stock. The results of the study allow to identify the ownership structure of this entities group.

Marta Wysogląd
Urząd Marszałkowski
Województwa Dolnośląskiego

Zróżnicowanie wykorzystania środków przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013

WSTĘP

Rok 2007 był przełomowy dla regionów Polski, ponieważ rozpoczęto realizację unijnej polityki strukturalnej skierowanej na zmniejszanie dysproporcji w rozwoju poszczególnych regionów, wzmacnianie spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej na rzecz harmonijnego rozwoju Unii Europejskiej. Zgodnie z założeniami Strategii Lizbońskiej obecnym celem europejskiej polityki regionalnej jest uczynienie z Europy najbardziej konkurencyjnej gospodarki na świecie. Polskie województwa zostały zakwalifikowane do wsparcia jako regiony zacofane podobnie jak większość regionów w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, które przystąpiły do Unii Europejskiej w tym samym okresie. Województwo dolnośląskie w okresie programowania 2007-2013 otrzymało z Unii Europejskiej środki finansowe na rozwój w ramach programów operacyjnych. Największe środki zostały przyznane z Europejskiego Funduszu Rozwoju w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013.W tym celu środki unijne były podstawą realizacji strategicznych przedsięwzięć przygotowanych przez dolnośląskie jednostki samorządu terytorialnego. Realizowane zadania przyczyniły się do zmniejszenia dysproporcji ekonomicznych, społecznych i terytorialnych w regionie.

Celem artykułu jest określenie zróżnicowania wykorzystania środków w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013 przez jednostki samorządu terytorialnego Dolne-

go Śląska przeznaczonych na podniesienie konkurencyjności regionu oraz jakości życia mieszkańców.

1. Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013

W okresie programowania w latach 2007-2013 każde województwo posiadało swój program operacyjny stanowiące narzędzie realizacji Narodowej Strategii Spójności, w ramach którego jest przyznawana pomoc poszczególnym regionom w Polsce. Za ich przygotowanie i zarządzanie odpowiedzialne były samorządy województw.

Regionalne Programy Operacyjne (RPO) realizują nowe podejście do polityki regionalnej, którego zasadniczą przesłanką jest decentralizacja programowania rozwoju regionów wynikająca z dążenia do zwiększenia stopnia efektywności prowadzonych działań rozwojowych oraz wzmocnienia zaangażowania społeczności lokalnych w kształtowanie i realizację polityki rozwoju[1].

Na realizację RPO we wszystkich polskich województwach przeznaczono 16,6 mld euro. Kwota ta została rozdysponowana między poszczególne województwa na podstawie trzech przesłanek: wielkości populacji, poziomu bezrobocia oraz wysokości PKB per capita danego województwa[2] (por. tab. 1).

Województwo dolnośląskie otrzymało w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego 1,2 mld euro, co stanowi niemal 7,5% puli przeznaczonej dla wszystkich regionów. Kwota ta została uzupełniona o krajowy wkład publiczny 419,6 mln euro oraz o wkład przedsiębiorstw prywatnych w wysokości 189,7 mln euro. Wysoki poziom wkładu krajowego jest determinowany w głównej mierze specyfiką realizowanych przedsięwzięć w ramach RPO WD na lata 2007-2013, które w większości mają charakter publiczny i których beneficjentem są organy administracji rządowej oraz jednostki samorządu terytorialnego[3].

---

[1] M. Dziembała, *Regionalny Program Operacyjny Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013 i jego znaczenie w podnoszeniu konkurencyjności regionu* [w:] M. Klamut, E. Szostak (red.) *Jaka Polityka spójności po roku 2013?*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 95, WUE, Wrocław, 2010, s. 197.

[2] *Bilans otwarcia Programów Operacyjnych realizowanych w latach 2007-2013 – perspektywa regionalna*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego Warszawa 2008, s. 10,

[3] M. Marut, *Próba oceny efektywności wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego dla Dolnego Śląska na lata 2007-2013*, [w:] R. Brol (red.) *Problemy rozwoju regionalnego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 110, WUE, Wrocław, 2010, s. 217.

Tabela 1. Alokacja środków wspólnotowych w podziale na Regionalne Programy Operacyjne na lata 2007 – 2013

Województwo	Środki wspólnotowe przeznaczone na wdrażanie RPO w euro	
	Ogółem	Per capita
Dolnośląskie	1 213 144 879	417,3
Kujawsko-pomorskie	951 003 820	459,9
Lubelskie	1 155 854 549	515,8
Lubuskie	439 173 096	429,3
Łódzkie	1 006 380 910	388,9
Małopolskie	1 290 274 402	398,2
Mazowieckie	1 831 496 698	359,1
Opolskie	427 144 813	391,6
Podkarpackie	1 136 307 823	382,6
Podlaskie	636 207 883	519,8
Pomorskie	885 065 762	400,5
Śląskie	1 712 980 303	349,6
Świętokrzyskie	725 807 266	569,0
Warmińsko-mazurskie	1 036 542 041	740,4
Wielkopolskie	1 272 792 644	385,7
Zachodniopomorskie	835 437 299	493,7
Ogółem 16 RPO	16 555 614 188	-

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Bilansu otwarcia Programów Operacyjnych realizowanych w latach 2007-2013 – perspektywa regionalna, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego Warszawa 2008.

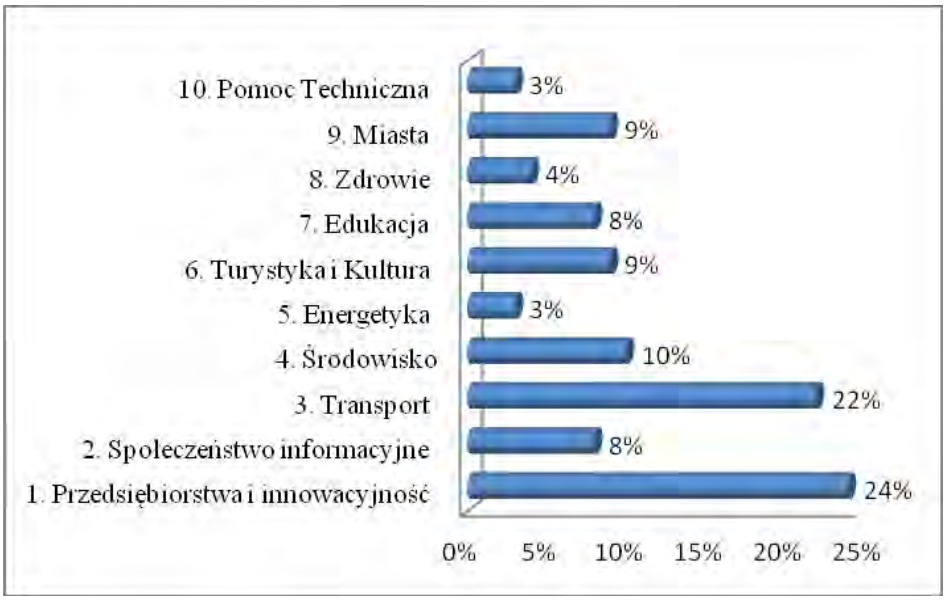
Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013 stanowił ważny instrument wspierania rozwoju tego regionu wpisując się w nakreślone priorytety jego strategii rozwoju. Wsparcie w ramach programu zostało skierowane do następujących obszarów[4]:

- infrastruktura komunikacyjna,
- turystyka,
- kultura,
- edukacja,

[4] *Regionalny Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013* przyjęty przez Komisję Europejską w dniu 13 grudnia 2011 r. K(2011) 9362 zmieniającą decyzję K(2007) 4207 w sprawie przyjęcia programu operacyjnego w ramach pomocy wspólnotowej z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego objętego celem Konwergencji dla regionu Dolny Śląsk w Polsce (CCI 2007PL161PO005) oraz Uchwałą Zarządu Województwa Dolnośląskiego nr 748/III/07 z dn. 25 września 2007 r. z późn. zm. s. 10.

- infrastruktura ochrony środowiska,
- społeczeństwo informacyjne,
- ochrona zdrowia,
- bezpieczeństwo ekologiczne
- bezpieczeństwo energetyczne
- rozwój małych i średnich przedsiębiorstw.

Celem programu było podniesienie poziomu życia mieszkańców Dolnego Śląska oraz poprawa konkurencyjności regionu przy respektowaniu zasad zrównoważonego rozwoju. W ramach dostępnej puli środków w ramach RPO WD na lata 2007-2013 została rozdysponowana pomiędzy poszczególne priorytety, których jest 10 (por rys. 1).



Rysunek 1. Podział alokacji RPO WD 2007-2013 na priorytety w %

Źródło: opracowanie własne na podstawie zapisów Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013, UMWD, Wrocław, 2011.

Dokonując analizy rozdysponowania funduszy unijnych można wskazać, iż największe środki przeznaczono na wspieranie projektów w priorytecie „Przedsiębiorstwa i innowacyjność", tj. 24%. Wynika to z faktu, iż innowacje i nakłady na działalność badawczo-rozwojową przyczyniają się do poprawy rozwoju gospodarczego Dolnego Śląska.

22% alokacji EFRR skierowano na rozwój infrastruktury transportowej, która pomoże usprawnić komunikację w regionie, co ma szczególne znaczenie z punktu widzenia atrakcyjności inwestycyjnej województwa.

Na realizację działań w ramach priorytetu „Transport" oraz „Przedsiębiorstwa i innowacyjność" asygnowano prawie 50% dostępnej alokacji w ramach programu.

Również istotna jest realizacja zadań związanych z ochroną środowiska naturalnego i bezpieczeństwa ekologicznego, szczególnie w odniesieniu do problemów związanych z zagospodarowaniem odpadów oraz ograniczeniem emisji substancji szkodliwych do środowiska. Konieczne jest podejmowanie przedsięwzięć mających na celu budowę, rozbudowę lub przebudowę infrastruktury chroniącej przed powodzią, suszą oraz innymi klęskami żywiołowymi, co przyczyni się do poprawy bezpieczeństwa mieszkańców regionu.

Uwzględniając podział środków EFRR pomiędzy poszczególne priorytety, należy zwrócić uwagę na znaczne nakłady (około 9%) na inwestycje w priorytecie „Miasta" oraz „Turystyka i Kultura", gdyż brak odpowiednich projektów w tym zakresie może spowodować barierę wzrostu regionu.

2. WYKORZYSTANIE ŚRODKÓW W RAMACH RO WD NA LATA 2007-213 PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

W ramach podmiotów, które mogą ubiegać się o wsparcie ze środków europejskich w ramach RPO WD 2007-2013 są wspólnoty samorządowe mieszkańców gmin, powiatów i województw, którzy są głównymi beneficjentami pomocy unijnej. Poza samym samorządem, o dofinansowanie projektów ze środków unijnych ubiegać się mogą ich jednostki[5]:

- gminna samorządowa jednostka organizacyjna,
- powiatowa samorządowa jednostka organizacyjna,
- samorządowa osoba prawna,
- wojewódzka samorządowa jednostka organizacyjna,
- wspólnota samorządowa,
- wspólnota samorządowa – gmina,
- wspólnota samorządowa – powiat,
- wspólnota samorządowa – województwo.

Nie wszystkie projekty realizowane przez samorządy wyłaniane są w drodze postępowania konkursowego. Szczególnie istotne zadania mogą być realizowane z listy indykatywnej bądź jako projekty systemowe. Dotyczy to projektów kluczowych; zwykle stanowią je przedsięwzięcia infrastruktu-

[5] *Absorpcja środków UE przez samorządy oraz ich jednostki w województwie zachodniopomorskim w latach 2007-2012*, Centrum Rozwoju Społeczno-Gospodarczego, Szczecin, 2013, s. 12.

ralne, których realizacja jest niezwykle istotna z punktu widzenia osiągnięcia strategicznych celów rozwojowych dla danego sektora gospodarki bądź regionu, i które tym samym w znaczący sposób przyczyniają się do osiągnięcia zakładanych wskaźników rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Środki unijne pozyskane przez jednostki samorządu terytorialnego na Dolnym Śląsku w podziale na poszczególne priorytety RPO WD 2007-2013 przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Dofinansowanie UE uzyskiwane przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach RPO WD 2007-2013 w podziale na priorytety

Nr priorytetu z RPO WD 2007-2013	Dofinansowanie z EFRR przez JST	Dofinansowanie z EFRR ogółem	Odsetek dofinansowania JST w dofinansowaniu ogółem
Priorytet 1	0	1 142 716 776	0,0%
Priorytet 2	312 991 187	400 972 271	78,1%
Priorytet 3	968 718 995	1 140 002 010	85,0%
Priorytet 4	428 550 985	526 177 454	81,4%
Priorytet 5	775 224	104 782 301	0,7%
Priorytet 6	327 728 484	447 853 144	73,2%
Priorytet 7	215 307 949	408 763 871	52,7%
Priorytet 8	71 973 462	181 158 625	39,7%
Priorytet 9	282 936 620	311 242 423	90,9%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Krajowego Systemu Informatycznego SIMIK 2007-2103 – stan na 31.12.2013 r.

Przeprowadzona analiza finansowania przedsięwzięć w ramach poszczególnych priorytetów pokazuje, iż najwięcej dofinansowania jest uzyskiwana przez podmioty należące do sektora jednostek samorządu terytorialnego w zakresie rewitalizacji miast – 90,%, ochrony środowiska – 81,4% oraz inwestycji drogowych – 85%. Duży odsetek dofinansowania zdobytego przez JST jest również w Priorytecie 2 oraz 6. W działaniach, które realizują projekty inwestycyjne w zakresie infrastruktury działalności badawczo-rozwojowej prowadzonej na rzecz przedsiębiorstw, tworzenia i rozwoju parków przemysłowych, oraz inwestycje wspierające przedsiębiorstwa oraz dotyczące budowy, przebudowy i rozbudowy sieci dystrybucji ciepła, jednostki samorządu terytorialnego nie aplikowały prawie wcale o te środki.

Niemalże we wszystkich priorytetach RPO WD 2007-2013 ilość zawieranych umów jest największa w przypadku podpisywania umów dotacyjnych z jednostkami samorządu terytorialnego. Wyjątkiem jest priorytet 1 oraz 5, w ramach których działania są realizowane przez podmioty prywatne (por. tab. 3).

Tabela 3. Liczba umów podpisanych przez beneficjentów RPO WD 2007-2013 z uwzględnieniem umów zawartych z jednostkami samorządu terytorialnego

Nr priorytetu z RPO WD 2007-2013	Liczba umów zawartych z JST	Liczba umów zawartych z wszystkimi rodzajami Beneficjentów
Priorytet 1	0	677
Priorytet 2	60	80
Priorytet 3	66	75
Priorytet 4	125	152
Priorytet 5	1	72
Priorytet 6	188	240
Priorytet 7	57	79
Priorytet 8	21	68
Priorytet 9	240	353

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Krajowego Systemu Informatycznego SIMIK 2007-2103 – stan na 31.12.2013 r.

Najwięcej umów zwieranych z jednostki samorządu terytorialnego w stosunku do umów podpisanych ze wszystkimi beneficjentami jest w ramach Priorytetu 2, 3, 4, 7 i 9. Działania w ramach tych priorytetów przyczyniają się do rozwoju podregionów województwa dolnośląskiego przede wszystkim w zakresie świadczenia usług publicznych.

Doświadczenia wynikające z realizacji zarówno programu przedakcesyjnych, jak i z perspektyw finansowej 2004-2006 że gminy w pierwszej kolejności decydowały się na realizację zadań własnych rozwiązujących najważniejsze problemy z jakimi się zmagają, w szczególności dotyczące podstawowej infrastruktury drogowej i kanalizacyjnej, a dopiero w dalszej kolejności decydowały się na realizację zadań np. z zakresu turystyki, kultury, czy odnawialnych źródeł energii. Ze względu na niewystarczającą ilość środków przeznaczoną na zaspokajanie najpilniejszych potrzeb infrastrukturalnych jednostek samorządu terytorialnego zapotrzebowanie na tego typu wsparcie było bardzo zbliżone w okresie programowania 2007-2013. W tabeli 4 przedstawiono poziom wskaźnik absorpcji środków w ramach RPO WD 2007-2013 przez jednostki samorządu terytorialnego

„Przeciętny" udział dotacji samorządu terytorialnego w stosunku do dotacji ogółem wynosi dla całego województwa dolnośląskiego około 47%. Jednostki samorządu terytorialnego (jst) powiatu legnickiego pozyskały 23,4% środków ogółem i osiągnęły najniższy wskaźnik w tym zakresie. Środki unijne pozyskane przez jst powiatu jaworskiego stanowią aż 88,3% uzyskanego dofinansowania w ramach RPO WD 2007-2013.

Tabela 4. Wskaźnik absorpcji środków unijnych w ramach RPO WD 2007-2013 przez jednostki samorządu terytorialnego

Powiat	Liczba projektów	Całkowita wartość projektów w PLN	Dofinansowanie z EFRR w PLN ogółem	dofinansowanie uzyskane przez JST	odsetek środków uzyskanych przez JST
Powiat bolesławiecki	49	174 121 060,67	80 219 097,73	51 411 830,34	64,1%
Powiat dzierżoniowski	82	287 765 805,88	129 167 985,64	81 072 162,12	62,8%
Powiat głogowski	22	92 159 302,18	45 438 999,09	34 898 861,55	76,8%
Powiat górowski	8	29 058 270,94	14 042 803,53	12 163 937,53	86,6%
Powiat jaworski	44	92 226 781,67	53 326 366,85	47 069 100,94	88,3%
Powiat jeleniogórski	89	432 017 998,82	191 421 613,68	66 349 032,99	34,7%
Powiat kamiennogórski	30	98 301 840,57	58 700 965,36	19 977 097,42	34,0%
Powiat kłodzki	165	713 533 904,13	351 742 193,40	172 731 329,16	49,1%
Powiat legnicki	25	113 306 293,72	51 798 647,82	31 161 786,33	60,2%
Powiat lubański	48	212 140 114,75	88 669 654,62	28 344 597,55	32,0%
Powiat lubiński	30	144 870 482,74	64 064 384,52	30 069 068,64	46,9%
Powiat lwówecki	23	40 567 210,97	20 877 732,68	15 928 471,95	76,3%
Powiat m. Jelenia Góra	57	299 280 899,38	156 524 811,69	106 612 257,77	68,1%
Powiat m. Legnica	44	350 879 435,57	166 208 063,86	38 912 078,19	23,4%
Powiat m. Wałbrzych	100	351 793 819,39	192 397 154,72	135 138 887,53	70,2%
Powiat m. Wrocław	468	2 042 181 272,78	1 045 913 992,18	293 935 020,68	28,1%
Powiat milicki	31	100 477 300,04	47 005 569,33	34 293 420,67	73,0%
Powiat oleśnicki	60	192 782 342,84	97 463 335,17	71 099 633,11	73,0%
Powiat oławski	58	241 160 138,56	102 688 415,17	55 943 239,55	54,5%
Powiat polkowicki	20	80 090 772,59	44 042 189,62	37 988 316,22	86,3%
Powiat strzeliński	24	78 293 793,27	40 024 041,27	30 092 088,24	75,2%
Powiat średzki	36	96 139 980,73	45 255 735,49	31 264 794,94	69,1%
Powiat świdnicki	108	439 414 548,37	207 562 951,24	137 790 545,67	66,4%
Powiat trzebnicki	65	208 540 848,34	105 678 210,10	69 863 429,37	66,1%
Powiat wałbrzyski	51	160 692 063,45	70 350 519,72	38 530 547,30	54,8%
Powiat wołowski	33	98 685 617,60	43 770 337,68	22 370 972,71	51,1%
Powiat wrocławski	82	371 272 329,75	176 146 695,92	112 041 076,23	63,6%
Powiat ząbkowicki	38	134 173 939,89	73 848 752,13	58 266 780,67	78,9%
Powiat zgorzelecki	35	102 552 698,37	56 546 790,88	44 066 240,67	77,9%
Powiat złotoryjski	35	76 790 074,46	39 874 065,48	25 775 598,86	64,6%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Krajowego Systemu Informatycznego SIMIK 2007-2103 – stan na 31.12.2013 r.

Z analizy terytorialnego rozkładu udzielonego wsparcia z UE w okresie 2007-2013 wynika, iż najwięcej środków pozyskały jednostki samorządu terytorialnego powiatu m. Wrocław – 293 935 021 zł, na drugim miejscu uplasował się powiat kłodzki – 172 731 329 zł a na trzecie miejsce w tym uporządkowaniu zajął powiat świdnicki – 137 790 546 zł. Powiat górowski, wołowski i złotoryjski pozyskał najmniej środków z RPO WD 2007-2013 przez jst.

PODSUMOWANIE

Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Dolnośląskiego 2007-2013 stał się ogromną szansą dla rozwoju poszczególnych powiatów i gmin Dolnego Śląska. Prawie 50% środków RPO WD na koniec 2013 roku została przekazana jednostkom samorządu terytorialnego na różnego rodzaju inicjatywy i przedsięwzięcia, które mają na celu nie tylko poprawę warunków życia społeczności lokalnej ale również przyczyniają się co realizacji celów zawartych w RPO WD, a co za tym idzie celów polityki spójności.

Jednostki samorządu terytorialnego skutecznie i dynamicznie aplikują o środki w ramach RPO WD 2007-2013. W większości powiatów na Dolnym Śląsku są realizowane projekty z różnych priorytetów i działań. Należy jednak zauważyć, że liczba realizowanych projektów w danej jednostce samorządu terytorialnego nie przedkłada się na wartość dofinansowania.

Na pewno ilość czynników które mają wpływ bezpośredni lub pośredni na partycypację jednostek samorządu terytorialnego jest znacznie większa, niż tylko chęć uczestnictwa w zdobywaniu środków przez samych zainteresowanych potencjalnych Beneficjentów. Wpływ na wysokość otrzymanych środków mają procedury, zakres biurokracji oraz wiele innych czynników zewnętrznych. Jednak bez decyzji i sprawnego funkcjonowania samego samorządu najniższego szczebla nie było by tak wysokiego poziomu wydatkowania.

LITERATURA:

[1] *Absorpcja środków UE przez samorządy oraz ich jednostki w województwie zachodniopomorskim w latach 2007-2012*, Centrum Rozwoju Społeczno-Gospodarczego, Szczecin, 2013.

[2] *Bilans otwarcia Programów Operacyjnych realizowanych w latach 2007-2013 – perspektywa regionalna*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego Warszawa 2008.

[3] Dziembała M, *Regionalny Program Operacyjny Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013 i jego znaczenie w podnoszeniu konkurencyjności regionu* [w:] M. Klamut, E. Szostak (red.) *Jaka Polityka spójności po roku 2013?,* Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 95, WUE, Wrocław, 2010.

[4] Marut M., *Próba oceny efektywności wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego dla Dolnego Śląska na lata 2007-2013*, [w:] R. Brol (red.) *Problemy rozwoju regionalnego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 110, WUE, Wrocław, 2010.

[5] *Regionalny Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013* przyjęty przez Komisję Europejską w dniu 13 grudnia 2011 r. K(2011) 9362 zmieniającą decyzję K(2007) 4207 w sprawie przyjęcia programu operacyjnego w ramach pomocy wspólnotowej z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego objętego celem Konwergencji dla regionu Dolny Śląsk w Polsce (CCI 2007PL161PO005) oraz Uchwałą Zarządu Województwa Dolnośląskiego nr 748/III/07 z dn. 25 września 2007 r. z późn. zm.

STRESZCZENIE

Zróżnicowanie wykorzystania środków przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013

Polskie regiony korzystają z pomocy finansowej w celu wyrównywania różnic w poziomie ich rozwoju dzięki członkostwu Polski w UE. Okres programowania funduszy unijnych w Unii Europejskiej w latach 2007-2013, stał się ogromna szansa dla polskiego samorządu. Artykuł przedstawia możliwości i wykorzystanie środków unijnych przez polskie regiony, ze szczególnym akcentem na Dolny Śląsk.

SUMMARY

Differentiation of the use of funds by local governments under the Regional Operational Programme for the Lower Silesian Voivodeship for the years 2007-2013

Polish regions use the financial support to compensate for differences in the level of their development thanks to Polish membership in the EU. Programming period of the EU funds in the European Union for the period2007-2013, has become a huge chance for Polish local government. The article presents the opportunities and the use of EU funds by Polish regions, with particular a focus on Lower Silesia.

Dawid Twardowski
Uniwersytet Ekonomiczny
we Wrocławiu

Konkurencyjność w ujęciu regionalnym – istota, czynniki oraz jej kształtowanie

WSTĘP

W wyniku stale zachodzących zmian, regiony muszą radzić sobie z efektami stale rozwijających się trendów globalizacyjnych. W związku z pojawiającymi się wyzwaniami, które stawiają nadchodzące zmiany zarówno ekonomiczne, społeczne czy też kulturowe, na samorządach spoczywa obowiązek podejmowania działań mających na celu poprawę ich konkurencyjności. Konkurencja zachodząca pomiędzy obszarami rozgrywa się na różnych poziomach i polach aktywności.

Region z punktu widzenia konkurencyjności makroekonomicznej jest konkurencyjny w przypadku posiadania predyspozycji, które dadzą możliwość polepszenia standardu życia mieszkańców. Dlatego też, tak istotne dla regionu są działające na jego terenie firmy, jak również konieczność utrzymania wysokiej przewagi. Ponadto wśród założeń konkurencyjności regionalnej można wyodrębnić również starania o godne warunki do życia, inwestowania oraz rozwoju.

Tworzenie konkurencyjnych regionów nie należy do łatwych zadań. Ze względu na zmienność warunków otoczenia, spowodowanych przykładowo ciągłym rozwojem, regiony są zmuszone do „podejmowania różnych działań restrukturyzacyjnych, polegających na zastępowaniu nowymi elementami tych części struktury regionu (gospodarki lub infrastruktury), które są nieprzystosowane do obecnych i przyszłych czynników lokalizacji i negatywnie ważą na atrakcyjności danego regionu dla potencjalnych inwestorów”[1]. Aby

[1] E. Łaźniewska, *Konkurencyjność regionalna w czasie i przestrzeni na przykładzie polskich regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2013, s. 28.

dany obszar mógł konkurować z innymi, jego władze muszą cały czas wychodzić ponad utarte schematy oraz wyszukiwać innowacyjnych rozwiązań.

Celem niniejszego artykułu jest ukazanie nowego podejścia do tworzenia kluczowych względem siebie regionów oraz sposoby ukierunkowywania ich rozwoju dla osiągnięcia sukcesu w budowaniu przewagi konkurencyjnej.

W realizacji powyżej założonego celu posłużono się metodą analizy i krytyki piśmiennictwa oraz logicznego wnioskowania.

KONKURENCYJNOŚĆ REGIONÓW

„Konkurencyjność" jest terminem, który przez lata odnoszony był wyłącznie do przedsiębiorstw, które konkurowały ze sobą o miejsce na rynku. Jednakże z końcem XX wieku konkurencja objęła jednostki terytorialne (miasta, gminy, regiony), które rozpoczęły pomiędzy sobą rywalizację m.in. o inwestorów, miejsce odbywających się różnego rodzaju imprez, sposób pozyskiwania zewnętrznych środków finansowych, przebieg autostrad, siedzibę znaczących organizacji, wykwalifikowaną siłę roboczą itp.[2].

Konkurencyjność jest „immanentną cechą życia społecznego i gospodarczego. Istotą konkurencyjności jest dynamika zmian, która ma swoje źródło w chęci walki o zajęcie lepszej pozycji w życiu gospodarczym i społecznym. Konkurencyjność rodzi się między wzrastającymi stale potrzebami a zdolnościami ich zaspokojenia. Potrzeby są wyrazem rozwoju kulturowego i cywilizacyjnego, stanowiącego coraz to nowe wyzwania w historycznym procesie rozwoju a zdolność zaspokajania potrzeb – zwłaszcza o najwyższych wymaganiach – uruchamia mechanizm konkurencyjności"[3].

Lata dziewięćdziesiąte XX wieku, sprawiły iż regiony były zmuszone do postawienia sobie pytania: w jaki sposób należy skutecznie i efektywnie budować swoją konkurencyjność a także w jaki sposób wpłynąć na zwiększenie atrakcyjności wśród potencjalnych inwestorów tak aby stworzyć warunki rozwoju, który byłby oparty przede wszystkim na innowacyjnych produktach i usługach. W związku z powyższymi założeniami, konkurencyjność stanowi kluczowy filar, na którym tworzone są regionalne strategie rozwoju[4].

Źródła zainteresowania problematyką konkurencyjności regionalnej należy upatrywać w globalizacji i neoliberalizmowi.

Globalizacja jest procesem nieuniknionym, dynamicznie rozwijającym się, który zatacza o wiele sfer życia. Przyczynia się do rozwoju handlu międzynarodowego, a także wpływa na wzrost konkurencji między krajami. Ponadto sama w sobie wymusza rozwój innowacyjności oraz kreuje efektywne zarządzanie, czyli cechy, które poniekąd przekładają się na wzrost konkurencyjności. Dodatkowo procesy globalizacyjne sprawiają, że zarówno

---

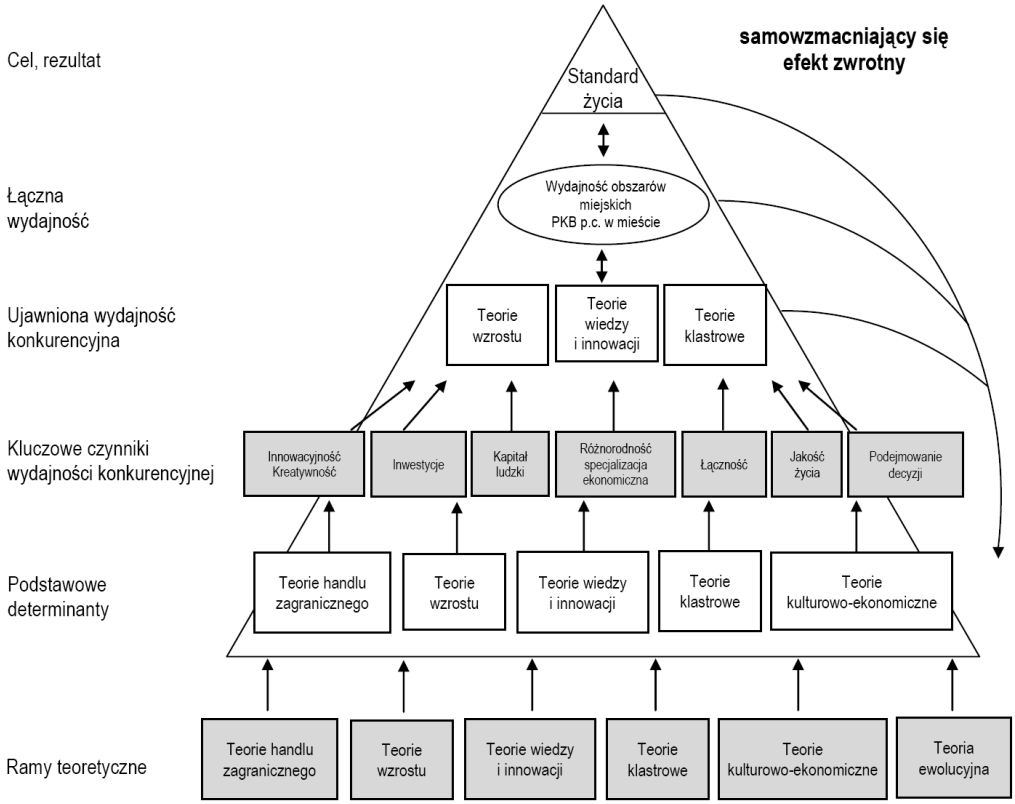
[2] M. Derek, *Walory turystyczne jako czynnik turystycznej konkurencyjności regionów w Polsce*, [w:] G. Gołembski (red.), *Turystyka jako czynnik wzrostu konkurencyjności regionów w dobie globalizacji*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2008, s. 67.

[3] M. Borkowska-Niszczota, H. Kiryluk, *Potencjał konkurencyjności turystycznej Doliny Biebrzy*, [w:] E. Dziedzic (red.), *Turystyka wobec nowych zjawisk w gospodarce światowej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011, s. 182.

[4] E. Łaźniewska, *op. cit.*, s. 28.

regiony jak i miasta podejmują się rywalizacji po to, aby utrzymać i rozszerzyć swoją ekonomiczną pozycję za pomocą przyciągnięcia i zachowania zasobu mobilnego w postaci kapitału, wysoko wykwalifikowanej kadry, turystów, różnego rodzaju spotkań i konferencji. Region aby osiągnąć wysoki poziom konkurencyjności, musi posiadać wysoką produktywność firm oraz wysoki wskaźnik zatrudnienia.

Istotne znaczenie w kształtowaniu procesów gospodarczych odegrał neoliberalizm. Nurt ten, wywodzący się z historii myśli ekonomicznej, miał zdecydowany wpływ na stworzenie współczesnego liberalnego podejścia, które ściśle powiązane jest z takimi pojęciami jak decentralizacja, deregulacja oraz prywatyzacja[5]. Te daleko idące idee nowoczesnego państwa spowodowały wykształcenie się na jego mapie kluczowych oraz stale rosnących w siłę ośrodków terytorialnych, które kreują część krajowej gospodarki.



Rysunek 1. Konceptualizacja konkurencyjności regionów, miast

Źródło: E. Łaźniewska, *Konkurencyjność regionalna w czasie i przestrzeni na przykładzie polskich regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Poznań 2013, s. 14.

[5] *Tamże*, s. 15-16.

Celem miasta, regionu, czy kraju jest podnoszenie, a co za tym idzie polepszenie poziomu życia mieszkańców, który osiągnąć można dzięki skutecznemu wykorzystywaniu posiadanych zasobów. Efektywność zaś uzależniona będzie od wyników, które osiągną przedsiębiorstwa. Według powyższego założenia „podstawową miarą konkurencyjności jest efektywność, a celem osiąganie wysokiego poziomu życia obywateli, a to jest zależne od wydajności pracy i efektywności kapitału”[6].

Konkurencyjność regionalna to termin, który jest stosowany zarówno w literaturze jak i dokumentach strategicznych w zakresie rozwoju regionalnego. Wywołuje on kontrowersje ze względu na rozproszony dorobek literaturowy, a także zróżnicowane definiowanie.

M. Storper definiuje konkurencyjność regionalną jako „zdolność gospodarki do przyciągania i utrzymania firm ze stabilnymi lub rosnącymi udziałami w rynku przy jednoczesnym utrzymaniu lub zwiększeniu poziomu życia dla tych, którzy w niej uczestniczą”[7]. Według powyżej wspomnianego autora konkurencyjność regionalna „jest utożsamiana ze zdolnością regionu do przyciągania i utrzymania aktywnych przedsiębiorstw ze stabilnymi lub zwiększającymi się udziałami w rynku, przy jednoczesnym zachowaniu stabilnego i zwiększającego się standardu życia tych, którzy aktywnie uczestniczą w rozwoju regionu. Najistotniejsze dla regionu jest to, aby udało mu się na trwałe kreowanie wartości dodanej, polepszenie jakości życia oraz dobrobytu jego mieszkańców”[8].

Natomiast W. Dziemianowicz definiuje region konkurencyjny jako „region, który potrafi wygrać konkurencję z innymi regionami (nie musi być najlepszy, wystarczy, że jest w gronie najlepszych)”[9].

Odmienne spojrzenie na zagadnienie konkurencyjności regionalnej prezentuje OECD (Organization for Economic Co-operation and Development). Organizacja ta przedstawia ją z czysto ekonomicznego podejścia i definiuje jako „zdolność przedsiębiorstw, regionów, krajów do sprostowania konkurencyjności międzynarodowej oraz do zapewnienia relatywnie wysokiej stopy zwrotu od zastosowanych czynników produkcji, a także relatywnie wysokiego poziomu zatrudnienia, a w ujęciu regionalnym – przy jednoczesnym realnym wzroście dochodów ludności w długim okresie”[10].

Inne definicje wskazują na umiejętność zachowania systemu innowacji, a także na umiejętność do konkurowania na rynku zarówno krajowym jak i światowym. Znacząca w tym aspekcie jest stabilność procesu, bowiem nie może zostać naruszona jakość życia przyszłych pokoleń jak również podmioty muszą poradzić sobie z przystosowaniem się do zmian zachodzących na rynku[11].

---

[6] Z. Makieła, *Przedsiębiorczość i innowacyjność terytorialna. Region w warunkach konkurencji*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 59.
[7] E. Łaźniewska, *op. cit.*, s. 13.
[8] E. Łaźniewska, *Tamże*, s. 20.
[9] M. Derek, *Walory turystyczne jako czynnik turystycznej konkurencyjności regionów w Polsce*, [w:] G. Gołembski (red.), *Turystyka jako czynnik wzrostu konkurencyjności regionów w dobie globalizacji*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2008, s. 67.
[10] Z. Makieła, *op. cit.*, s. 59.
[11] E. Łaźniewska, *op. cit.,* s. 14.

Termin konkurencyjność regionu mieści w sobie dwa elementy – statystyczny i dynamiczny:

- w ujęciu statystycznym odnosi się do oceny zdolności konkurencyjnej w określonym czasie
- w znaczeniu dynamicznym analizie poddawane są czynniki, które decydują o możliwości do konkurowania w dłuższym okresie czasu[12].

Wszystkie powyższe definicje wspólnie wskazują na wyrażenie „zdolność". W tym znaczeniu zamyka się elastyczność na ciągłe zmiany, a w ich następstwie podejmowanie takich działań, które stworzą dogodne warunki do konkurowania z innymi regionami.

CZYNNIKI KONKURENCYJNOŚCI REGIONÓW

Regiony uczestniczą w procesach konkurowania zarówno pośredniego jak i bezpośredniego. Za konkurowanie pośrednie regionu rozumie się „podejmowanie działań przez władze regionalne na rzecz poprawy warunków funkcjonowania przedsiębiorstw w regionie i wpływania w ten sposób na ich wyniki gospodarcze, co pozwala na uzyskanie przewagi konkurencyjnej w elementach pozostających poza kontrolą ich działania. Pośrednie konkurowanie regionu jest wyrażone i mierzone zdolnościami konkurencyjnymi firm w nim zlokalizowanych"[13]. Natomiast za konkurowanie bezpośrednie regionów przyjmuje się „rywalizowanie upodmiotowionych jednostek terytorialnych, które konkurują o dostęp do różnego rodzaju korzyści zewnętrznych, np. o dostęp do środków finansowych krajowych oraz instytucji międzynarodowych, przyciągnięcie zewnętrznych inwestorów, utrzymanie kapitału w regionie, lokalizację agend i instytucji rządowych, lokalizację i organizowanie imprez międzynarodowych, itp."[14].

We współczesnym świecie konkurencyjność regionalną warunkuje wiele czynników, na które wpływ ma przede wszystkim rozwój gospodarki opartej na wiedzy (GOW), nowy regionalizm, neoliberalizm a także procesy globalizacyjne[15]. Globalizacja jest źródłem zarówno zagrożeń jak i szans dla regionów. Do zagrożeń zaliczyć można zmienność globalnego rynku gospodarki, który powoduje chwiejność przewagi konkurencyjnej, niestabilność miejsc pracy oraz powracające kryzysy z różnym stopniem natężenia, co w rezultacie może spowodować, iż region utraci perspektywy na rozwój. Natomiast do korzyści płynących z procesu globalizacji uwzględnić należy

[12] Ł. Nawrot, *Konkurencyjność w ujęciu regionalnym – problemy badawcze na poziomie mezoekonomicznym*, [w:] G. Gołembski (red.), *Turystyka jako czynnik wzrostu konkurencyjności regionów w dobie globalizacji*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2008,, s. 157.

[13] J. Chądzyński, A. Nowakowska, Z. Przygodzki, *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, Wydawnictwo Fachowe CEDEWU.PL, Warszawa 2012, s. 107.

[14] *Tamże*, s. 107-108.

[15] E. Łaźniewska, *op. cit.*, s. 28.

specjalizacje gospodarki, decentralizację, zwiększenie aktywności obywateli, a także współpracę międzynarodową[16].

Nie bez znaczenia jest przedsiębiorczość i innowacyjność, które również odgrywają kluczową rolę w kreowaniu przewagi konkurencyjności regionu. Rozwinięta gospodarka rynkowa powoduje, że podmioty gospodarcze oraz regiony konkurują ze sobą o pozyskanie czynników umożliwiających ich rozwój, które w rezultacie przyczynią się do osiągnięcia przewagi konkurencyjnej. Przedsiębiorczość mieszkańców, menedżerów, właścicieli przedsiębiorstw, a także władz samorządowych należą do kluczowych czynników rozwoju regionalnego[17].

Tabela 1. Potencjał konkurencyjny regionu

Infrastruktura	Kapitał ludzki	Środowisko produkcyjne
Infrastruktura podstawowa - drogi - linie kolejowe - infrastruktura lotnicza	**Trendy demograficzne** - migracja wykwalifikowanych zasobów pracy - zróżnicowanie społeczne	**Kultura przedsiębiorczości** - niskie bariery wejścia - skłonność do podejmowania ryzyka
Infrastruktura technologiczna - Internet - sieć telekomunikacyjna	**Obecność wyspecjalizowanej kadry**	**Internacjonalizacja** - eksport/sprzedaż globalna - inwestycje - rodzaj zagranicznych inwestycji bezpośrednich
Infrastruktura wiedzy - zaplecze szkół wyższych - instytuty badawcze - parki technologiczne		**Innowacje** - patenty - poziom B+R - powiązania między firmami i instytucjami badawczymi
Jakość lokalizacji - warunki mieszkalne - naturalne otoczenie - instytucje kulturalne - poziom bezpieczeństwa		**Dostęp do kapitału**

Źródło: E. Łaźniewska, *Konkurencyjność regionalna w czasie i przestrzeni na przykładzie polskich regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2013, s. 31.

[16] *Tamże*, s. 29.
[17] Z. Makieła, *op. cit.*, s. 13.

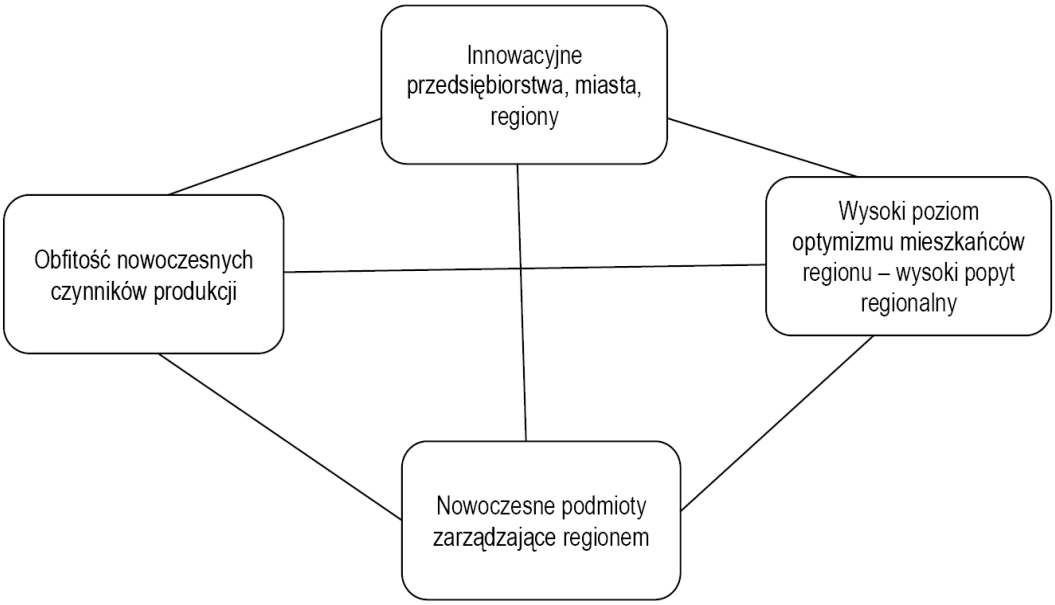
Konkurencyjność regionalną warunkują czynniki tworzące gospodarkę opartą na wiedzy, dlatego też tak istotne znaczenie odgrywa działalność biznesowa oparta na wiedzy, która przyczynia się do „bycia atrakcyjnym w przestrzeni", buduje przewagę konkurencyjną, a ponadto pobudza do dalszego rozwoju. Istotna jest także bliskość sektora nauki, który dzięki relacjom z danymi obszarami ma znaczący wpływ na wymianę wiedzy na linii firma – instytucja naukowa. Niezbędny przy tworzeniu przewagi konkurencyjnej jest dostęp do wiedzy. Doskonałym przykładem są uczelnie wyższe, które poprzez zastosowane mechanizmy przyczyniają się do wzrostu innowacyjności swojego regionu. Nie tylko badają, analizują oraz tworzą przydatne modele, ale również są odpowiedzialne za kształcenie przyszłych pracowników. Konkurencyjność regionalna zależy również w dużej mierze od otwartości regionu na możliwość zawierania zagranicznych kontaktów. Ponadto powiązana jest także z procesami internacjonalizacji, które wyrażają się między innymi w podejmowanej kooperacji z innymi przedsiębiorstwami, realizowanymi inwestycjami zagranicznymi w regionie, internacjonalizacją uniwersytetów czy też współdziałanie ze sobą samorządów[18].

Do czynników społecznych i ekonomicznych, odgrywających istotną rolę w zwiększeniu konkurencyjności regionów zalicza się:

1. **Strukturę zatrudnienia** – poziom wykształcenia oraz posiadane umiejętności osób pracujących są związane z regionami, które posiadają wysoki poziom konkurencyjności.
2. **Technologię innowacji –** na którą składa się szereg zachowań i podejmowanych działań proinnowacyjnych przez podmioty gospodarcze, które intensyfikowane są przez władze samorządowe.
3. **Dostępność komunikacyjna regionu** – bezproblemowa dostępność do sieci osadniczej, a także zlokalizowanych w jej obrębie podmiotów, przejawiająca się połączeniami transportowymi a także dogodną lokalizacją infrastruktury transportowej i komunikacyjnej.
4. **Wysoką jakość kapitału ludzkiego i kapitału społecznego** – wyraża ją struktura społeczna z silną klasą średnią, która wspomaga rozwój regionu poprzez wzrastające zyski oraz zwiększający się popyt konsumpcyjny.
5. **Centra decyzyjne i rozwojowe** – obecność w regionie centrów decyzyjnych, wspomaganie rozwoju lokalnych firm z zamiarem wypracowania trwałej i wysokiej pozycji zarówno na rynku krajowym jak i międzynarodowym.
6. **Jakość otoczenia** – wysoki standard warunków sprzyjających osiedlaniu się w regionie polegający na zapewnieniu m.in. bezpieczeństwa publicznego, przyjaznej architektury miejskiej i warunków mieszkaniowych, sprawnego transportu publicznego oraz zdrowego środowiska naturalnego[19].

---

[18] E. Łaźniewska, *op. cit.,* s. 28-29.
[19] Z. Makieła, *op. cit.,* s. 62-63.



Rysunek 2. Determinanty przewagi konkurencyjnej regionu

Źródło: M.E. Porter, *Porter o konkurencji*, PWE, Warszawa 2001, s. 207.

T. Kudłacz za główne determinanty mające wpływ na konkurencyjność regionów podaje:

- badania i rozwój technologiczny,
- małe i średnie przedsiębiorstwa,
- bezpośrednie zagraniczne inwestycje kapitałowe,
- infrastrukturę,
- kapitał ludzki,
- instytucje,
- kapitał społeczny[20].

[20] *Tamże,* s. 64.

Natomiast M. E. Porter do czynników przewagi konkurencyjnej zalicza:

- **potencjał czynników produkcji**, który wskazuje pozycję jaką zajmuje dany kraj w porównaniu z innymi państwami. Innowacyjna gospodarka wymaga zastosowania takich czynników, które wykazują zaawansowany technologicznie poziom, do których zalicza się wykwalifikowany kapitał ludzki i innowacyjną bazę naukowo-techniczną;
- **warunki popytu**, które obejmują popyt na rynku wewnętrznym na wyroby jak również usługi określonej branży;
- **sektory pokrewne i wspomagające** należą do trzeciego czynnika, który ma wpływ na kształtowanie przewagi poprzez istnienie ich w danym kraju;
- **strategia, struktura i rywalizacja firm** – kryterium to wskazuje na warunki wyznaczające sposób zakładania firm w danym kraju i zarządzania nimi oraz charakter rywalizacji krajowej[21].

B. Winiarski przedstawia listę czynników konkurencyjności regionów opartą o warunki, które istnieją w regionie:

- „rozwinięta i zróżnicowana struktura gospodarki;
- dobre ogólne zagospodarowanie (infrastruktura techniczna, społeczna, dostępność komunikacyjna);
- obecność szkół wyższych, instytucji i ośrodków naukowo-badawczych zapewniających odpowiedni klimat intelektualny;
- istnienie tzw. otoczenia „około biznesowego";
- dobre warunki i stan środowiska naturalnego;
- rezerwy terenów atrakcyjnych do lokalizacji inwestycji"[22].

Powyżej przedstawione czynniki określa się jako warunki konieczne, natomiast nie są na tyle wystarczające aby móc zapewnić konkurencyjność regionu, dlatego też do istotnych wyznaczników uzupełniających, które stanowią czynniki konkurencyjności zalicza się „wizerunek regionu, cechy społeczności, elementy przeszłości i wizerunek przyszłości regionu"[23].

[21] *Tamże*, s. 200.
[22] J. Chądzyński, A. Nowakowska, Z. Przygodzki, *op., cit.*, s. 114.
[23] *Tamże*, s. 114.

Tabela 2. Czynniki konkurencyjności terytorialnej

Lp.	Rodzaj czynnika	Przykłady
1	Renta położenia	Położenie w pobliżu międzynarodowych szlaków komunikacyjnych (TINA, TEN) Centralne położenie (dobra dostępność komunikacyjna) Położenie przygraniczne
2	Ekonomiczne	Zróżnicowana struktura sektorowa gospodarki Stopień powiązań zewnętrznych i wewnętrznych przedsiębiorstw Wysoki udział działalności usługowej w strukturze przedsiębiorstw Rozwój przedsiębiorczości (głównie MSP), w tym z kapitałem zagranicznym Sytuacja na rynku pracy
3	Demograficzne	Struktura wg płci i wieku Przyrost ludności w regionie, powiecie, gminie
4	Kapitał ludzki	Wykwalifikowana i wykształcona siła robocza Skłonność do kształcenia ustawicznego (long life learning) Wiedza i umiejętności ludzi
5	Kapitał społeczny	Skłonność ludzi do zrzeszania się w różnego typu organizacjach Uczestnictwo bezpośrednie w podejmowaniu decyzji wyborczych w państwie Poczucie więzi i tożsamości regionalnej oraz lokalnej
6	Innowacyjność	Obecność instytucji B&R, jednostek szkolnictwa wyższego Zdolność do wytwarzania i absorpcji innowacji Powiązania aktorów w regionie (learning region)
7	Jakość otoczenia (środowiska) i rozwój turystyki	Zróżnicowanie krajobrazu Dobra jakość powietrza, wód, gleby Bogactwo lasów, obecność miejsc przyrody chronionej Obecność infrastruktury turystycznej o wysokim standardzie i jej wykorzystanie
8	Kulturowe	Kultywowanie tradycji, zwyczajów, wierzeń
9	Otoczenie biznesu	Obecność instytucji otoczenia biznesu (sekcja J i K) Organizacja targów, zwłaszcza międzynarodowych
10	Infrastruktura techniczna	Rozbudowa i dywersyfikacja sieci transportu (transport multimodalny: autostrady, koleje, rzeki, lotniska) i telekomunikacji Zainwestowanie w infrastrukturę „środowiskową" (wodociągi, kanalizacja, oczyszczalnie ścieków z uzdatnianiem wody)
11	Infrastruktura społeczna	Sprawny system edukacji, sprawna sieć usługowa z zakresu ochrony zdrowia
12	Działalność samorządowa	Skłonność do zrzeszania się w związkach celowych, stowarzyszeniach, także trans granicznych Współpraca w ramach miast, gmin, regionów partnerskich Wpływ na rozwój lokalnej przedsiębiorczości, marketing terytorialny Dostępność instytucji publicznych Silne przywództwo
13	Sytuacja w kraju	Ogólna kondycja gospodarcza i społeczna, klimat polityczny Przyjęty model polityki regionalnej (finansowanie) i polityk sektorowych, finansów państwa
14	Międzynarodowe	Zobowiązania państwa wynikające z umów i przynależności do organizacji międzynarodowych Możliwość korzystania z funduszy zagranicznych (np. UE) Internacjonalizacja gospodarki

Źródło: M. Leśniak-Johann, *Turystyka jako czynnik konkurencyjności regionów Polski. Analiza i ocena przy wykorzystaniu metod składowych głównych*, [w:] E. Dziedzic (red.), *Turystyka wobec nowych zjawisk w gospodarce światowej*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2011, s. 490-491.

ZNACZENIE WŁADZ REGIONALNYCH W KSZTAŁTOWANIU KONKURENCYJNOŚCI REGIONÓW

Reforma terytorialno-administracyjna ustanowiona w 1998 roku, wprowadziła zmianę nie tylko struktury terytorialnej kraju, ale także stworzyła nowy system samorządu terytorialnego. Zmiana ta doprowadziła do powołania samorządu na szczeblu regionalnym i sprecyzowała zakres funkcji i zadań należących do władz regionalnych. Ponadto jako podmiot zarządzający regionem ponosi odpowiedzialność za jego rozwój, a także posiada możliwość swobodnego decydowania o kluczowych aspektach jego funkcjonowania.

Na szczeblu władz regionalnych istnieje pogląd wskazujący na to, iż koniecznie należy w przyjętych strategiach rozwoju mieć na względzie podnoszenie konkurencyjności, co w rezultacie wpłynie na polepszenie jakości życia mieszkańców[24].

Przedsiębiorczy i innowacyjny region oparty na innowacyjnej gospodarce, dąży do powstawania nowych i atrakcyjnych miejsc pracy, obniżenia stopy bezrobocia, formowania się nowych przedsiębiorstw, stworzenia odpowiednich warunków rozwoju dla środowiska oraz polepszenia jakości życia mieszkańców. Do władz samorządowych należy „tworzenie takich warunków lokalizacyjnych, by rozwój technologii i innowacji był nie tylko źródłem pomysłów na nowe produkty i usługi, ale by nowe technologie i innowacje miały istotny wpływ na biznes, rząd, opiekę zdrowotną, edukację i inne główne segmenty określające jakość życia lokalnej społeczności”[25]. Nieodłączny element stanowią wszelkiego rodzaju działania marketingowe, które pozwalają na ukazanie regionu jako atrakcyjnego obszaru. Ponadto w swoich działaniach władze regionalne powinny poczynić kroki w kierunku poprawy warunków otoczenia dla przedsiębiorstw, które funkcjonują w regionie i za ich pośrednictwem mogą wpłynąć na osiągane wyniki gospodarcze.

W strategii rozwoju regionów kluczowe miejsce zajmują przedsięwzięcia podejmowane przez władze samorządowe, które przede wszystkim zmierzają do zmniejszenia bezrobocia zwłaszcza wśród osób kończących naukę. To właśnie w polityce regionalnej upatruje się możliwości rozwiązania tego rodzaju problemów poprzez edukację ukierunkowaną na ukazanie możliwości tworzenia własnych firm bądź zmianę dotychczasowych kwalifikacji[26].

Kształtowanie konkurencyjności regionu wymaga strategicznego podejścia do kształtowania polityki regionalnej, której tworzenie, a następnie realizacja należy do przedstawicieli władz regionalnych i lokalnych. Stosowane narzędzia strategiczne pomogą im wpłynąć na zachowania aktorów regionalnych, a także pozwolą na racjonalne zagospodarowanie posiadanego potencjału oraz obrania najbardziej pożądanych kierunków rozwoju[27].

---

[24] E. Łaźniewska, *op. cit.*, s. 17.
[25] Z. Makieła, *op. cit.*, s. 58.
[26] *Tamże*, s. 161.
[27] J. Chądzyński, A. Nowakowska, Z. Przygodzki, *op. cit.*, s. 10.

Dzięki znajomości czynników mających wpływ na poziom konkurencyjności regionu, można na nie wpływać, tak aby podnosić ich poziom. Zadanie to może być realizowane za pomocą podmiotów polityki regionalnej, której celem jest stwarzanie możliwości rozwoju regionu, dzięki któremu wzrośnie jego konkurencyjność poprzez poprawę wizerunku i zwiększenie jego atrakcyjności, co może skłonić potencjalnych inwestorów do zalokowania swojego kapitału na danym obszarze.

Władze regionalne poprzez podejmowane działania promocyjne mogą uwidocznić najbardziej atrakcyjne obszary dla inwestorów zewnętrznych, tak aby przyciągnąć jak najwięcej inwestycji prywatnych przedsiębiorców, organizacji gospodarczych zarówno krajowych jak i zagranicznych. Ponadto mają możliwość pozyskania różnorodnych form wsparcia z budżetu centralnego, czy też z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej.

PODSUMOWANIE

Podnoszenie konkurencyjności regionalnej stanowi systematycznie zachodzący proces, na który należy wpływać bezustannie. Ponadto ważne jest ukierunkowanie na działania, które stworzą stabilne fundamenty dla rozwoju.

Każdy region posiada wyróżniające go atrybuty, które umiejętnie wykorzystane mogą przyczynić się do wzrostu przewagi konkurencyjnej. W czasach rosnącej presji konkurencyjnej spowodowanej pogłębiającą się globalizacją, regiony są niemal zmuszone do rywalizacji ze sobą. Nie dostosowanie się do tworzenia sprzyjających warunków dla mieszkańców czy inwestorów na swoim obszarze może doprowadzić do marginalizacji znaczenia regionu dla całego państwa, a co za tym idzie utrudnione pozyskiwanie funduszy na rozwój i to nie tylko z krajowego budżetu, ale również z funduszy wspólnotowych.

Ze względu na postępującą decentralizację - szybkie tempo zmian oraz konieczność adaptacji do nich w większym stopniu przyczynia się do wzrostu gospodarczego całego państwa. Rozwój miast wpływa na rozwój regionu, w którym się znajduje. Z kolei jego progresja wpływa pozytywnie na całościową gospodarkę kraju. W myśl teorii konwergencji otoczenie rozwiniętego obszaru powoduje samoistne upodabnianie się sąsiednich terytoriów, które poprzez „naśladownictwo", nakładem mniejszych kosztów, mogą w krótkim czasie stać się konkurencyjnymi jednostkami. Taka sytuacja powoduje przyspieszony rozwój wszystkich uczestników, poprzez chęć zdobycia przewagi konkurencyjnej. Wykreowanie przez region mocniejszych atrybutów pozwoli mu na pozyskiwanie znaczących dla niego wspólników nie tylko w postaci inwestorów, ale również społeczeństwa. Konkurencyjność regionów sama w sobie może konstruować pozytywne możliwości rozwojowe, tak jak ma to miejsce w przypadku działalności gospodarczej. Dlatego też władzom kreującym politykę regionalną powinno zależeć aby cały czas udoskonalać swój system przestrzenno-ekonomiczny i zapętlać swój rozwój w krótkiej jak i długiej perspektywie czasu.

LITERATURA

[1] Chądzyński J., Nowakowska A., Przygodzki Z., *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, Wydawnictwo Fachowe CEDEWU.PL, Warszawa 2012.

[2] Dziedzic E. (red.), *Turystyka wobec nowych zjawisk w gospodarce światowej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2011.

[3] Gołembski G. (red.), *Turystyka jako czynnik wzrostu konkurencyjności regionów w dobie globalizacji*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2008.

[4] Łaźniewska E., *Konkurencyjność regionalna w czasie i przestrzeni na przykładzie polskich regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2013.

[5] Makieła Z., *Przedsiębiorczość i innowacyjność terytorialna. Region w warunkach konkurencji*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013.

[6] Porter M.E., *Porter o konkurencji*, PWE, Warszawa 2001.

STRESZCZENIE

Konkurencyjność w ujęciu regionalnym – istota, czynniki oraz jej kształtowanie

Wszystkie procesy rozwojowe zachodzące w regionach charakteryzują się wysoką zmiennością. W ostatnich latach szczególnym zainteresowaniem cieszą się badania nad konkurencyjnością regionów. Globalizacja zmieniła regiony w konkurencyjne przedsiębiorstwa. Dlatego też dużą uwagę poświęca się kształtowaniu koncepcji opartej na połączeniu przewagi konkurencyjnej firm i przewagi konkurencyjnej w gospodarce regionalnej.

Artykuł ten został poświęcony interpretacji konkurencyjności regionów. Autor przedstawił jej istotę oraz czynniki podnoszące konkurencyjność. Ponadto zwrócono uwagę na znaczenie polityki regionalnej w kształtowaniu systemu terytorialnego.

SUMMARY

Regional competitiveness – the essence, the main factors and its shaping

The whole event of development processes taking place in the region are characterized by great changeability. In the recent years, a subject of special interest to regional studies has been the competitiveness of regions. Globalization in today's world has changed the regions in competitive businesses. And so it is devoted big note on forming conceptual based on com-

bining the competitive advantage of firms and the comparative advantage of a regional economy.

This article was devoted to competitiveness of regions. The author introduced essence and factors bringing up competitiveness. Besides, it call attention on meaning of regional political in forming of territorial systems.

Barbara Szałko
Uniwersytet Ekonomiczny
we Wrocławiu

Konkurencyjność w świetle atrakcyjności inwestycyjnej gminy

WPROWADZENIE

Badania opinii mieszkańców gminy pozwalają ocenić stan zarządzania sferami społeczną, gospodarczą i środowiskową, powinny więc być przeprowadzane rzetelnie, co pewien czas ,oraz dokładnie analizowane.

Wykorzystuje się je, choć w niewielu jeszcze przypadkach, do formułowania wizji, strategii rozwoju i określania potrzeb mieszkańców. Wskaźniki z badania opinii publicznej mają charakter subiektywny, jednak po zestawieniu z odpowiednio dobranymi miarami statystycznymi, pozwalają na swego rodzaju monitoring warunków panujących w gminie w zakresie „ładu społecznego (w tym instytucjonalnego), ładu gospodarczego oraz środowiskowo-przestrzennego”[1].

Umiejętność zarządzania w kierunku coraz wyższej jakości życia w gminach jest sumą wysiłków mieszkańców, podmiotów gospodarczych i władz lokalnych.

Władze gminy realizują zadania własne w zakresie gospodarki przestrzennej, ochrony środowiska, infrastruktury technicznej, lokalnych usług publicznych, podatków i opłat lokalnych handlu oraz wspólnego wykorzystywania mienia komunalnego.

Coraz większej wagi nabierają jednak zadania fakultatywne, regulujące stosunki panujące na lokalnym rynku pracy, ograniczające bariery dla przedsiębiorców (kwalifikacyjne i kapitałowe), wspierające rozwój obszarów wiejskich oraz koordynujące relacje współpracy wszelkich chętnych do współpracy lokalnych instytucji biznesu. Samorząd lokalny stosuje dostępne metody i środki w celu jak najbardziej pełnego zaspokojenia potrzeb spo-

[1] P. Rogala, *Raport z realizacji pracy – zaprojektowanie i przetestowanie systemu mierzenia jakości życia w gminach*, Jelenia Góra – Poznań 2008, s. 44-48.

łeczności lokalnej. Prowadzi to do trwałej równowagi w sferze trzech ładów: instytucjonalnego (społecznego), gospodarczego i środowiskowo-przestrzennego, co gwarantuje wysoką jakość życia w gminie. Jakość życia mieszkańców, będącą celem nadrzędnym działalności władz samorządowych należy mierzyć w oparciu o:

- obiektywne dane – zestaw odpowiednio dobranych wskaźników,
- dane subiektywne, które można pozyskać z badań opinii mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego.

Wysoka jakość życia w gminie i osiąganie równowagi we wszystkich aspektach życia wspólnoty samorządowej daje podstawy wzrostu gospodarczego i przewagi konkurencyjnej w stosunku do innych jednostek samorządu terytorialnego.

1. Konkurencyjność gminy w świetle badań empirycznych

Konkurencyjność gminy rozumiana jest jako potencjał konkurencyjny, strategia konkurencji oraz pozycja konkurencyjna jednostki samorządu terytorialnego.

Badania naukowe próbują odnaleźć zależności zachodzące między trzema powyższymi wymiarami konkurencyjności oraz charakter tych zależności.

Możliwy do zaobserwowania jest także pewien proces, którego początek miał miejsce kilka dziesięcioleci wstecz: ekonomia i nauki zarządzania podlegają zjawisku konwergencji.

Konwergencja ekonomii i nauk o zarządzaniu dotyczy zakresu pola badań, co w przypadku gminy oznacza zewnętrzne i wewnętrzne uwarunkowania realizacji strategii gminy.

Koncepcja zarządzania strategicznego wywodzi się z teorii organizacji i zarządzania, ekonomii oraz systemów i cybernetyki. Badania prowadzone w ramach tej subdyscypliny podejmują próbę wyjaśnienia osiągania przez gminy „trwałych ponadprzeciętnych wyników”[2].

Wzrost i rozwój złożoności otoczenia gminy oraz wszelkich wewnętrznych uwarunkowań działalności jednostki lokalnej w ogromnym stopniu wpływa na wszystkie trzy wymiary konkurencyjności: jej potencjał do konkurowania, realizowaną strategię długoterminowego działania, a w konsekwencji zajmowaną pozycję wśród podmiotów konkurujących.

Strategia gminy powinna uwzględniać zewnętrzne warunki funkcjonowania (makrootoczenie i otoczenie konkurencyjne) oraz warunki wewnętrzne (zasoby gminy, kompetencje jednostki samorządu terytorialnego oraz podejmowane działania), aby w konsekwencji jednostka mogła osiągnąć przewagę konkurencyjną. Osiągając ją może nadal rywalizować, co dla gminy oznacza szeroki dostęp do zasobów, dóbr i usług, kapitału, władzy,

[2] R. Rumelt, D. Schendel, D. Teece, *Fundamental Issues in Strategy*, Harvard University Press, Cambridge 1994, MA.

uznania wizerunku, konkretnej pozycji wśród podobnych jednostek i oczywiście prestiżu. Najważniejsze z punktu widzenia badań naukowych są kryteria jakościowe.

Gminy o wysokiej pozycji konkurencyjności to te podmioty gospodarcze, które osiągają większą niż przeciętnie poprawę jakości usług oraz redukcję relatywnych kosztów, co w gminie przekłada się automatycznie na wzrost jakości życia mieszkańców – interesariuszy. Wiąże się to także z ochroną dokonanych inwestycji, dbałością o materialne i niematerialne zasoby gminy, skuteczną długotrwałą umiejętnością realizacji celów, a w krótkim czasie wysoką zdolnością dostarczania mieszkańcom wysokiej jakości usług.

Jakość zasobów materialnych i niematerialnych gminy tworzy jej potencjał konkurencyjny.

Najbardziej istotne jednak z punktu widzenia potencjału konkurencyjnego wydają się być działania podejmowane przez gminę, które powinny kreować wartość dla mieszkańców i otoczenia gminy, będąc jednocześnie źródłem przewagi konkurencyjnej[3].

Działania te tworzą przejrzysty obraz w postaci łańcucha ekonomicznego rozumianego jako „ciąg zróżnicowanych funkcji generujących wartość dodaną powstającą w kolejnych ogniwach procesów gospodarczych[4].”

<table>
<tr><td rowspan="5">Działania fakultatywne gminy</td><td colspan="5">Infrastruktura techniczna gminy.</td></tr>
<tr><td colspan="5">Zarządzanie kapitałem intelektualnym gminy.</td></tr>
<tr><td colspan="5">Rozwój nowoczesnych narzędzi i instrumentów zarządzania gminą.</td></tr>
<tr><td colspan="5">Zarządzanie finansami publicznymi.</td></tr>
<tr><td>Logistyka wewnętrzna</td><td>Działania operacyjne</td><td>Logistyka zewnętrzna</td><td>Marketing usług</td><td>Serwis usług</td></tr>
<tr><td></td><td colspan="5">Działania podstawowe</td></tr>
</table>

Rysunek 1. przedstawia łańcuch wartości (łańcuch ekonomiczny) gminy

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. E. Porter, *Przewaga konkurencyjna, osiąganie i otrzymywanie lepszych wyników*, Helion, Gliwice 2006, s. 68.

W ramach każdego z wymienionych obszarów zarządzania gminą można wymienić składniki potencjału konkurencyjnego, w obrębie których gmina kreuje wartość. Efektywność poszczególnych działań pozwala budować pozycję konkurencyjności gminy, jednak w realizacji tego celu gmina powinna spróbować uchwycić związki i zależności między poszczególnymi

[3] M. Porter, *„Porter o konkurencji”*, PWE, Warszawa 2001.
[4] P. F. Drucker, *Skuteczne zarządzanie. Zadania ekonomiczne a decyzje związane z ryzykiem*, PWN, Warszawa 1976.

działaniami, co może prowadzić do osiągnięcia trwałej przewagi wobec innych jednostek lokalnych.

Dochodzą tu do głosu kompetencje kierownicze posługujących się władzą w jednostkach samorządu terytorialnego.

2. Znaczenie efektywności zarządczej dla osiągania wysokiej pozycji konkurencyjnej JST

Gminy, w których zarządzający i ich podwładni w dużym stopniu identyfikują się z ich własną lokalną jednostką mają wielkie szanse, aby efektywnie konkurować.

Interesy zarządzających podporządkowane są wówczas interesom gminy. Decyzje podejmuje się tak, aby w każdym procesie składającym się na łańcuch ekonomicznej wartości gminy generowana była wysoka wartość dodana dla interesariuszy gminy.

Korzyść dla wszystkich zarządzanych i zarządzających powinna być wtedy wyraźnie rozpoznawalna. Przynależność do danej jednostki samorządu terytorialnego ma w konsekwencji, poza emocjonalną, ogromną mierzalną wartość ekonomiczną.

Osobowość stojącego na czele gminy nie powinna budzić żadnych kontrowersji.

Niekwestionowana prawość takiej osoby pozwala wierzyć, że osoba ta reprezentuje nadrzędne interesy i podejmuje bezstronne decyzje dla dobra gminy i jej otoczenia zewnętrznego.

Możliwe jest wówczas unikanie długotrwałych konfliktów podczas podejmowania przez zarządzających niepopularnych decyzji, ponieważ panuje przeświadczenie, że osoba zarządzająca zawsze wybiera dobro ogółu, kieruje się etyką, a w swojej działalności nie dopuści do klimatu sprzeczności interesów.

Osoba zarządzająca gminą powinna zdawać sobie sprawę, jak ważne jest myślenie długofalowe i długookresowe działanie. Na jej działania, przekładające się bezpośrednio na wartość w łańcuchu ekonomicznym gminy nie powinien mieć wpływu czas pozostający do końca kadencji.

Osoba ta rozumie, że należy zapewnić ciągłość efektywnego zarządzania swoim następcom, a podwładnym dawać nieustannie możliwość sprawdzenia się i nabywania pozytywnych doświadczeń w krótkim okresie, tak aby mogli widzieć efekty swojej pracy dla lokalnej społeczności.

Zarządzający gminą ma na zadanie dawać impuls w odpowiednim momencie, a ten odpowiednio ukierunkuje poszczególne zespoły do podjęcia działań dla wspólnego dobra.

3. ATRAKCYJNOŚĆ INWESTYCYJNA GMINY – JAK JĄ OSIĄGNĄĆ I UTRZYMAĆ?

Atrakcyjnością inwestycyjną lokalnej jednostki jest „zdolność skłonienia inwestorów do wyboru regionu jako miejsca lokalizacji inwestycji”[5].

Najważniejszym czynnikiem skłaniającym inwestorów do lokalizacji przedsiębiorstw na terenie gminy jest wielkość nakładów poniesionych w danej lokalizacji oraz ogólny potencjał konkurencyjny gminy, rozumiany jako „ogół zasobów materialnych i niematerialnych pozwalający funkcjonować i konkurować na danym rynku”[6].

Zasoby materialny gminy to aktywa trwałe, finanse oraz zapasy, a na zasoby niematerialne składają się kompetencje, relacje, systemy funkcjonalne, postawy i możliwości. Ogromne znaczenie ma kapitał intelektualny i sposób zarządzania tym kapitałem w jednostce samorządu terytorialnego, a przede wszystkim uświadomienie zespołowi podwładnych przez osobę zarządzającą gminą istnienia kapitałów: strukturalnego, relacyjnego i ludzkiego oraz konieczności optymalnego ich wykorzystania. Implikuje to w następnej kolejności tworzenie przez gminę klimatu korzystnego dla inwestycji oraz podkreślenie specyficznych cech obszaru wpływających na wartość dodaną dla inwestora, a pośrednio dla mieszkańców gminy.

Optymalna kombinacja czynników atrakcyjności gminy pozwala na „redukcję nakładów inwestycyjnych i bieżących kosztów funkcjonowania przedsiębiorstwa, ułatwiając maksymalizację zysków i zmniejszając ryzyko niepowodzenia inwestycji.”[7] Należy mieć na uwadze, że czynniki atrakcyjności inwestycyjnej gminy wskazują jedynie w sposób przybliżony atrakcyjność i prawdopodobieństwo skłonienia inwestora do lokalizacji działalności na danym obszarze. Mogą nimi być:

- „bliskość granicy,
- wysoki poziom infrastruktury w gminie,
- dobrze wykształcona kadra,
- odpowiednio rozwinięte instytucje wspierające biznes,
- duża aktywność inwestycyjna gminy, związana z dotacjami oraz samofinansowaniem rozwoju,
- system transportowy szybkich przewozów,
- wysoki odsetek dobrze wykształconych młodych ludzi,
- wysoka siła nabywcza gospodarstw i przedsiębiorstw w gminie oraz w najbliższym otoczeniu,

[5] N. Gawlikowska-Hueckel, S. Umiński, *Ocena konkurencyjności województw*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2000, s. 7.

[6] M. J. Stankiewicz, *Konkurencyjność przedsiębiorstwa*, Wydawnictwo TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2005.

[7] T. Kalinowski (red.), *Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski w 2006 roku*, IBnGR, Gdańsk 2006, s. 13.

- rozwój turystyki”[8].

Coraz większe znaczenie mają jakościowe kryteria rozwoju jako naturalny wynik rozwoju technicznego, przekształceń społeczno-ekonomicznych oraz otwartości gospodarki. Są to:

- siła robocza, a ściślej kapitał ludzki,
- infrastruktura transportowa,
- usługi,
- polityczny klimat działalności gospodarczej,
- uniwersytety i instytuty badawcze,
- korzyści aglomeracji,
- jakość życia w gminie[9].

Ważną sprawą wpływającą na atrakcyjność inwestycji jest kwestia tak zwanego IV sektora, czyli usług finansowych i profesjonalnego doradztwa. Dobrze rozwinięta infrastruktura otoczenia biznesu sprzyja rozwojowi przedsiębiorczości, szczególnie sektora MŚP. Pozwala również na redukcję kosztów działalności (outsourcing), a wysoki poziom rozwoju tak zwanej IV sfery podnosi atrakcyjność inwestycyjną danego obszaru.

Ujemnie na atrakcyjność inwestycyjną wpływa mała aktywność marketingowa samorządów. Władze gminne nie widzą potrzeby dodatkowej promocji gminy, jak i dbałości o jej wizerunek. Czynniki te mogłyby „przyciągnąć” inwestycje, kapitał i ludzi, co stworzyłoby potencjał konkurencyjny lub go podwyższyło[10].

Do oceny atrakcyjności inwestycyjnej gmin użyto podczas badań w województwie mazowieckim wskaźników, które pozwoliły opisać sytuację społeczno – gospodarczą miast i gmin tego obszaru[11]. Wskaźniki te, to w kolejności:

- chłonność rynku lokalnego,
- jakość rynku pracy,
- klimat społeczny,
- koszty działalności gospodarczej,
- infrastruktura techniczna,
- infrastruktura otoczenia biznesu,

---

[8] M. Kamińska, *Atrakcyjność inwestycyjna regionów w Polsce*, [www.firma.egospodarka.pl/44227].

[9] A. Olechnicka, *Rozwój regionalny w warunkach gospodarki informacyjnej*, Studia Regionalne i Lokalne nr 4, 2000 r., s. 45.

[10] G. Gorzelak, *Rozwój regionalny Polski w warunkach kryzysu i reformy*, Instytut Gospodarki Przestrzennej, WGiSR, UW, Warszawa 1989, s. 39.

[11] W. Dziemianowicz, *Ranking atrakcyjności inwestycyjnej – refleksje po czterech edycjach badań*, Prace i Studia Geograficzne, t. 35, Warszawa 2008, s. 121 – 126.

- dostępność komunikacyjna,
- skuteczność transformacji gospodarczej,
- możliwość wypoczynku,
- aktywność marketingowa.

Wnioski z badań były jednoznaczne: klimat społeczny i aktywność społeczności lokalnej związane są ze stopniem zintegrowania społeczności oraz wielkością dojazdów do pracy w poszczególnych gminach.

Codzienne dojazdy nie sprzyjają rozwojowi lokalnego patriotyzmu i powstawaniu silnych relacji między ludźmi, które z kolei są podstawowymi przesłankami rozwoju organizacji społecznych w gminie. Barierami rozwoju, ograniczającymi poziom konkurencyjności gmin są również:

- mała liczba organizacji pozarządowych w gminie,
- niska frekwencja wyborcza,
- ujemne saldo migracji, które jest skutkiem niskiej jakości rynku pracy w gminie (niedopasowanie rynku pracy do zasobów i jakości siły roboczej),
- brak instytucji wspierających przedsiębiorczość,
- niska jakość i przepustowość sieci drogowej.

Atrakcyjność inwestycyjną podnoszą natomiast działania rywalizacyjne gmin, prowadząc w prostej linii do szybszego rozwoju gospodarczego, a w efekcie wyższego poziomu życia (jakości życia w gminie). Według W. Dziemianowicza: „za rozwój gminy odpowiedzialny jest człowiek”[12].

Istnieją cztery główne płaszczyzny rywalizacji gmin: mieszkańcy, turyści, inwestycje oraz środki zewnętrzne.

Konkurencja dotyczy więc kapitału w szerokim znaczeniu, który napływa za inwestorami, mieszkańcami i turystami oraz możliwości i umiejętności jego pozyskania. Ogromnym błędem zarządzających gminą jest brak konkurencji o turystów. Podkreślane są walory wypoczynkowe, czyste powietrze, cisza oraz walory krajoznawcze (zabytki i pomniki przyrody), ale gminy mają najczęściej na myśli wypoczynek sobotnio – niedzielny mieszkańców gminy i najbliżej sąsiadujących gmin (ścieżki rowerowe i szlaki piesze). Brakuje zainteresowania agroturystyką, co pozwoliłoby wykorzystać naturalne warunki gmin przy niemalże zerowych inwestycjach kapitałowych.

W wielu gminach obserwuje się konflikt celów zakładanych przez rządzących z ich późniejszą realizacją, czego przykładem jest stwierdzenie burmistrza Mieroszowa: „cele, które sobie postawiliśmy, mają związek z rozwojem szeroko rozumianej turystyki, rekreacji oraz lecznictwa zdrojowego”[13], które zakłada, że gmina jest gminą o wysokim potencjale tury-

[12] Rozmowa z W. Dziemianowiczem, dnia 30 czerwca 2008 r., [www.regioportal.pl/pl84/teksty498].

[13] Manifest Burmistrza Mieroszowa, [www.archeo.mieroszow.pl] (data wejścia 10 maja 2014 rok).

stycznym, jednakże bardzo mocno kontrastuje z optowaniem burmistrza za oddaniem dodatkowych pięćdziesięciu hektarów z majątku gminy kopalni melafiru, dzierżawiącej tereny gminne i powodującej degradację obszarów Natura 2000.

Brak spójności realizacji założonych celów strategicznych z postępowaniem w sprawie degradacji przepięknych terenów nie podnosi konkurencyjności gminy, nie będzie przyciągać inwestorów i nie pozwoli na podnoszenie poziomu atrakcyjności inwestycyjnej. Kolejne postanowienia z marca 2014 konsekwentnie i bezpośrednio uderzają w rozwój leczenia uzdrowiskowego w Uzdrowisku Sokołowsko.

„Decydując się na odwiedzenie ziemi mieroszowskiej spotkacie się Państwo z życzliwym przyjęciem, a uroki wielu miejsc zapadną na zawsze w pamięci”[14],to kolejny przykład konfliktu celów z rzeczywistą działalnością zarządzających gminą.

Autorka artykułu jest mieszkanką Rybnicy Leśnej, kopalnia melafiru jest widoczna z okien jej domu. Brak konsekwencji w wypowiedzi władz gminy wpływa niekorzystnie na wizerunek zarządzających gminą, powoduje zanik zaufania do władz oraz długookresowe konflikty(walka prawno – administracyjna odzwierciedlająca głęboki sprzeciw społeczeństwa trwająca ponad 10 lat), generuje wnioski w sprawie natychmiastowego zamknięcia kopalni, a tym samym zaprzestania degradacji parku Natura 2000 oraz niszczenia infrastruktury drogowej i obniżania jakości życia mieszkańców.

PODSUMOWANIE

Zagadnienie konkurencyjności gminy cieszy się dużym zainteresowaniem naukowców i praktyków gospodarczych. Jej wymiary są obserwowane i badane, choć daleko jeszcze do konkretnych wniosków czy modeli.

Wskaźniki, których użyto do badań w województwie mazowieckim pozwalają porównać trzy wymiary konkurencyjności gmin:

- potencjał konkurencyjny realizowany w gminie,
- strategie konkurencji,
- określić pozycję konkurencyjną gminy, a także być może prognozować pewne zmiany tejże w przyszłości.

Trzy wymiary konkurencyjności gminy wyraźnie się uzupełniają, zachodzą między nimi relacje w ujęciu dynamicznym.

Analiza wyników badań i obserwacji konkurencyjności gmin pozwala na zrozumienie i przeprowadzenie niezbędnych procesów planistycznych ułatwiających zbudowanie realnego obrazu zarządzania aspektami konkurencyjności koordynowanego przez odpowiednio wybrane osoby posługujące się władzą w zarządzaniu publicznym. Brak zrozumienia potrzeby konkurowania i ciągłego podnoszenia atrakcyjności inwestycyjnej gminy prowadzi

[14] dalszy ciąg manifestu Burmistrza Mieroszowa [www.archeo.mieroszow.pl] (data wejścia 10 maja 2014 rok).

do inwestycyjnego marazmu, niskiego poziomu zaspokajania potrzeb mieszkańców, słabych wyników ekonomiczno-finansowych, a co za tym idzie bardzo słabego rozwoju zarówno w krótkim jak i w długim okresie.

LITERATURA:

[1] Olechnicka A., *Rozwój regionalny w warunkach gospodarki informacyjnej*, Studia Regionalne i Lokalne nr 4, 2000 r., s. 45.

[2] Gorzelak G., *Rozwój regionalny Polski w warunkach kryzysu i reformy*, Instytut Gospodarki Przestrzennej, WGiSR, UW, Warszawa 1989, s. 39.

[3] Stankiewicz M. J., *„Konkurencyjność przedsiębiorstwa"*, Wydawnictwo TNOiK „Dom Organizatora", Toruń 2005.

[4] Kamińska M., *Atrakcyjność inwestycyjna regionów w Polsce*, [www.firma.egospodarka.pl/44227].

[5] Porter M. E., *Porter o konkurencji*, PWE, Warszawa 2001.

[6] Manifest Burmistrza Mieroszowa, [www.archeo.mieroszow.pl] (data wejścia 10 maja 2014 rok).

[7] Dalszy ciąg manifestu Burmistrza Mieroszowa, [www.archeo.mieroszow.pl] (data wejścia 10 maja 2014 rok).

[8] Gawlikowska-Hueckel N., Umiński S., *Ocena konkurencyjności województw*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2000, s. 7.

[9] Drucker P. F., *„Skuteczne zarządzanie. Zadania ekonomiczne a decyzje związane z ryzykiem."*, PWN, Warszawa 1976.

[10] Rogala P., *Raport z realizacji pracy – zaprojektowanie i przetestowanie systemu mierzenia jakości życia w gminach*, Jelenia Góra – Poznań 2008, s. 44-48.

[11] Rumelt R., Schendel D., Teece D., *Fundamental Issues in Strategy*, Harvard University Press, Cambridge 1994, MA.

[12] Rozmowa z W. Dziemianowiczem, dnia 30 czerwca 2008 r., [www.regioportal.pl/pl84/teksty498/].

[13] Kalinowski T. (red.), *Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski w 2006 roku*, IBnGR, Gdańsk 2006, s. 13.

[14] Dziemianowicz W., *Ranking atrakcyjności inwestycyjnej – refleksje po czterech edycjach badań*, Prace i Studia Geograficzne, t. 35, Warszawa 2008, s. 121 – 126.

STRESZCZENIE

Konkurencyjność w świetle atrakcyjności inwestycyjnej gminy

W artykule podjęto rozważania na temat ważności budowania długotrwałej i stabilnej pozycji konkurencyjnej przez jednostki samorządu terytorialnego.

Autorka podkreśla zdobywanie wysokiego stopnia atrakcyjności inwestycyjnej danej lokalizacji, która wiąże się z wieloma działaniami zamkniętymi w łańcuchu ekonomicznym gminy. Jednym z takich działań jest wybór osoby zarządzającej gminą, która w czasie swojej kadencji przygotowuje grunt dla przyszłych działań, buduje wraz z zespołem potencjał konkurencyjny gminy i realizuje strategie konkurencji prowadzącą do wysokiej atrakcyjności inwestycyjnej gminy.

SUMMARY

The competitiveness in the light of the municipality investment attractiveness

The article elaborates on the importance of building long-term and stable competitive position of local government units.

The authoress emphasizes the acquisition of a high level of the municipality investment attractiveness of a given location, which involves a number of activities in the municipality economic chain. One of such activities is the choice of the person managing the municipality, who prepares the ground for future action, builds competitive potential of the municipality with the team and implements strategy of the competitiveness leading to a high degree of the municipality investment attractiveness.

Jacek Wychowanek
Wałbrzyska Wyższa Szkoła
Zarządzania i Przedsiębiorczości

Rola samorządu terytorialnego w rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw na przykładzie Dolnego Śląska

Celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie, w jaki sposób jednostki samorządu terytorialnego, a dokładniej samorząd wojewódzki Dolnego Śląska, wspierają rozwój sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Wsparcie to zostało przedstawione przede wszystkim w postaci charakterystyki instrumentów wsparcia biznesu, z których mogą korzystać jednostki samorządu terytorialnego oraz wykorzystywania ich w praktyce przez samorząd województwa dolnośląskiego.

SEKTOR MSP W POLSCE

Podobnie, jak w przypadku definiowania samorządu terytorialnego, również w przypadku określania i charakteryzowania małych i średnich przedsiębiorstw, trudno o jedną definicję, która brałaby pod uwagę wszystkie możliwe kryteria, na podstawie których można rozróżnić sektor MSP. W ten sposób, biorąc pod uwagę kryterium ilościowe, wyróżnia się:

a) **Mikroprzedsiębiorstwa**, czyli takie, w których zatrudnionych jest mniej niż dziesięciu pracowników, a przychody osiągane przez takie przedsiębiorstwo nie osiągają kwoty dwóch milionów euro;
b) **Małe przedsiębiorstwa**, w których zatrudnionych jest nie więcej niż pięćdziesięciu pracowników, a których przychody nie przekraczają kwoty dziesięciu milionów euro;
c) **Średnie przedsiębiorstwa**, poprzez które rozumie się te, które nie zatrudniają więcej niż dwustu pięćdziesięciu pracowników, a ich roczne

przychody nie osiągają kwoty pięćdziesięciu milionów euro lub też sumy bilansowej o wartości czterdziestu trzech milionów euro[1].

Należy zaznaczyć, iż sektor małych oraz średnich przedsiębiorstw w Polsce odgrywa znaczącą rolę w rozwoju gospodarczym Polski, zwłaszcza na szczeblu lokalnym oraz regionalnym. Prawie 40% ogółu zatrudnionych osób w Polsce pracuje w tym sektorze, dlatego też małe oraz średnie przedsiębiorstwa stanowią znaczną siłę napędową w przypadku uzyskiwania przez polską gospodarkę równowagi rynkowej. Oprócz tego, sektor MSP w znacznym stopniu kształtuje korzystne tendencje popytu, jak również zatrudnienia, a także przyczynia się do zapewnienia wzrostu innowacyjności polskiej gospodarki oraz jej konkurencyjności[2].

W przypadku Dolnego Śląska w sektorze MSP dominują te przedsiębiorstwa, które wywodzą się z tzw. branż tradycyjnych. Należy zwrócić uwagę na to, iż widoczna jest ilościowa przewaga małych przedsiębiorstw, jednakże takich, które maja już ugruntowaną i silną pozycję na rynku. W przypadku rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw oraz sposobów ich finansowania najczęściej wykorzystywane są fundusze własne przedsiębiorstw lub inne, tradycyjne metody pozyskiwania funduszy. Oznacza to, iż te przedsiębiorstwa nie są zbyt chętne i gotowe do poszukiwania oraz wykorzystywania nowych technologii, przez co niewielkie kwoty, bądź czasem nawet żadne, są przeznaczane na badania oraz rozwój tych przedsiębiorstw. To z kolei wpływa na powolny wzrost innowacyjności całego regionu, choć nie są to jedyne czynniki, które o tym decydują. Do innych zalicza się miedzy innymi ograniczony stopień współpracy między regionalnymi partnerami instytucjonalnymi, do których zalicza się chociażby samorządy terytorialne, uczelnie czy też ośrodki wspierania biznesu, jak również jednostki badawczo-rozwojowe, a także przedsiębiorstwa oraz innych partnerów społecznych. Z drugiej strony, czynnikiem, który może wpływać w sposób pozytywny na rozwój całego regionu, w tym także, a nawet zwłaszcza, sektora małych oraz średnich przedsiębiorstw, jest potencjał intelektualny osób mieszkających i pracujących na Dolnym Śląsku oraz potencjał organizacji pozarządowych[3].

SAMORZĄD TERYTORIALNY W POLSCE

Samorząd w Polsce, w tym samorząd terytorialny, jest definiowany na dwa sposoby. Z jednej strony występuje ujęcie korporacyjne (zwane także prawnym) tego pojęcia, które mówi o tym, iż jest to wykonywanie przez od-

[1] M. Waga, *Źródła finansowania działalności MSP w kontekście ich sytuacji finansowej*, „Studia Biura Analiz Sejmowych", 2014, nr 1, s. 28-29.

[2] K. Obłąkowska-Kubiak, *Rozwój sektora MSP a samorząd terytorialny*, [http://www.piasecznO.platforma.org/sprawy-piaseczna/61-praca-i-przedsiebiorczo/113-rozwoj-sektora-msp-a-samorzad-terytorialny.html], (15.05.2014).

[3] *Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020 – pełny tekst dokumentu*, [http://www.umwd.dolnyslask.pl/fileadmin/user_upload/Rozwoj_regionalny/SRWD/SRWD_2020-final.pdf], (16.05.2014), s. 55.

rębne – w tym przypadku w stosunku do państwa – podmioty zadań, które należą do administracji publicznej. Zadania te mają być realizowane niezależnie od organów państwowych, przy jednoczesnym ponoszeniu przez samorządy terytorialne odpowiedzialności za ich wykonanie lub jego brak. Co więcej, w trakcie realizowania tychże zadań ingerencja państwa nie występuje. W ten sposób tworzy się coś na wzór pośredniej administracji państwowej, czyli samodzielnych podmiotów, które wykonują zadania administracji państwowej[4].

Z drugiej strony natomiast samorząd terytorialny może być ujmowany w ujęciu politycznym, które oznacza *„(...) honorowe uczestnictwo osób fizycznych w wykonywaniu określonych zadań państwowych"*[5]. W ten sposób mamy do czynienia z tzw. samorządnością personalną.

Innymi słowy, poprzez samorząd terytorialny można rozumieć, jako związek mieszkańców o charakterze obligatoryjnym, którzy zamieszkują określone, wyodrębnione na podstawie określonych kryteriów, terytorium. Powyższy związek ma za zadanie wspólne zajmowanie się sprawami publicznymi, które mają znaczenie lokalne dla danej społeczności. W ten sposób samorząd terytorialny jest rozumiany, jako jedna z form decentralizacji władzy państwowej, która jest jednocześnie wykonywana za pomocą niezawisłych miejscowych organów, które działają w oparciu o właściwe ustawy. Dzięki właśnie ustawom państwo przekazuje wytyczne dla samorządów, które przyjmują postać określonego zestawu obowiązków, jak również praw oraz środków materialnych. W takim przypadku, państwo wykonuje rolę nadzorcy, czyli wykonuje funkcję nadzorczą i kontrolną[6].

Należy także zaznaczyć, iż praktyka oraz ustawodawstwo państw europejskich (a także międzynarodowych dokumentów, jako chociażby Światowej Deklaracji Samorządu Lokalnego czy Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego) pokazują, iż występują trzy płaszczyzny, na których ma się do czynienia z samorządem terytorialnym. Zalicza się tu płaszczyzny takie, jak regionalna, subregionalna oraz lokalna.[7] W odniesieniu do polskich realiów, samorząd terytorialny w Polsce przyjmuje postać trójszczeblowej organizacji, albowiem wyróżnia się tu podział na samorząd wojewódzki, jak również samorząd powiatowy, a także samorząd gminny, który mimo tego, iż jest szczeblem najniższych we wspomnianej organizacji, to jednak odgrywa on najważniejszą rolę w całym procesie związanym z programowaniem rozwoju lokalnego[8]. Jednakże, dla potrzeb niniejszego artykułu ważna jest ta pierwsza, czyli regionalna, na płaszczyźnie której funkcjonuje dolnośląski samorząd wojewódzki.

---

[4] B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2012, s. 17.
[5] Ibidem, s. 18.
[6] A. Sztando, *Oddziaływanie samorządu lokalnego na rozwój lokalny w świetle ewolucji modeli ustrojowych gmin,* „Samorząd terytorialny", 1998, nr 11, s. 15.
[7] Ibidem.
[8] J. Kwaśny, *Rola samorządu terytorialnego w procesie rozwoju lokalnego gminy na przykładzie miasta Tarnowa*, „Zeszyty naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie", 2009, nr 2 (13), tom 1, s. 152.

SAMORZĄD WOJEWÓDZKI DOLNEGO ŚLĄSKA

Jednostki samorządu terytorialnego na szczeblu wojewódzkim, nie tylko na Dolnym Śląsku, ale także w całej Polsce działają w oparciu o ustawy oraz w granicach przez nie określone. Wykonują działania publiczne, które mają charakter wojewódzki i które jednocześnie nie wchodzą w kompetencje i nie są zastrzeżone ustawami na rzecz organów administracji na szczeblu rządowym. Co więcej, cała administracja samorządu wojewódzkiego jest zespolona w jednym urzędzie, jak również ma jednego wspólnego zwierzchnika. Należy zaznaczyć, iż samorząd województwa wykonuje zadania publiczne w swoim własnym imieniu, jak również na własną odpowiedzialność. Oprócz tego dysponuje mieniem województwa, a także samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową, która jest oparta o budżet. Województwo jednocześnie posiada osobowość prawną, a jego samodzielność podlega ochronie sądowej[9].

W skład samorządu województwa dolnośląskiego wchodzi Urząd Marszałkowski, którym kieruje Marszałek Województwa Dolnośląskiego, a który jednocześnie pełni funkcję przewodniczącego Zarządu Województwa. Obecnie jest nim Cezary Przybylski. W strukturze organizacyjnej urzędu wyodrębnia się Departament Marszałka, Departament Prawny i Kadr, Departament Funduszy Europejskich, Departament Spraw Społecznych, Departament Rozwoju Regionalnego, Departament Obszarów Wiejskich i Zasobów Naturalnych, Departament Polityki Zdrowotnej, Departament Infrastruktury, Departament Budżetu i Finansów oraz Geodeta Województwa, czyli Wydział Geodezji i Kartografii[10]. Natomiast w skład wspomnianego już wcześniej Zarządu Województwa wchodzi Marszałek Województwa, dwóch wicemarszałków oraz dwóch innych członków. Zarząd jest wybierany przez Sejmik Województwa[11]. Z kolei Sejmik Województwa jest organem zarówno stanowiącym, jak również kontrolnym dla województwa. W jego skład wchodzi trzydziestu przedstawicieli wybranych w wyborach bezpośrednich w województwach, których liczba mieszkańców nie przekracza dwóch milionów oraz dodatkowo po trzech radnych za każde następne pięćset tysięcy mieszkańców[12]. Najważniejszym dokumentem strategicznym każdego regionu, w tym także Dolnego Śląska, jest strategia rozwoju województwa, która swoim zasięgiem obejmuje także wsparcie dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw.

---

[9] *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*, Dz. U. 1998 nr 91 poz. 576, [http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19980910576], (16.05.2014), art. 2, 3, 6.

[10] *Regulamin organizacyjny Urzędu Marszałkowskiego województwa dolnośląskiego*, [http://Bip.umwd.dolnyslask.pl/dokument.php?iddok=157&idmp=12&r=o], (16.05.2014).

[11] *Zarząd województwa*, [http://www.umwd.dolnyslask.pl/urzad-marszalkowski/zarzad-wojewodztwa], (16.05.2014).

[12] *Sejmik Województwa*, [http://www.umwd.dolnyslask.pl/sejmik/sejmik-i-jego-organy], (16.05.2014).

STRATEGIA ROZWOJU WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO 2020

Wcześniej zostało wspomniane, iż istotnym dokumentem wspierającym rozwój województwa, a co za tym idzie małych oraz średnich przedsiębiorstw jest strategia rozwoju regionu. W przypadku województwa dolnośląskiego jest to Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020, która została uchwalona 28 lutego 2013 roku. Wytycza ona cele oraz kierunki rozwoju Dolnego Śląska, w których są ujęte w powiązaniu zarówno z krajowymi, jak i europejskimi dokumentami, wszystkie najważniejsze sprawy, które mają wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy województwa dolnośląskiego[13].

Zgodnie z modelem gospodarczym, który został przyjęty w wyżej wspomnianej strategii, występują jego dwa filary. Pierwszy filar gospodarki jest związany z rozwojem przemysłu, który jest oparty na najnowszych i najbardziej innowacyjnych technologiach, a także na świadczeniu jak najnowszych usług, co jest silnie powiązane ze wspieraniem rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw. Z kolei drugi filar związany jest z założeniami zrównoważonego rozwoju gospodarczego, czyli opiera się na unikatowych zasobach nie tylko przyrodniczych, ale także uzdrowiskowych oraz kulturowych, jak również na bogatych zasobach naturalnych. Owe zasoby mają być wspomagane przez odpowiednie działania podejmowane w aspektach związanych z klimatem, energią oraz krajobrazem czy też zdrowiem. Oba te filary dla właściwego ich funkcjonowania wymagają odpowiedniego powiązania, a także skomunikowania z infrastrukturą techniczną, która musi być dobrej jakości.[14]

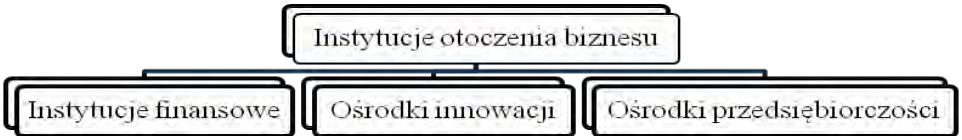
W odniesieniu do małych i średnich przedsiębiorstw strategia ta kładzie nacisk na wzmocnienie wzajemnych relacji na linii gospodarka-nauka-samorząd, jak również zapewnienie rozwoju gospodarczego w oparciu o współpracę w ramach klastrów. Wobec sektora MSP strategia ta zakłada również jego rozwój, a także wzmocnienie jego innowacyjności. Oprócz tego, jednym z założeń tego dokumentu w aspekcie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw jest rozwój, a także samo w sobie upowszechnianie tzw. zwrotnych instrumentów finansowania małej przedsiębiorczości oraz innowacyjności sektora MSP. Również Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020 zakłada budowę regionalnych instytucji finansowych, które miałyby wspierać przedsiębiorczość regionalną oraz lokalną. Dodatkowo, jednym z założeń jest rozwój regionalnych specjalizacji gospodarczych oraz naukowo-badawczych, jak również budowa regionalnych instytucji, których zadaniem byłoby wspieranie lokalnej oraz regionalnej innowacyjności, a co za tym idzie – wdrażanie innowacji. Również jednym z założeń tego dokumentu, dzięki któremu wsparcie otrzymają małe oraz średnie przedsiębiorstwa z Dolnego Śląska, jest odbudowa części tradycyjnych branż przemy-

[13] *Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020*, [http://www.umwd.dolnyslask.pl/rozwoj/aktualizacja-strategii-rozwoju-wojewodztwa-dolnoslaskiego], (16.05.2014).
[14] Ibidem.

słu, które kiedyś funkcjonowały zarówno na płaszczyźnie lokalnej, jak i regionalnej województwa dolnośląskiego[15].

INSTRUMENTY SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO WSPIERAJĄCE SEKTOR MSP

Jedną z grup instrumentów, wykorzystywanych przez jednostki samorządu terytorialnego do wspierania rozwoju lokalnego, a co za tym idzie – wsparcia sektora MSP, są tzw. instytucje otoczenia biznesu. W Polsce są one bardzo rozbudowane zarówno pod względem samej ich liczny, jak również biorąc pod uwagę aspekt ich różnorodności. Podstawowy podział instytucji otoczenia biznesu wyróżnia trzy grupy takich instytucji, które zostały zaprezentowane na poniższym rysunku.



Rysunek 1. Podział instytucji otoczenia biznesu

Źródło: opracowanie własne.

Poprzez **instytucje finansowe** rozumie się takie, których głównym zadaniem jest ułatwienie przedsiębiorstwom (najczęściej małym i średnim) dostępu do finansowania własnej działalności przez takie przedsiębiorstwa, zarówno nowopowstałe, jak również takie, które posiadają niewielką historię kredytową. Instytucje finansowe mają również za zadanie dostarczanie takich usług finansowych, które są dostosowane do cech charakterystycznych oraz specyfiki podejmowanych przez przedsiębiorstwa innowacyjnych przedsięwzięć o charakterze gospodarczym.[16]

Do najważniejszych instytucji finansowych zalicza się między innymi **fundusze poręczeń kredytowych**, zwane inaczej funduszami doręczeniowymi, do których zalicza się jednostki parabankowe, które nie są nastawione na zysk. Ich głównym zadaniem jest ułatwianie przedsiębiorstwom, a zwłaszcza tym małym oraz średnim, dostępu do zewnętrznych źródeł finansowania. Takie fundusze świadczą pomoc przede wszystkim małym firmom, posiadającym potencjał rozwojowy, a które nie posiadają odpo-

[15] *Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020 – pełny tekst dokumentu*, [http://www.umwd.dolnyslask.pl/fileadmin/user_upload/Rozwoj_regionalny/SRWD/SRWD_2020-final.pdf], (16.05.2014), s. 55-56.

[16] *Instytucje otoczenia biznesu*, [http://www.pi.gov.pl/iob/chapter_86459.asp], (15.05.2014).

wiedniej i wystarczającej historii kredytowej bądź też nie są w stanie zagwarantować wymaganych przez bank zabezpieczeń kredytowych[17].

Drugą grupą finansowych instytucji otoczenia biznesu wspierających małe i średnie przedsiębiorstwa są **fundusze pożyczkowe**, czyli instytucje, które w przypadku małych oraz średnich przedsiębiorstw zajmują się udzielaniem pożyczek, jak również wypełnianiem luk występujących na rynku finansowym. W przypadku małych podmiotów gospodarczych fundusze pożyczkowe stają się dla nich bardzo istotnymi źródłami gwarantującymi wsparcie finansowe, dotyczy to zwłaszcza przypadków, gdy właśnie te podmioty mają ograniczony dostęp do korzystania z innych, zewnętrznych źródeł finansowania, jak chociażby kredytów[18].

Do innych instytucji o charakterze finansowym zalicza się także fundusze kapitału zalążkowego oraz Sieci Aniołów Biznesu[19].

Natomiast poprzez **ośrodki innowacji** rozumie się instytucje, które zajmują się zarówno szeroką promocją, jak również inkubacja innowacyjnej przedsiębiorczości. Oprócz tego wspierają transfer technologii, a także dostarczają usługi proinnowacyjne. Dodatkowo, ośrodki innowacji zajmują się także aktywizacją przedsiębiorczości o charakterze akademickim, jak również zapewniają współpracę różnych dziedzin nauki z biznesem[20].

Do ośrodków innowacji zalicza się przede wszystkim **parki technologiczne**, czyli tzw. zespoły wyodrębnionych nieruchomości, które posiadają infrastrukturę techniczną. Parki technologiczne są tworzone w celu zapewnienia przepływu wiedzy oraz technologii pomiędzy jednostkami o charakterze naukowym a przedsiębiorcami. Głównym zadaniem tego typu instytucji jest wspieranie rozwoju lokalnej przedsiębiorczości[21].

Wśród innych instytucji zaliczanych do grona ośrodków innowacji zalicza się Centra Transferu Technologii, akademickie inkubatory przedsiębiorczości, inkubatory technologiczne, e-inkubatory, parki naukowe, technologiczne, technopole[22].

Natomiast instytucjami otoczenia biznesu, które podobnie jak ośrodki innowacji zajmują się promocją oraz inkubacja przedsiębiorczości, nazywa się **ośrodkami przedsiębiorczości**. Tym, co wyróżnia je od ośrodków innowacji jest to, wspomniana promocja oraz inkubacja dość często odbywa się w tzw. grupach dyskryminowanych. Ośrodki przedsiębiorczości dostarczają także usługi, których celem jest wsparcie małych firm, a także zajmują się

[17] A. Grycuk, P. Russel, *Zaangażowanie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w tworzenie instytucji wspierających przedsiębiorczość*, „Studia Biura Analiz Sejmowych", 2014, nr 1, s. 67.

[18] Ibidem, s. 68.

[19] *Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce. Raport 2012*, pod. red. A. Bąkowskiego, M. Mażewskiej, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2012, [http://www.pi.gov.pl/PARPFiles/file/OIB/publikacje/20121019_raportOIiP.pdf] (16.05.2014), s. 12.

[20] *Instytucje otoczenia biznesu*, [http://www.pi.gov.pl/iob/chapter_86459.asp], (15.05.2014).

[21] A. Grycuk, P. Russel, *Zaangażowanie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w tworzenie instytucji wspierających przedsiębiorczość*, „Studia Biura Analiz Sejmowych", 2014, nr 1, s. 69.

[22] *Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce. Raport 2012*, pod. red. A. Bąkowskiego, M. Mażewskiej, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2012.

aktywizacją regionów peryferyjnych, jak również tych, które zostały dotknięte kryzysem strukturalnym[23].

Poprzez **ośrodki wspierania przedsiębiorczości** rozumie się jednostki o charakterze doradczym, informacyjnym oraz szkoleniowym, które nie są nastawione na zysk. W przypadku małych i średnich przedsiębiorstw ich głównym zadaniem jest wspieranie tych podmiotów gospodarczych w aspekcie poprawy ich konkurencyjności oraz podejmowanie działań mających na celu rozwój lokalnej czy też regionalnej przedsiębiorczości oraz kwestii związanych z samozatrudnieniem. Innymi jednostkami, których zadaniem jest zapewnienie wsparcia w przypadku powstawania nowych małych oraz średnich przedsiębiorstw są tzw. **inkubatory przedsiębiorczości**. Mają one przede wszystkim ułatwić start oraz same warunki startu dla takich właśnie przedsiębiorstw, jak również wspomagać je w początkowych, a przy tym najtrudniejszych fazach ich funkcjonowania. Poprzez taki inkubator najczęściej rozumie się wcześniej przygotowaną przestrzeń, najczęściej przyjmującą formę nieruchomości, która jest przystosowana do tego, aby nowi przedsiębiorcy mogli podejmować w nich swoją działalność, zarówno produkcyjną, jak i usługową. Taka przestrzeń jest udostępniana potencjalnych przyszłym przedsiębiorcom na bardzo preferencyjnych warunkach finansowych. Może się także zdarzyć, iż inkubatory przedsiębiorczości będą również zapewniać przedsiębiorcom obsługę biurową oraz administracyjną. Inną grupę stanowią **centra informacyjne**, których głównym zadaniem jest obsługa zarówno informacyjna, jak i merytoryczna przedsiębiorców, a także osób, czy też innych podmiotów, które planują rozpocząć działalność gospodarczą. **Centra obsługi inwestorów** są wyspecjalizowanymi jednostkami, które zajmują się nie tylko działalnością promocyjną, ale także obsługą inwestorów zarówno polskich, jak i zagranicznych. Natomiast **agencje rozwoju regionalnego** są instytucjami posiadającymi niekomercyjny charakter, które zajmują się inicjowaniem oraz promocją i wsparciem wszelkiego typu inicjatyw, które służą rozwojowi regionalnemu. W tej grupie instytucji wsparcia biznesu przez jednostki samorządu terytorialnego wyróżnia się również **parki przemysłowe**, czyli przygotowane i wyposażone we właściwą i odpowiednią infrastrukturę tereny o charakterze przemysłowym przeznaczone dla przedsiębiorstw, które chcą tam rozpocząć działalność gospodarczą. Dość często noszą one nazwę stref aktywności gospodarczej[24].

INSTRUMENTY WYKORZYSTYWANE NA DOLNYM ŚLĄSKU

Dolnośląskie instytucje otoczenia biznesu działają w kilkunastu ośrodkach, które mają charakter subregionalny oraz regionalny. Do takich zalicza się ośrodki we Wrocławiu, Legnicy, a także Jeleniej Górze, Wałbrzychu

[23] *Instytucje otoczenia biznesu*, [http://www.pi.gov.pl/iob/chapter_86459.asp], (15.05.2014).

[24] A. Grycuk, P. Russel, *Zaangażowanie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w tworzenie instytucji wspierających przedsiębiorczość*, „Studia Biura Analiz Sejmowych", 2014, nr 1, s. 68-70.

oraz w Świdnicy, jak również Głogowie, Lubiniu oraz w Polkowicach. Mniejsze dolnośląskie instytucje otoczenia biznesu można spotkać w Dzierżoniowie, Kłodzku oraz w Złotoryi. Jednakże, przeprowadzone badania oraz analizy wyraźnie pokazują, iż większość funkcjonujących na Dolnym Śląsku tego typy instytucji nie wykonuje działań, które mają charakter proinnowacyjny. Obecnie w województwie dolnośląskim funkcjonuje 118 instytucji otoczenia biznesu, jednak tylko trzydzieści z nich realizuje działania o charakterze proinnowacyjnym, z czego aż osiemnaście znajduje się we Wrocławiu, a osiem jest rozmieszczonych w sąsiadujących ze sobą powiatach znajdujących się południowej części Dolnego Śląska. Mowa tu o proinnowacyjnych instytucjach otoczenia biznesu znajdujących się w powiatach wałbrzyskim, świdnickim, dzierżoniowskim oraz w powiecie kłodzkim[25].

Do najważniejszych instytucji otoczenia biznesu funkcjonujących na Dolnym Śląsku zalicza się między innymi **Dolnośląską Agencję Rozwoju Regionalnego**, która znajduje się w Szczawnie-Zdroju. Głównym zadaniem DARR S.A. jest zapewnienie wsparcia dla rozwoju prywatnej przedsiębiorczości, która jest oparta na wiedzy, przy jednoczesnym przygotowaniu struktur otoczenia biznesowego do współpracy z instytucjami unijnymi. W przypadku małych i średnich przedsiębiorstw celem Dolnośląskiej Agencji Rozwoju Regionalnego jest podniesienie konkurencyjności przedsiębiorstw z sektora MSP na rynku, które jednocześnie mają zapewnić podstawy dla długofalowego rozwoju regionu dolnośląskiego przy jednoczesnym dostosowywaniu ofert tychże przedsiębiorstw do wymagań rynku europejskiego.[26] Wśród innych tego typu agencji działających na terenie Dolnego Śląska zalicza się między innymi: Agencję Rozwoju Regionalnego AGROREG, Agencję Rozwoju Regionalnego ARLEG, czy też Dolnośląska Agencja Współpracy Gospodarczej, itd.[27].

W ramach DARR, gdyż jest ona instytucją zarządzającą, funkcjonuje także **Dolnośląski Park Technologiczny T-Park**. Głównym celem funkcjonowania tego parku jest wsparcie w rozwoju i wzmocnienie konkurencyjności regionu wałbrzyskiego, co pośrednio ma się przełożyć na rozwój całego Dolnego Śląska. T-Park w swojej misji ma za zadanie udostępniać małym oraz średnim przedsiębiorstwom terenów inwestycyjnych, które są wyposażone w odpowiednią infrastrukturę, jak również ułatwianie im realizowania własnych inwestycji, a także pomoc przy uzyskiwaniu wsparcia finansowego czy też pomocy przy wykorzystywaniu pomocy publicznej[28].

Nowo otwarty we Wrocławiu **Dolnośląski Park Innowacji i Nauki** łączy w sobie funkcje zarówno parku technologicznego, jak również inkubatora przedsiębiorczości przeznaczonego dla małych oraz średnich przedsiębiorstw. Co więcej, jest on również przeznaczony do przygotowywania, a także realizacji projektów unijnych, które są skierowane do przedsiębior-

[25] *Instytucje otoczenie biznesu*, [http://www.umwd.dolnyslask.pl/en/gospodarka/innowacje/instytucje-otoczenia-biznesu], (16.05.2014).
[26] *Instytucje otoczenia biznesu: DARR S.A.*, [http://www.sudeckibiznes.hb.pl/46/nse/14/1060/darr-s-a], (16.05.2014).
[27] *Instytucje otoczenie biznesu*, [http://www.umwd.dolnyslask.pl/en/gospodarka/innowacje/instytucje-otoczenia-biznesu], (16.05.2014).
[28] *T-Park: Założenia*, [http://www.t-park.pl/page,10,s,Zalozenia.html], (16.05.2014).

ców. Głównym zadaniem DPIiN jest zapewnienie komercjalizacji działalności, która odbywa się w sferze badawczo-rozwojowej, jak również wprowadzanie w życie przez dolnośląskie małe oraz średnie przedsiębiorstwa rozwiązań innowacyjnych oraz nowoczesnych technologii. Służyć temu mają funkcjonujące w strukturach DPIiN park technologiczny, który wspiera przedsiębiorców z sektora MSP w zakresie rozpoczęcia przez nich współpracy z przedstawicielami nauki, co ma zagwarantować wykorzystywanie przez nich nowych technologii oraz inkubator technologiczny, mający wspierać działalność nowopowstałych małych oraz średnich przedsiębiorstw, a także inkubator przedsiębiorczości, jak również dział zajmujący się projektami unijnymi przeznaczonymi na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw na Dolnym Śląsku. DPIiN został powołany przez Samorząd Województwa Dolnośląskiego we współpracy z Ambasadą Wielkiej Brytanii w Polsce, a także Coventry University of Enterprise oraz Politechniki Wrocławskiej. Niedawno do grona udziałowców Dolnośląskiego Parku Innowacji oraz Nauki dołączyła Wałbrzyska Specjalna Strefa Ekonomiczna Invest-Park[29].

Innymi parkami technologicznymi, które funkcjonują na terenie Dolnego Śląska są między innymi: KGHM LETIA Legnicki Park Technologiczny, Wrocławski Park Technologiczny, Wrocławski Medyczny Park Naukowo-Technologiczny, ChemiPark Technologiczny[30].

W przypadku instytucji otoczenia biznesu o charakterze finansowym jedną z najważniejszych tego typu instytucji na Dolnym Śląsku jest **Dolnośląski Fundusz Gospodarczy** mający swoją siedzibę we Wrocławiu. Został on utworzony w 2002 roku, a jego inicjatorem był Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego. Głównym zadaniem tego funduszu jest zapewnienie rozwoju regionu dolnośląskiego. Służyć temu ma przede wszystkim ułatwianiem małym, mikro oraz średnim przedsiębiorcom dostępu do zewnętrznych źródeł finansowania. W ten sposób Dolnośląski Fundusz Gospodarczy udziela przedsiębiorstwom z sektora MSP poręczeń kredytów oraz pożyczek, które mają finansować rozwój działalności gospodarczej tychże przedsiębiorstw[31].

Dla lepszych efektów związanych z udzielaniem pożyczek małym oraz średnim przedsiębiorstwom fundusz ten uruchomił **Regionalny Fundusz Poręczeń Kredytowych**. RFPK ma za zadanie we współpracy z bankami udzielanie poręczeń kredytów wobec przedsiębiorstw z sektora MSP. Do realizowania swoich celów statutowych, fundusz ten współpracuje zarówno z samorządami gospodarczymi, samorządami lokalnymi, jak i z agencjami rozwoju regionalnego znajdującymi się na Dolnym Śląsku. Do udziałowców Regionalnego Funduszu Poręczeń Kredytowych zalicza się: Województwo Dolnośląskie oraz Gminę Wrocław, jak również Bank Gospodarstwa Krajowego (z siedzibą w Warszawie), a także Gminę Polkowice,

[29] *Dolnośląski Park Innowacji i Nauki – z myślą o przedsiębiorcach*, [http://www.umwd.dolnyslask.pl/urzad/aktualnosci/single-view/artykul/dolnoslaski-park-innowacji-i-nauki-z-mysla-o-przedsiebiorcach], (15.05.2014).

[30] *Instytucje otoczenie biznesu*, [http://www.umwd.dolnyslask.pl/en/gospodarka/innowacje/instytucje-otoczenia-biznesu], (16.05.2014).

[31] *Instytucje otoczenia biznesu: Dolnośląski Fundusz Gospodarczy,* [http://www.sudeckibiznes.hb.pl/46/nse/10/1055/dolnoslaski-fundusz-gospodarczy], (16.05.2014).

Gminę Legnica i Miasto Oleśnica oraz Sudeckie Stowarzyszenie Inicjatyw Gospodarczych (mające siedzibę w Świdnicy) czy Gminę Wałbrzych[32].

Natomiast do innych instytucji otoczenia biznesu o charakterze finansowym, które znajdują się na Dolnym Śląsku, zalicza się chociażby Sudeckie Stowarzyszenie Inicjatyw Gospodarczych, Fundusz Pożyczkowy Karkonoskiej Agencji Rozwoju Regionalnego, czy też Fundusz Regionu Wałbrzyskiego[33].

Nie są to jedyne działające na terenie Dolnego Śląska instytucje otoczenia biznesu. Występują tu także Akademicki Inkubatory Przedsiębiorczości, jak chociażby Akademicki Inkubator Przedsiębiorczości przy Politechnice Wrocławskiej, czy Dolnośląski Akademicki Inkubator Przedsiębiorczości przy Wrocławskim Parku Technologicznym. Występują także w województwie dolnośląskim Centra Transferu Technologii, do których można zaliczyć między innymi Dolnośląski Ośrodek Transferu Wiedzy i Technologii. Natomiast wśród inkubatorów przedsiębiorczości oraz inkubatorów technologicznych wyróżnia się np. Inkubator Przedsiębiorczości Dolnośląskiej Agencji Współpracy Gospodarczej czy też Regionalny Inkubator Technologiczny Agencji Rozwoju Regionalnego[34].

Pełna lista wszystkich instytucji otoczenia biznesu występujących oraz funkcjonujących na terenie Dolnego Śląska dostępna jest na stronie internetowej Dolnośląskiej Agencji Współpracy Gospodarczej – www.dawg.pl.

***

Przykład samorządu wojewódzkiego Dolnego Śląska oraz stworzona przez niego strategia rozwoju regionu pokazują, iż małe oraz średnie przedsiębiorstwa działające w województwie dolnośląskim wymagają ciągłego wsparcia od jednostek samorządu terytorialnego. Mimo, iż najefektywniejsza jest działalność tychże jednostek na najniższym szczeblu organizacyjnym, czyli na szczeblu gminnym, to również pomoc w rozwoju małej i średniej przedsiębiorczości jest zauważalna. Samorząd wojewódzki wykorzystuje do tego dostępne instrumenty zwane instytucjami otoczenia biznesu, zarówno o charakterze finansowym, jak i innowacyjnym czy też w postaci ośrodków przedsiębiorczości. Głównym celem, a jednocześnie rolą, przyświecającą wykorzystywaniu właśnie tych narzędzi jest pomoc i oferowane wsparcie w prowadzeniu działalności gospodarczej, a przede wszystkim zachęcanie do rozwoju i zwiększania konkurencyjności przedsiębiorstw na rynku poprzez stosowanie przez nich innowacyjnych rozwiązań i nowoczesnych technologii.

[32] Ibidem.
[33] *Instytucje otoczenie biznesu*, [http://www.umwd.dolnyslask.pl/en/gospodarka/innowacje/instytucje-otoczenia-biznesu], (16.05.2014).
[34] Ibidem.

LITERATURA:

Monografie:

[1] Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2012.

[2] *Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce. Raport 2012*, pod. red. A. Bąkowskiego, M. Mażewskiej, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2012.

Artykuły w czasopismach:

[3] Grycuk A., Russel P., *Zaangażowanie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w tworzenie instytucji wspierających przedsiębiorczość*, „Studia Biura Analiz Sejmowych", 2014, nr 1.

[4] Kwaśny J., *Rola samorządu terytorialnego w procesie rozwoju lokalnego gminy na przykładzie miasta Tarnowa*, „Zeszyty naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie", 2009, nr 2 (13), tom 1.

[5] Sztando A., *Oddziaływanie samorządu lokalnego na rozwój lokalny w świetle ewolucji modeli ustrojowych gmin*, „Samorząd terytorialny", 1998, nr 11.

[6] Waga M., *Źródła finansowania działalności MSP w kontekście ich sytuacji finansowej*, „Studia Biura Analiz Sejmowych", 2014, nr 1.

Strony internetowe:

[7] *Dolnośląski Park Innowacji i Nauki – z myślą o przedsiębiorcach*, [http://www.umwd.dolnyslask.pl/urzad/aktualnosci/single-view/artykul/dolnoslaski-park-innowacji-i-nauki-z-mysla-o-przedsiebiorcach].

[8] *Instytucje otoczenia biznesu*, [http://www.pi.gov.pl/iob/chapter_86459.asp].

[9] *Instytucje otoczenie biznesu*, [http://www.umwd.dolnyslask.pl/en/gospodarka/innowacje/instytucje-otoczenia-biznesu].

[10] *Instytucje otoczenia biznesu: DARR S.A.*, [http://www.sudeckibiznes.hb.pl/46/nse/14/1060/darr-s-a].

[11] *Instytucje otoczenia biznesu: Dolnośląski Fundusz Gospodarczy, [*http://www.sudeckibiznes.hb.pl/46/nse/10/1055/dolnoslaski-fundusz-gospodarczy].

[12] Obłąkowska-Kubiak K., *Rozwój sektora MSP a samorząd terytorialny*, [http://www.piaseczno.platforma.org/sprawy-piaseczna/61-praca-i-przedsiebiorczo/113-rozwoj-sektora-msp-a-samorzad-terytorialny.html].

[13] *Regulamin organizacyjny Urzędu Marszałkowskiego województwa dolnośląskiego*, [http://bip.umwd.dolnyslask.pl/dokument.php?iddok=157&idmp=12&r=o].

[14] *Sejmik Województwa*, [http://www.umwd.dolnyslask.pl/sejmik/sejmik-i-jego-organy].

[15] *Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020*, [http://www.umwd.dolnyslask.pl/rozwoj/aktualizacja-strategii-rozwoju-wojewodztwa-dolnoslaskiego].

[16] *Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020 – pełny tekst dokumentu*, [http://www.umwd.dolnyslask.pl/fileadmin/user_upload/Rozwoj_regionalny/SRWD/SRWD_2020-final.pdf].

[17] *T-Park: Założenia*, [http://www.t-park.pl/page,10,s,Zalozenia.html].

[18] *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa*, Dz. U. 1998 nr 91 poz. 576, [http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19980910576].

[19] *Zarząd województwa*, [http://www.umwd.dolnyslask.pl/urzad-marszalkowski/zarzad-wojewodztwa].

STRESZCZENIE

Rola samorządu terytorialnego w rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw na przykładzie Dolnego Śląska

Małe oraz średnie przedsiębiorstwa na terenie Dolnego Śląska funkcjonują wciąż w sposób tradycyjny, co skutkuje tym, iż nie korzystają one z innowacyjnych technologii i nowoczesnych rozwiązań, przez co są mniej konkurencyjne na rynku i słabiej się rozwijają. Dlatego też, samorząd terytorialny na szczeblu wojewódzkim, poprzez stworzenie strategii rozwoju regionu Dolnego Śląska oraz przy wykorzystaniu dostępnych mu instrumentów w postaci instytucji otoczenia biznesu, ma za zadanie wspierać rozwój sektora małych i średnich przedsiębiorstw.

SUMMARY

The role of local government in the development of small and medium-sized enterprises on the example of Lower Silesia

The small and medium-sized enterprises in Lower Silesia still operate in the traditional way. They do not benefit from innovative technologies and modern solutions, so as a result, they are less competitive in the market and their development is weak and slow. Therefore, the role of the local government at the provincial level, thanks to creating a regional development strategy of Lower Silesia and by using available instruments such as business environment institutions, is to support the development of small and medium-sized enterprises.

Marta Zarówna
Wałbrzyska Wyższa Szkoła
Zarządzania i Przedsiębiorczości

Narzędzia polityki regionalnej wspierające procesy dyfuzji innowacji

WPROWADZENIE

Pojęcie innowacji zostało wprowadzone przez Josepha Schumpetera na początku XX wieku w słynnym dziele *The Theory of Economic Development.* Od tego czasu problematyka innowacji jest nieustannie rozwijana i stanowi integralną część teorii ekonomii. Pojęcie to zaczęto stosować w różnych ujęciach, tj. czasowych, przedmiotowych, podmiotowych, czy wreszcie przestrzennych. Szczególnie ostanie z ujęć pozwoliło spojrzeć na procesy innowacyjne w kontekście ram geograficznych, podziałów terytorialnych. Innowacje stały się przedmiotem zainteresowania badaczy zajmujących się rozwojem regionalnym oraz decydentów polityki regionalnej. Ewolucja w kierunku „gospodarki opartej na wiedzy" (GOW), określana w literaturze jako „nowa gospodarka" sprawiła, że innowacje urosły do rangi kluczowego zagadnienia ekonomii[1]. Zdano sobie sprawę z konieczności kreacji i wsparcia inicjatyw innowacyjnych zarówno na szczeblu centralnym jak i niższych szczeblach regionalnej decentralizacji, nadając jednocześnie każdemu z nich różne funkcje Zauważono, że oddziaływanie tych procesów na procesy gospodarcze ma charakter wielowymiarowy i sprzyja wyrównywaniu dysproporcji wewnątrz i międzyregionalnych, a także na poziomie transnarodowym. Wymusiło to badanie uwarunkowań i możliwości intensyfikacji procesów dyfuzji innowacji, a także identyfikacji możliwości oddziaływania narzędzi polityki regionalnej dla wspierania i tworzenia warunków dyfuzji. Ma to duże znaczenie z punktu widzenia efektywności polityki regionalnej i procesów konwergencji. Celem niniejszej pracy jest identyfikacja narzędzi

[1] W. Welfe, *Wyzwania dla makromodelowania wynikające z przechodzenia do gospodarki opartej na wiedzy*, [w:] E. Okoń-Horrodyńska, K. Piech (red.), *UE w kontekście strategii lizbońskiej oraz gospodarki i społeczeństwa wiedzy w Polsce*, Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa 2007, s. 7.

polityki regionalnej na rzecz wspierania procesu dyfuzji innowacji w oparciu o badania literaturowe uwarunkowań dyfuzji innowacji w kontekście teorii rozwoju niezrównoważonego.

PROCES DYFUZJI INNOWACJI

Pojęcie innowacji nie ma w literaturze jednolitej, powszechnie akceptowanej definicji. Wynika to głównie z wielowątkowego charakteru badań prowadzonych nad tą problematyką. Rozbieżności nie wynikają więc z istnienia jakiegoś poważnego sporu między ekonomistami w tym zakresie, ponieważ co do samej istoty innowacji panuje zgodność[2]. Różnice dotyczą cech przypisywanych innowacjom w zależności od rodzaju badanego procesu.

Istotą innowacji jest zmiana, nowe podejście, rozwiązanie. P. Kotler definiuje ją jako „dobro, usługę lub pomysł, który jest postrzegany przez kogoś jako nowy[3]". W literaturze takie podejście jest krytykowane ze względu na znacznie szersze znaczenie w języku potocznym. Na podstawie innych definicji można dokonać systematyki dodatkowych, integralnych cech charakterystycznych dla innowacji.

Pierwsza cecha to możliwość zastosowania w praktyce. Jak pisze S. Gomułka „wynalazek (…) może nigdy nie zostać zastosowany przez żadnego producenta. Jeżeli zostanie zastosowany to ma miejsce innowacja[4]". Oznacza to, że sam pomysł, czy idea nie stanowi innowacji, a dopiero jej urzeczywistnienie w praktyce.

Druga cecha to jej pozytywny charakter. Z. Pietrusiński definiuje innowacje jako „zmiany celowo wprowadzone przez człowieka (…), które polegają na zastępowaniu dotychczasowych stanów rzeczy innymi, ocenianymi dodatnio w świetle określonych kryteriów składających się w sumie na postęp[5]". W praktyce zastosowanie tego kryterium jest utrudnione. Po pierwsze wynika to z tego, że pewne negatywne aspekty oddziaływania innowacji mogą dopiero wystąpić w przyszłości i nie jesteśmy w stanie ich przewidzieć. Po drugie oddziaływanie innowacji może mieć charakter dychotomiczny, tzn. w pewnych obszarach mieć charakter pozytywny, a innych negatywny.

Trzecim elementem, co do którego panuje względna zgodność wśród ekonomistów jest zakres przedmiotowy innowacji, czyli obszary działalności gospodarczej człowieka, które są innowacjogenne[6]. Według J. Schumpetera można do nich zaliczyć: wytworzenie nowego produktu lub jego odmiany, wdrożenie nowej metody produkcji, otwarcie nowego rynku zbytu, pozyskanie nowego źródła surowców i komponentów, zastosowanie nowej metody

[2] D. Firszt, *Uwarunkowania dyfuzji innowacji w polskiej gospodarce*, Cedetu sp. z o. o., Warszawa 2012, s. 14.
[3] P. Kotler, *Marketing*, Gebethner, Warszawa 1994, s. 322.
[4] S. Gomułka, *Teoria innowacji i wzrostu gospodarczego*, CASE, Warszawa 1998, s.17.
[5] Z. Pietrasiński, *Ogólne i psychologiczne zagadnienia innowacji*, PWN, Warszawa 1971, s. 9.
[6] D. Firszt, op. cit., s. 16.

organizacji produkcji[7]. Innowacja to nie tylko nowy produkt, ale także nowa metoda, czy organizacja produkcji. Odnosi się nie tylko do przedsiębiorstwa, ale również rynku. Może wystąpić w różnych sferach: technologicznej, zarządzania oraz organizacji.

Kolejną cechą jest zakres i natężenie zmian. Według takich autorów jak Freeman, Mansfield, czy Kuznetz innowacją można nazwać jedynie zmianę radykalną, charakteryzującą się nieciągłością (makroinnowacje). Równie często spotykane jest podejście mniej restrykcyjne, według którego zmiana ta może mieć charakter małego przyrostu (ewolucyjne, usprawniające, czy mikroinnowacje)[8].

W literaturze przedmiotu dyskusyjne jest także rozumienie słowa nowość. Część badaczy jest zdania, że innowacja powinna mieć charakter absolutnej nowości. Za takim rozumieniem opowiadali się m. in. Schumpeter, czy Mansfield. W opozycji stoi grupa, która postuluje uznawanie za innowację rozwiązania relatywnie nowego (P. Kotler). Dyskusja pogłębia się w przypadku pionowego rozprzestrzeniania się innowacji. Wprowadzenie jej na szczeblu centralnym będzie absolutną nowością w związku z czym uprawnione będzie nazwanie tego innowacją, natomiast jej rozprzestrzenianie na niższe szczeble decentralizacji będzie już miało charakter imitacji, choć z punktu widzenia samego podmiotu wprowadzającego może być to zmiana rewolucyjna. Najbardziej uzasadnione wydają się zalecenia „podręcznika Oslo", w którym jako wymóg minimalny podana została nowość na poziomie firmy[9].

Ostatnim aspektem jest ujęcie innowacji jako procesu (dynamiczne) lub skutku (statyczne). Wybór podejścia zależy od przedmiotu innowacji. Jeśli jest to produkt, to innowacja będzie wynikiem końcowym pewnego procesu. Natomiast jeśli jest to zmiana organizacji, czy procesu to uprawnione jest podejście dynamiczne. Istnieją również podejścia łączące oba ujęcia. S. Gomułka twierdzi, że jest to „akt jakościowej zmiany w gospodarce, gdy rozpoczyna się produkcja nowego produktu (stosowanie nowego procesu), jak i sam ten produkt (proces)[10]".

Ze względu na występujące rozbieżności definicyjne sprecyzowania wymaga, jak innowacja będzie rozumiana w dalszej części tej pracy. Biorąc pod uwagę kwestie, co do których autorzy nie są zgodni za innowację uznać należy zmianę relatywnie nową. Ze względu na przedmiot badania będzie to zmiana relatywnie nowa na poziomie najmniejszej jednostki podziału terytorialnego państwa. W kontekście dyfuzji innowacji należy tym mianem określać nie tylko przyjęcie innowacji od pierwszego innowatora, ale także jej przepływ i przyjęcia między kolejnymi jednostkami. Powinna przynosić pozytywne skutki w postaci wzrostu oraz rozwoju tego regionu. Będzie rozumiana jako skutek, czyli moment wdrożenia oraz proces, w wyniku którego powstaje efekt kumulacyjny.

---

[7] J. Schumpetera, *Teoria wzrostu gospodarczego*, PWN, Warszawa 1960, s. 104.
[8] W. Popławski, *Mechanizmy procesów innowacyjnych w rozwoju przemysłów wysokiej techniki*, UMK, Toruń 1995, s. 18.
[9] D. Firszt, op. cit., s. 19.
[10] S. Gomułka, op. cit., s. 17.

W kontekście przyjętej definicji dyfuzja innowacji będzie procesem wielokrotnego zastosowania innowacji w kolejnych jednostkach[11], w tym przypadku jednostkami będą regiony. Rogers mianem dyfuzji innowacji określa „proces komunikacji innowacji w systemie społecznym"[12]. Dyfuzja jest ściśle skorelowana z procesem innowacyjnym. W niektórych opracowaniach stanowi jeden z etapów tego procesu, a w innych występuje po zakończeniu procesu innowacyjnego. Prowadzone badania w tym zakresie miały duże znaczenie poznawcze w kontekście hierarchizacji poszczególnych sekwencji procesu, wzajemnych zależności i determinant, co doprowadziło to powstania wielu ujęć modelowych. D. Firszt zaproponował najbardziej ogólny podział tych modeli na liniowe oraz interakcyjne.

Pierwszy model liniowy zaproponowany przez J. Schumpetera zakładał występowanie czterech etapów. Są to faza badań, faza prac rozwojowych, faza wdrożenia i faza dyfuzji[13]. Inne modele liniowe takie jak pchany przez naukę (inicjująca rola nauki), czy ciągniony przez popyt (inicjująca rola popytu) również dyfuzję sytuują jako ostatni element zakańczający cały proces. Źródłem krytyki tych modeli jest praktyka, która wskazuje, że nie wszystkie sekwencje muszą wystąpić, a co za tym idzie ich kolejność może być różna. Dyfuzja również może nastąpić na każdym etapie i stanowić element napędzający procesu innowacyjnego. Nawiązując do modelu Schumpetera konieczność przepływu wyników badań podstawowych i stosowanych może nastąpić z powodu braku możliwości technicznych jednostki do realizacji etapu drugiego. Faza prac rozwojowych nastąpi w innej jednostce, a wdrożenie innowacji w kilku jednocześnie. Warto wspomnieć o podziale samej dyfuzji na akceptację i eliminację innowacji[14]. Proces dyfuzji nie zawsze musi prowadzić do zwiększenia liczby kolejnych imitatorów. Przyczyny mogą być zarówno technologiczne, jak i kulturowe, czy społeczne.

Bardziej współczesne modele dostrzegają znaczenie występowania sprzężeń zwrotnych na każdym etapie. Przykładem może być model powiązań łańcuchowych opracowany przez S. J Kline'a i N. Rosenberga[15]. Założeniem modelu jest niemal równoczesne wystąpienie wszystkich etapów i ich zintegrowanie poprzez oddziaływania między nimi. Równolegle na każdym z nich występuje odwoływanie się do zasobów wiedzy.

Nowoczesne modele V generacji akcentują w procesie rolę technologii informacyjno-telekomunikacyjnych (ITC) oraz kanałów komunikacji[16]. Podkreślają one rolę dyfuzji nie tylko w procesie szerzenia innowacji, ale również ich kreowania.

---

[11] D. Firszt, op. cit. s. 20.
[12] E. M. Rogers, *Diffusion of Innovations,* Free Press, New York 2003, s.11.
[13] A. Francik, *Sterowanie procesami innowacyjnymi w organizacji*, AE w Krakowie, Kraków 2003, s. 48.
[14] D. Firzt, op. cit. s. 22.
[15] Ibidem, s. 23.
[16] J. Burak, *Istota innowacji. Ewolucja systemów innowacyjnych*, „Przegląd organizacji" nr 1, 2005, s. 13.

Usystematyzowanie problematyki dyfuzji innowacji wymaga identyfikacji płaszczyzn jej przebiegu. W literaturze wymienia się wymiary podmiotowy, przestrzenny oraz czasowy[17].

Wymiar podmiotowy to rozprzestrzenianie się o charakterze pionowym i poziomym. Dyfuzja pionowa to przepływ z jednostek B+R do sektora przedsiębiorstw, określany w literaturze „zasilaniem rynku technologiami[18]". Zgodnie z precyzją definicyjną nie można tego przepływu uznać za dyfuzję innowacji, gdyż z innowacją mamy do czynienia dopiero w momencie wdrożenia. Ma to jednak znaczenie w kontekście kształtowania polityki regionalnej na rzecz tworzenia innowacji, o czym będzie mowa w dalszej części. Dyfuzja pozioma natomiast zachodzi między podmiotami gospodarczymi zlokalizowanymi wewnątrz danego regionu, jak i w ujęciu międzyregionalnym. Możemy mieć także do czynienia z dyfuzją wewnątrz danego podmiotu. W przypadku korporacji międzynarodowych przepływ wewnętrzny będzie jednocześnie dyfuzją transnarodową.

Wymiar przestrzenny dyfuzji stwarza wiele problemów. Najczęściej stosowanym jest podział na dyfuzję w skali globalnej, regionalnej i lokalnej. W zależności od przedmiotu badań uwzględniane są różne szczeble regionalnej decentralizacji. Podział ten nie jest jednak tak hermetyczny ze względu na występowanie wielowymiarowych powiązań i zależności na różnych szczeblach. Istotne jest rozróżnienie przestrzeni geograficznej od ekonomicznej. F. Perroux, określił przestrzeń ekonomiczną jako „zestaw relacji między firmami, dostawcami i klientami[19]". Jest to obszar wzajemnych oddziaływań, interakcji w znacznym stopniu niezależny od przestrzeni geograficznej, czy podziałów terytorialnych. Ma to duże znaczenie w kontekście działań podejmowanych przez samorządy terytorialne na rzecz wspierania dyfuzji innowacji w celu wyrównywania dysproporcji regionalnych. Działania te nie poprzedzone szczegółową analizą zależności i oddziaływań mogą doprowadzić do dywergencji, gdyż skutki w przestrzeni ekonomicznej nie pokryją się z podziałem terytorialnym będącym pod ich jurysdykcją.

Wymiar czasowy odzwierciedla tempo rozprzestrzeniania się innowacji, najczęściej w kontekście wpływu na wzrost i rozwój gospodarczy regionu. Jest ono uzależnione od istnienia wielu uwarunkowań, których brak może być istotną barierą jej wprowadzenia (np. odpowiedni poziom wiedzy, czy istnienie odpowiedniej infrastruktury). Wymiar czasowy jest również zależny od wymiaru przestrzennego, czy podmiotowego.

UWARUNKOWANIA DYFUZJI INNOWACJI

Z punktu widzenia polityki regionalnej analiza czynników, które warunkują rozprzestrzenianie innowacji jest bardzo istotna, ponieważ warunkuje właściwe i realne określenie celów i dobór narzędzi ich realizacji gwa-

[17] D. Firszt, op. cit., s. 24.

[18] A. H. Jasiński, *Innowacje i transfer techniki w procesie transformacji*, Difin, Warszawa 2006, s. 20.

[19] F. Perroux, *The Domination Effect and Modern Economic Theory*, Social Research, Vol. 17(2), s. 95.

rantujący najwyższą efektywność. Nie ma jednej uniwersalnej listy uwarunkowań dyfuzji innowacji, co wynika ze złożoności i wielowymiarowości rzeczywistości społeczno-gospodarczej. W zależności od przedmiotu i kontekstu badań konstruowane są inne zbiory czynników. Zaprezentowane w literaturze podziały są efektem podejmowanych prób systematyzacji tych uwarunkowań. Ich podział zaprezentowano w tabeli nr 1.

Tabela 1. Podział uwarunkowań dyfuzji innowacji

Cecha	Podział	Charakterystyka
Ogólność	Uniwersalne	Oddziałują na wszystkie jednostki
	Specyficzne	Charakterystyczne dla danej jednostki
Pochodzenie	Wewnętrzne	Mające źródło wewnątrz jednostki
	Zewnętrzne	Mające źródło poza jednostką
Charakter	Ekonomiczne	Związane z działalnością gospodarczą człowieka
	Pozaekonomiczne	Kulturowe, społeczne
Rodzaj	Przestrzenne	Odległość miedzy uczestnikami, zasoby, itp.
	Ekologiczne	Popyt „na czyste" rozwiązania
	Społeczne	Potrzeby, normy, preferencje
	Polityczne	Stabilność, polityka zagraniczna, edukacyjna, czy wreszcie innowacyjna
	Ekonomiczne	Koniunktura, konkurencja koszty
	Prawne	Ochrona patentowa, przepisy rachunkowości, celne, podatkowe
	Organizacyjne	Kultura organizacyjna, stopień synchronizacji polityki, instytucji, sfery naukowe, B+R
	Technologiczne	Technologie komplementarne, informatyczne, komunikacyjne

Źródło: opracowanie własne na podstawie Wiśniewska J., *Teoretyczne aspekty rozprzestrzeniania się innowacji* [w:] W. Janasz (red.), Innowacje *w działalności przedsiębiorstw w integracji z UE*, Difin, Warszawa 2005.

Dla celów niniejszego artykułu wykorzystany zostanie podział zbieżny z teoriami wzrostu gospodarczego w regionie na uwarunkowania realne i regulacyjne z podziałem na kategorie szczegółowe[20]. Uwarunkowania realne odnoszą się do właściwości innowacji oraz potencjału jednostki (regionu) dokonującego transferu oraz implementacji. W tej grupie najbardziej związane z przedmiotem innowacji są uwarunkowania technologiczne. Podatność na dyfuzję wynika bezpośrednio z cech samej innowacji takich jak: stopień trudności (złożoność, kompleksowość), możliwość obserwacji, zgodność z dotychczasowymi doświadczeniami, możliwości eksperymentowania, przewaga (możliwość osiągnięcia szeroko rozumianych korzyści ekonomicz-

[20] D. Firszt, *op. cit.*, s. 70.

nych)[21]. Zaprezentowane cechy determinują możliwości implementacyjne podmiotów zlokalizowanych na danym terytorium i właściwości tego regionu. Odnoszą się również do zgodności z celami polityki regionalnej, w kontekście możliwości uzyskania przewagi w wyniku implementacji danego rozwiązania. Pozwalają na określenie minimalnych zasobów jakimi musi dysponować przedsiębiorstwo, ale także uwarunkowania zewnętrzne zlokalizowane w najbliższym otoczeniu, tj., infrastruktura informatyczna, telekomunikacyjna, potencjał kadrowy, dostępność do jednostek B+R. W tym kontekście powyższa lista powinna zostać uzupełniona o możliwość modyfikacji innowacji do specyficznych warunków każdego regionu, zdolność i możliwości patentowe, wymagania zaopatrzeniowe, edukacyjne, możliwość koegzystencji z dotychczasowymi rozwiązaniami, ich komplementarność[22]. Analiza technologicznych uwarunkowań dyfuzji w kontekście polityki regionalnej powinna uwzględniać istnienie dystansu potencjału technologicznego pomiędzy obszarami podziału terytorialnego (ekstrapolacja hipotezy Gerschenkrona na poziom regionalny). Im większa różnica potencjałów tym szybciej mogą zachodzić procesy dyfuzji, co wynika z „przewagi zacofania[23]". Im większa polaryzacja międzyregionalna, czy wewnątrzregionalna tym szybsza konwergencja technologiczna, abstrahując od występowania barier absorpcyjnych.

Kolejnym czynnikiem jest wymiana międzynarodowa. Przyczynia się ona do dyfuzji innowacji na trzy sposoby. Po pierwsze poprzez umowy, których przedmiotem bezpośrednio lub pośrednio są transfery innowacji (patenty, licencje). Po drugie poprzez import towarów i usług innowacyjnych. Po trzecie poprzez eksport , który może stymulować przepływ wiedzy w kraju eksportera w sposób pośredni. Z punktu widzenia decentralizacji wymiana miedzy regionalna ma znaczenie fundamentalne, dla rozwoju tych z nich, które nie mają możliwości kreacji własnych rozwiązań.

Kolejnym czynnikiem w grupie uwarunkowań realnych jest poziom i akumulacja kapitału fizycznego. Przedmiotem jest tu szeroko rozumiana baza materialna zlokalizowana zarówno w przedsiębiorstwie, jak i regionie. Na poziomie regionu kluczową rolę odgrywa infrastruktura telekomunikacyjna i transportowa. Natomiast wielkość bazy materialnej przedsiębiorstwa można rozpatrywać w charakterze zarówno proinnowacyjnym jak i bariery dla innowacji. Rozbudowane zaplecze kapitału fizycznego utożsamiane jest często z potencjałem technologicznym i umożliwia wprowadzenie innowacji stosunkowo szybko i małym kosztem. Z drugiej jednak strony badania wskazują[24] na większą skłonność do wprowadzania innowacji w firmach o mniej rozbudowanym zapleczu materialnym, gdyż to umożliwia łatwiejsze wprowadzenie radykalnych zmian w całym procesie produkcyjnym, niż wymiana całego dużego zaplecza. Na każdym poziomie agregacji związek między akumulacją kapitału fizycznego, a dyfuzją innowacji może przybie-

[21] W. Janasz, K. Kozioł, *Determinanty działalności innowacyjnej przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa 2007, s. 39.
[22] W. Popławski, *Mechanizmy procesów innowacyjnych w rozwoju przemysłów wysokiej techniki*, UMK, Toruń 1995, s. 192-195.
[23] D. Firszt, *op. cit.*, s. 73.
[24] W. Popławski, *op. cit.,* s. 176.

rać jedną z dwóch form. Pierwsza to wdrażanie innowacji oryginalnych, poprzedzonych dużymi nakładami na B+R (głównie w sferze niematerialnej), gdzie dyfuzja jest ostatnim etapem. Druga to sytuacja, kiedy inwestycje rzeczowe i dyfuzja następują jednocześnie. Ma to miejsce przy implementacji rozwiązań importowanych[25].

Najbardziej efektywny kanał dyfuzji innowacji stanowią bezpośrednie inwestycje zagraniczne. Z tego powodu zwiększa się rola oddziaływania polityki regionalnej w zakresie promocji i kreacji atrakcyjności inwestycyjnej regionu. Na efektywność BIZ wpływa fakt, że umożliwiają one jednoczesny transfer wielu składników wiedzy zarówno skodyfikowanej jak i niewerbalnej). Spółki córki korporacji transnarodowych otrzymują zwykle cały pakiet aktywów takich jak: instrukcje, urządzenia, know-how, umiejętności menadżerskie, pakiety szkoleń[26]. One natomiast wchodząc w sieć interakcji z otoczeniem uruchamiają procesy dyfuzji w grupie poddostawców.

Kolejnym elementem są uwarunkowania finansowe. Ich oddziaływanie na wzrost i rozwój gospodarczy zostało w literaturze dość dobrze opisane. Natomiast wpływ jaki mają na procesy dyfuzji innowacji jest związany z funkcją alokacyjną rynku finansowego, która wyraża się w zadaniach, takich jak: selekcja projektów innowacyjnych, transformacja oszczędności w kapitał niezbędny do sfinansowania projektów, dywersyfikacji portfeli inwestycyjnych według kryterium ryzyka[27]. Samorządy terytorialne dysponując określonymi środkami finansowymi także mogą wpływać na alokację projektów innowacyjnych, ale szczególnie na tworzenie bazy materialnej warunkującej dyfuzję.

Fundamentem każdego procesu innowacyjnego jest kapitał ludzki. Wiedza i umiejętności ludzkie są nieodzowne na każdym etapie, a relacje między ludźmi i ich wzajemne interakcje stanowią determinantę powstania kanału dyfuzji. Kluczowe znaczenie w tym procesie mają nie tylko wiedza, czy umiejętności, ale również kondycja biologiczna oraz czynniki o charakterze psychologicznym i społecznym (motywacja, normy, wzorce, systemy wartości, kreatywność, przedsiębiorczość, postawy). W prezentowanych w literaturze badaniach z zakresu innowacyjności najczęściej pojawiają się wskaźniki odnoszące się do poziomu wiedzy specjalistycznej, czy zaawansowanych badań, tymczasem można wskazań na istnienie równie silnej zależności między ogólnym poziomem wykształcenia, a innowacyjnością gospodarki. D. Firszt wskazuje, że oddziaływanie to może przebiegać dwutorowo - z punktu widzenia pracownika i konsumenta. Ogólny poziom wykształcenia pracownika i jego poziom rozwoju intelektualnego dają mu umiejętności niezbędne w miejscu pracy, takie jak choćby kreatywność, umiejętność pracy w zespole, czy podstawowe umiejętności techniczne. Ułatwia to proces implementacji innowacji na każdym poziomie. Natomiast z punktu widzenia konsumenta ogólny poziom wiedzy wpływa na kształto-

[25] D. Firszt, *op. cit.*, s. 79.

[26] S. Umiński, *Znaczenie zagranicznych inwestycji bezpośrednich dla transferu technologii do Polski*, Organizacja i Kierowanie, nr 4, 2000, s. 43.

[27] M. Kolasa, *Bariery innowacji i absorpcji technologii w świetle nowej ekonomii rozwoju*, „Ekonomista", nr 1, 2008.

wanie świadomości potrzeb, co oddziałuje na rozpowszechnianie innowacji i ich rozumienie.

Ostatni czynnik stanowią uwarunkowania popytowe i koniunkturalne. Popytowe modele procesu innowacyjnego pojawiły się już w latach 60. Pomimo, że współcześnie są już one uznawane za nieaktualne (dynamika procesu innowacyjnego jest uzależniona od całego zestawu czynników komplementarnych) nie można umniejszać znaczenia „popytowego ssania" w procesie przyspieszania dyfuzji innowacji. W literaturze sporną kwestię stanowi zależność innowacji i cykli koniunkturalnych. Jedno podejście uznaje innowacje za czynnik kształtujący cykle koniunkturalne (Schumpeter), drugie natomiast, że fazy cyklu koniunkturalnego determinują wdrażanie i rozpowszechnianie innowacji[28]. Brak jednoznacznych wyników w badaniach empirycznych sprawia, że żadne z podejść nie może być zdecydowanie przyjęte. Pośrednim rozwiązaniem jest twierdzenie, że oba podejścia nie są rozłączne, a jedynie odnoszą się do różnych faz cyklu i różnych faz procesu innowacyjnego.

Drugą grupą są uwarunkowania regulacyjne, które związane są z systemem norm i przepisów tworzących ramy dyfuzji.

Pierwszym z nich jest ład instytucjonalny. W przypadku gospodarki rynkowej uwzględnić należy wolność gospodarowania, własność prywatną oraz konkurencję. Wolność gospodarowania nie jest w tym systemie bezwzględna, co wpływa na procesy innowacyjne. Szczegółowej analizy wymaga określenie w jakim stopniu pewne regulacje i normy ograniczają procesy dyfuzji oraz stopnia ich elastyczności w procesie dostosowywania do zmieniającej się rzeczywistości. Własność prywatna pełni w procesie dyfuzji innowacji funkcję pobudzania i motywowania, która wzmacniana jest również przez konkurencję. Warunkiem jej istnienia jest brak barier wejścia na rynek, które warunkują również możliwości implementacji innowacji. M. Lissowska wskazuje na stabilność prawa (przedsięwzięcia innowacyjne są rozłożone w czasie) oraz przystawalność norm formalnych i nieformalnych (nie jest możliwe prawne uregulowanie wszystkich kwestii związanych z dyfuzją innowacji)[29].

Ważnym elementem uwarunkowań regulacyjnych jest międzynarodowa integracja gospodarcza oraz globalizacja i wynikające stąd regulacje i normy o charakterze ponadnarodowym. Wpływa ona na mobilność czynników wytwórczych, intensyfikuje przepływ towarów, usług, wiedzy oraz innowacji.

Jako ostatni element wymieniona została polityka państwa. Stanowi ona niewątpliwie czynnik wpływający na procesy innowacyjne (stymulująco lub hamująco) poprzez tworzenie pewnych ram prawnych, finansowych, instytucjonalnych, jak również oddziaływania na kształtowanie innych uwarunkowań realnych. Problematyczną kwestią jest więc jej umieszczanie jako kolejnego odrębnego czynnika, ponieważ jej zakres obejmuje oddziaływanie i kształtowanie innych uwarunkowań. Jest więc znacznie szerszy i pełni funkcję nadrzędną, której podzbiór zależy od stopnia decentralizacji

[28] D. Firszt, *op. cit.* s. 94-95.
[29] M. Lissowska, *Instytucje gospodarki rynkowej w Polsce*, C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 225.

i posiadanych narzędzi. Szczegółowo zostanie to przedstawione w dalszej części.

NARZĘDZIA POLITYKI REGIONALNEJ

Polityka regionalna stanowi „całokształt czynności państwa w zakresie świadomego oddziaływania na rozwój społeczno-ekonomiczny poszczególnych regionów[30].

Zestaw narzędzi realizacji polityki gospodarczej, które wykształciły się wśród krajów o gospodarce rynkowej jest bardzo szeroki. Jest to związane z różnorodnością celów, których realizacji mają służyć.

W literaturze przedmiotu kwestia narzędzi w polityce regionalnej na rzecz wspierania procesów dyfuzji traktowana jest w sposób bardzo selektywny. Skupiają się one na podkreślaniu roli pewnych instrumentów, marginalizując znaczenie pozostałych. Przyczyn można upatrywać w wyodrębnieniu w polityce państwa jak i regionu polityki innowacyjnej i próba jej uprawiania w „oderwaniu" od innych polityk, jak choćby transportowej, czy ochrony środowiska. Polityka innowacyjna powinna być prowadzona na zasadzie sprzężeń zwrotnych z polityką w zakresie innych obszarów. Jej specyfika sprawia, że skuteczna realizacja zgodnie z zaprezentowanymi uwarunkowaniami wymaga spełnienia pewnych warunków, co oznacza, że pełni ona doniosła rolę w wyznaczaniu celów realizowanych przez inne rodzaje polityk w regionie.

Złożoność działań wynika, także z nadrzędnego celu polityki innowacyjnej jakim jest zwiększenie dynamiki wdrażania rozwiązań innowacyjnych oraz wzrost zdolności absorpcyjnych[31]. Koncentruje się on nie tylko wokół działań nakierowanych na pobudzanie innowacyjności, ale na tworzeniu warunków jej rozprzestrzeniania się i implementacji.

Najbardziej ogólny podział narzędzi polityki regionalnej obejmuje instrumenty oddziaływania bezpośredniego i pośredniego[32]. Narzędzia oddziaływania bezpośredniego są skierowane do określonej grupy podmiotów i mają na celu wymuszenie pewnych zachowań, np. zezwolenia, czy nakazy. Narzędzia oddziaływania pośredniego mają formę parametrów sterowania mających skłonić do określonych rodzajów zachowań, np. ulgi podatkowe, kredyty preferencyjne. Proces dyfuzji innowacji w kontekście tego podziału może być wspierany bezpośrednio poprzez kreowanie rozwiązań innowacyjnych (gdzie ostatnim etapem procesu jest dyfuzja) lub w sposób pośredni poprzez tworzenie systemu zachęt alokacyjnych, np. w postaci specjalnych stref ekonomicznych.

Na podstawie przeprowadzonej analizy uwarunkowań dyfuzji innowacji instrumenty polityki regionalnej można podzielić na wspierające proces

---

[30] B. Winiarski, *Polityka regionalna w warunkach gospodarki rynkowej*, Wyd. AE, Wrocław 1992, s. 13.

[31] D. Firszt, *op. cit.*, s. 103.

[32] R. Roszkiewicz, *Narzędzia oddziaływania samorządów terytorialnych na rozwój regionów* [w:] B. Winiarski (red.), *Polityka regionalna – kierunki i instrumentacja*, Wyd. AE, Wrocław 1994, s. 79.

tworzenia innowacji (regiony innowacyjne) oraz na instrumenty wspierające tworzenie warunków do absorpcji innowacji (regiony uczące się). Pierwsza grupa to wszelkie działania wspierające instytucje naukowo-badawcze, granty, specjalne parki technologiczne. Druga grupa to zapewnienie odpowiedniej infrastruktury transportowej, telekomunikacyjnej, zaplecza instytucjonalnego, odpowiedniej jakości zasobów ludzkich, by zwiększyć możliwości akceptacji i adaptacji innowacji.

Bardziej szczegółowy jest podział na instrumenty planistyczne i realizacyjne. Do instrumentów planistycznych zaliczane są: statystyka regionalna, monitoring, prognozowanie i planowanie terytorialne. Grupę instrumentów realizacyjnych tworzą natomiast: normy prawne, decyzje administracyjne, narzędzia ekonomiczno-finansowe (wprowadzane za pomocą polityki pieniężnej i budżetowej), przedsięwzięcia gospodarcze prowadzone i organizowane przez organy publiczne[33]. Pierwsza grupa służy diagnozowaniu i identyfikacji występujących problemów oraz określaniu kierunków działań. Druga grupa ma na celu praktyczną realizację wypracowanych programów i ustaleń[34]. W praktyce oddziaływanie obu grup instrumentów ma charakter komplementarny.

Instrumenty planistyczne pełnią doniosłą rolę w zakresie dokładnego rozpoznania uwarunkowań przedmiotu oddziaływania polityki regionalnej. Statystyka regionalna dostarcza informacji o zmianach *ex post* i realizowana jest głównie przez jednostki GUS. Najczęściej w badaniach innowacyjności regionów wykorzystywane są wskaźniki takie jak: jednostki i zatrudnieni w działalności B+R, nakłady na działalność B+R, przedsiębiorstwa innowacyjne w przemyśle, liczba zgłoszonych patentów. Na tej podstawie formułowane są syntetyczne wskaźniki (TFP) obrazujące poziom innowacji w regionie i dysproporcje między nimi. Monitorowanie odbywa się na bieżąco i jest próbą uchwycenia kluczowych zjawisk tu i teraz. Zadaniem polityki regionalnej jest elastyczność w kontekście szybkości reakcji na pojawiające się odchylenia. Prognozowanie ma na celu określenie scenariuszy rozwoju regionu (najczęściej w kilku wariantach optymistycznym, pesymistycznym i najbardziej prawdopodobnym) w przyszłości (*ex ante*) na podstawie danych, trendów, zjawisk, które wystąpiły w przeszłości. W kontekście teorii fal innowacji ekstrapolacja danych historycznych jest dyskusyjna. Zastosowanie tych trzech instrumentów jest punktem wyjścia do procesu planowania terytorialnego. Ze względu na postępującą transformację w kierunku gospodarki opartej na wiedzy rozwój regionalny staje się coraz silniej oparty na badaniach, naukowych, technologii i innowacjach. Spowodowało to powstanie strategii bezpośrednio odnoszących się wyłącznie do sfery innowacyjności. Na poziomie regionalnym można wyróżnić „Regionalne Strategie Innowacji" (RIS) tworzone na poziomie województwa oraz „Strategie innowacyjności Miast". RIS obejmują analizę potrzeb technologicznych, potencjału sektora B+R oraz możliwości przedsiębiorstw, a ich celem jest zdefiniowanie

[33] B. Winiarski, *Rozwój regionalny i lokalny w warunkach gospodarki rynkowej* [w] B. Winiarski, L. Patrzałka, *Promowanie rozwoju lokalnego i regionalnego*, FRDL, Warszawa 1994, s. 20.

[34] B. Winiarski (red.), *Polityka regionalna – kierunki i instrumentacja*, Wyd. AE, Wrocław 1994, s. 196.

i wdrożenie efektywnego systemu wsparcia innowacyjności w regionie[35]. Jakość sformułowanych strategii dla poszczególnych województw jest zróżnicowana, a część z nich uznano za nie oddające rzeczywistej sytuacji i możliwości regionu. W kwestii realizacji krytykowano słabą współpracę sfery instytucjonalnej z przemysłem, brak umiejętności kadry menedżerskiej, niedostosowanie programów edukacyjnych, słabą ofertę instytucji naukowych, słaby poziom komercjalizacji wyników.

Tworzone są także strategie regionalne o szerszym zakresie, których celem jest wspieranie obszarów warunkujących procesy dyfuzji. Należą do nich:

- „Regionalne Programy Operacyjne" (RPO) – określają obszary wspierania rozwoju danego województwa. Zawierają szereg wskaźników związanych z innowacyjnością pokazując jej zróżnicowanie i zdolności absorpcyjne.
- „Strategie Rozwoju Województw" (SRW) – określają one kierunki rozwoju zgodne z wytycznymi na poziomie krajowym (Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego).
- „Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020" – stanowi ona wypełnienie luki między wytycznymi na poziomie krajowymi i regionalnym. Identyfikuje ona makroregionalny poziom potrzeb skierowany do grupy 5 województw[36].

Na poziomie regionalnym na możliwości dyfuzji i adaptacji innowacji wpływają plany zagospodarowania przestrzennego, decyzje lokalizacyjne, czy istnienie obszarów chronionych. Wyznaczają one ograniczenia przestrzenne lokowania działalności.

Nie bez znaczenia są strategie tworzone na poziomie krajowym, czy ponadnarodowym stanowiące ramy, wytyczne dla tworzenia wspomnianych strategii na poziomie regionalnym. Na poziomie krajowym w zakresie spierania dyfuzji wymienić należy:

- „Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju: Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności" (DSRK) oraz jej uzupełnienie Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju – wskazuje na umiejętność integracji modernizacji, innowacji, cyfryzacji z poprawą jakości życia i skokiem cywilizacyjnym.
- „Raport Polska 2030. Wyzwania rozwojowe" – wskazano na konieczność zwiększenia nakładów na B+R, ich efektywność i nowoczesność.
- 9 zintegrowanych strategii rozwoju – jest to bardzo ważny dokument w którym dostrzeżono zależności między strategią wspierania innowacyjności, a innymi obszarami (kapitał ludzki, transport, bezpieczeństwo energetyczne i środowisko, sprawne państwo, kapitał społeczny, rozwój regionalny, bezpieczeństwo, zrównoważony rozwój wsi). Podejście zintegrowane pozwala na osiąganie efektu kumulacyjnego. Z punktu widze-

[35] G. Gorzelak, A. Bąkowski, M. Kozak, A. Olechnicka, *Polskie regionalne strategie innowacji: ocena i wnioski dla dalszych działań,* MRR, Warszawa 2006, s. 15-17.
[36] Portal innowacji, [http://www.pi.gov.pl/Polityka/chapter_95876.asp], (12.05.2014).

nia przedmiotu niniejszego artykułu najważniejszym dokumentem jest „Strategia Innowacyjności i Efektywności gospodarki", która za główny cel przyjmuje sprzyjanie dyfuzji innowacji poprzez tworzenie warunków funkcjonowania przedsiębiorstw oraz sektora nauki i administracji.

- „Krajowy Program Badań" – określa kierunki badań, nauki i prac rozwojowych w odpowiedzi na globalne wyzwania.
- Program wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej na lata 2011-2012 – wyznaczył on sektory priorytetowe (najbardziej innowacjogenne), na których wsparcie jest przeznaczone 727 mln zł.
- „Program Operacyjny Inteligentny Rozwój 2014-2020" – który za priorytet stawia wspieranie powiązań między sektorem nauki, a przedsiębiorstwami[37].

Na poziomie ponadkrajowym, największe znaczenie ma dokument „Europa 2020", w którym za jeden z trzech najważniejszych wymiarów uznano rozwój inteligentny oparty na wiedzy i innowacjach[38]. W ramach tej strategii jednym z siedmiu projektów przewodnich jest „Unia Innowacji". Jej celem jest zwiększenie dostępu do finansowania badań naukowych oraz zwiększenie skuteczności implementacji innowacyjnych rozwiązań.

Wytyczne, cele i zadania zawarte w strategiach regionalnych wpływają na dobór instrumentów realizacyjnych polityki regionalnej.

Pierwszym z instrumentów realizacyjnych są normy prawne i decyzje administracyjne. Samodzielność samorządu terytorialnego w tym zakresie jest gwarantowana przez konstytucję i podlega ochronie prawnej. Mogą one spełniać funkcję hamującą, jak i stymulującą innowacyjność. Przykładem mogą być regulacje dotyczące *venture capital* w zakresie ich dofinansowania w fazie początkowej. Stabilność prowadzonej polityki jest ważnym elementem w stymulowaniu przemian innowacyjnych, gdyż oddziałuje na długookresową stopę innowacji. Ze względu na istotę innowacji przedsięwzięcia z nią związane cechuje znacznie większa wrażliwość na niestabilność.

Drugą grupę stanowią instrumenty ekonomiczno-finansowe. Stwarzają one system zachęt do działań uznawanych za proinnowacyjne lub wpływają zniechęcająco na podejmowanie takich działań. Instrumenty finansowe można podzielić na bezzwrotne (dotacje), zwrotne (kredyty, pożyczki) i finansowania pośredniego (gwarancje, poręczenia, venture capital)[39]. Pełnią one rolę w procesie alokacji kapitału. Brak kapitału, dostępu do źródeł finansowania jest wskazywany jako jedna z głównych barier dyfuzji innowacji. W regionach słabiej rozwiniętych ciężar finansowania, czy sprowadzania innowacji spoczywa na władzach, a wraz wyższym poziomem rozwoju rośnie rola sektora prywatnego w ich finansowaniu[40].

---

[37] Ibidem.
[38] Europa 2020, [http://ec.europa.eu/europe2020/index_pl.htm] (11.05.2014).
[39] M. Kozak, *op. cit.*, s. 35.
[40] D. Firszt, *op. cit.,* s. 100.

Kolejną grupę stanowią narzędzia organizacyjne. Można je podzielić na trzy rodzaje[41]. Pierwszy stanowią organizacje odpowiedzialne za realizację celów i zadań oraz z warunki ich powołania i funkcjonowania . Poza grupą urzędów i jednostek administracji są to agencje rozwojowe, parki technologiczne, czy inkubatory przedsiębiorczości. Ocena dotychczasowego wpływu istnienie parków technologicznych na proces dyfuzji innowacji jest trudna ze względu na spory co do metodologii jej pomiaru. Jedni postulują pomiar za pomocą ilości produktów ulokowanych na rynku, czy „złotych strzał", czyli technologii, które uległy komercjalizacji na rynkach światowych. Jeszcze inne podejście postuluje ocenę ich efektywności na podstawie sprawozdań finansowych. Najbardziej obiektywne wydaje się podejście promujące ocenę za pomocą wielowymiarowej analizy porównawczej[42]. Drugi rodzaj to organizacje zainteresowanych. Należą do nich partnerzy gospodarczy i społeczni, organizacje pozarządowe, instytucje naukowe. Trzeci rodzaj to oddziaływanie organizacji odpowiedzialnych i zainteresowanych.

Ważnym instrumentem jest marketing regionalny. Jego celem jest z jednej strony działalność w zakresie promocji województwa, działalności publicystyczno-wydawniczej, jak również przygotowywanie ofert lokalizacyjnych[43]. Atrakcyjność sprzyja pozyskiwaniu bezpośrednich inwestycji zagranicznych, których wpływ na procesy dyfuzji innowacji jest widoczny w postaci dwóch efektów:

- efekt konkurencji – obecność podmiotu zagranicznego nasila presję konkurencyjną,
- efekt przenikania – wiedza przekazywana do podmiotów lokalnych[44].

Narzędzia związane z funkcją informacyjną, edukacyjną mają na celu tworzenie baz danych, obserwację sytuacji w regionie oraz szeroko pojęte doradztwo dla przedsiębiorstw. Funkcja edukacyjna jak wskazano w analizie uwarunkowań nie ogranicza się jedynie do wsparcia jednostek badawczych, ale do podnoszenia ogólnego poziomu wykształcenia w regionie. Wpływa to na zwiększenie możliwości absorpcji innowacji.

Ostatnia grupa to instrumenty kontroli badające stopień realizacji założonych celów i ocenę doboru instrumentów.

Ciekawym podejściem jest klasyfikacja zasobowa[45], która stanowi jednocześnie instrumentarium władz lokalnych. Są to: moc decyzyjna, wiedza (know-how) oraz kapitał. W każdej z tych kategorii można wyodrębnić cały zbiór instrumentów, dla realizacji konkretnego celu.

Wachlarz zaprezentowanych narzędzi jest bardzo szeroki, ale należy wskazać na ich niedoskonałości hamujące dyfuzję innowacji. Są to ograni-

---

[41] B. Imiłczyk, *ABC Samorządu terytorialnego* [w:] [http://www.frdl.org.pl/pliki/frdl/document/publikacjeFRDL/Poradnik%20dla%20radnych_ABC_samorzadu.pdf], (14.05.2014).

[42] D. Pelle, M. Bober, M. Lis, *Parki technologiczne jako instrument polityki wspierania innowacji i dyfuzji wiedzy*, Warszawa 2008.

[43] A. Potoczek, *Polityka regionalna i gospodarka przestrzenna*, Agencja TNOIK, Toruń 2003, s. 168.

[44] S. Umiński, *op. cit.*, s. 49.

[45] M. Miedziński, *Koordynacja procesów innowacji na przykładzie polskiego województwa*, Warszawa 2001, s. 13.

czenia budżetowe, niskie kompetencje władz, ograniczona wiedza, co do istoty procesów innowacyjnych, opór przed zmianami, niska świadomość znaczenia polityki innowacyjnej[46].

PODSUMOWANIE

Polityka regionalna dysponuje szeregiem instrumentów umożliwiających realizację celów. Współcześnie ze względu na zmianę orientacji w kierunku rozwoju inteligentnego oraz gospodarki opartej na wiedzy coraz większego znaczenia nabierają innowacje jako „lokomotywy rozwoju" regionu. Przyczyniło się to do wyodrębnienia w polityce regionalnej polityki innowacyjnej i nadania jej charakteru priorytetowej. W mniejszym artykule wskazano na konieczność prowadzenia zintegrowanej polityki wspierania innowacyjności stanowiącej z innymi obszarami stanowiącymi podmiot jej oddziaływania.

Wybór instrumentarium powinien uwzględniać istotę innowacji, uwarunkowania jej dyfuzji oraz cechy specyficzne dla danego regionu. Efektywność ich doboru warunkuje również jakość opracowanej regionalnej strategii innowacyjności i jej zgodność ze strategiami o charakterze krajowym i ponadnarodowym. Narzędzia powinny oddziaływać nie tylko na procesy proinnowacyjne, ale również tworzyć bazę niezbędną do ich adaptacji w regionie.

Narzędzia planistyczne i realizacyjne powinny być traktowane jako komplementarne.

Znaczenie poszczególnych narzędzi jest różne w zależności od sytuacji i uwarunkowań specyficznych występujących w danym regionie. Siła ich oddziaływania będzie więc różna, co wpływa na ograniczenia porównywalności i ich kwantyfikowalność.

LITERATURA:

[1] Burak J., *Istota innowacji. Ewolucja systemów innowacyjnych*, „Przegląd organizacji" nr 1 2005.

[2] Firszt D., *Uwarunkowania dyfuzji innowacji w polskiej gospodarce*, Cedetu sp. z o. o., Warszawa 2012.

[3] Francik A., *Sterowanie procesami innowacyjnymi w organizacji*, AE w Krakowie, Kraków 2003.

[4] Gomułka S., *Teoria innowacji i wzrostu gospodarczego*, CASE, Warszawa 1998.

[46] Ibidem.

[5] Gorzelak G., Bąkowski A., Kozak M., Olechnicka A., *Polskie regionalne strategie innowacji: ocena i wnioski dla dalszych działań*, MRR, Warszawa 2006. Janasz W., Kozioł K., *Determinanty działalności innowacyjnej przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa 2007.

[6] Imiłczyk B., *ABC Samorządu terytorialnego* [w:] [http://www.frdl.org.pl/pliki/frdl/document/publikacjeFRDL/Poradnik%20dla%20radnych_ABC_samorzadu.pdf], (14.05.2014).

[7] Jasiński A. H., *Innowacje i transfer techniki w procesie transformacji*, Difin, Warszawa 2006.

[8] Kolasa M., *Bariery innowacji i absorpcji technologii w świetle nowej ekonomii rozwoju*, „Ekonomista", nr 1, 2008.

[9] Kotler P., *Marketing, Gebethner*, Warszawa 1994.

[10] Lissowska M., *Instytucje gospodarki rynkowej w Polsce*, C.H. Beck, Warszawa 2008.

[11] Miedziński M., *Koordynacja procesów innowacji na przykładzie polskiego województwa*, Warszawa 2001.

[12] Pelle D., Bober M., Lis M., *Parki technologiczne jako* instrument *polityki wspierania innowacji i dyfuzji wiedzy*, Warszawa 2008.

[13] Perroux F., *The Domination Effect and Modern Economic Theory*, Social Research, Vol. 17(2).

[14] Pietrusiński Z., *Ogólne i psychologiczne zagadnienia innowacji*, PWN, Warszawa 1971.

[15] Popławski W., *Mechanizmy procesów innowacyjnych w rozwoju przemysłów wysokiej techniki*, UMK, Toruń 1995.

[16] Potoczek P., *Polityka regionalna i gospodarka przestrzenna*, Agencja TNOIK, Toruń 2003.

[17] Rogers E. M., *Diffusion of Innovations*, Free Press, New York 2003.

[18] Roszkiewicz R., *Narzędzia oddziaływania samorządów terytorialnych na rozwój regionów* [w:] B. Winiarski (red.), *Polityka regionalna – kierunki i instrumentacja*, Wyd. AE, Wrocław 1994.

[19] Schumpeter J., *Teoria wzrostu gospodarczego*, PWN, Warszawa 1960, s. 104.

[20] Umiński S., *Znaczenie zagranicznych inwestycji bezpośrednich dla transferu technologii do Polski*, Organizacja i Kierowanie, nr 4, 2000.

[21] Welfe W., *Wyzwania dla makromodelowania wynikające z przechodzenia do gospodarki opartej na wiedzy*, [w:] E. Okoń-Horrodyńska, K. Piech (red.), *UE*

w kontekście strategii lizbońskiej oraz gospodarki i społeczeństwa wiedzy w Polsce, Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa 2007.

[22] Winiarski B., *Polityka regionalna w warunkach gospodarki rynkowej*, Wyd. AE, Wrocław 1992.

[23] Winiarski B., *Rozwój regionalny i lokalny w warunkach gospodarki rynkowej* [w] B. Winiarski, L. Patrzałka, *Promowanie rozwoju lokalnego i regionalnego*, FRDL, Warszawa 1994.

[24] Winiarski B.(red.), *Polityka regionalna – kierunki i instrumentacja*, Wyd. AE, Wrocław 1994.

STRESZCZENIE

Narzędzia polityki regionalnej wspierające procesy dyfuzji innowacji

W opracowaniu dokonano przeglądu narzędzi polityki regionalnej, które wpływają na proces dyfuzji innowacji. W pierwszej części zaprezentowano istotę innowacji oraz modele procesu innowacyjnego. W kolejnej części przedstawiono klasyfikację uwarunkowań dyfuzji innowacji oraz zaprezentowano w podziale na realne i regulacyjne. Narzędzia polityki regionalnej sklasyfikowano według kryterium oddziaływania na procesy dyfuzji i absorpcji przy uwzględnieniu istoty innowacji i uwarunkowania jej rozprzestrzeniania się w ujęciu regionalnym. W dalszej części przedstawiono poszczególne narzędzia polityki regionalnej oraz ich znaczenie i wpływ na zachowanie procesów innowacyjnych. .

SUMMARY

Instruments of regional policy that support the process of diffusion of innovation

This paper reviews the regional policy tools that affect the process of diffusion of innovation. The first part presents the essence of innovation and models of innovative process. The next section presents the classification of the determinants of diffusion of innovations and their principal characteristics divided into real and regulative. Regional policy tools were classified according to the criteria affect the processes of diffusion and absorption taking into account the essence of innovation and the conditions of its spread in the region. In the following section describes the various tools of regional policy and its relevance and impact on the behavior of innovative processes.

Magdalena Dunicz
Wałbrzyska Wyższa Szkoła
Zarządzania i Przedsiębiorczości

Instrumenty wykorzystywane przez jednostki samorządu terytorialnego do wspierania i pobudzania innowacyjności w regionach

WPROWADZENIE

O pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstw decyduje innowacyjna gospodarka krajowa. Budowa gospodarki opartej na wiedzy, sprowadza się więc do tworzenia sprzyjających warunków dla powstania i funkcjonowania różnych instytucji i przedsiębiorstw, które swoją przewagę konkurencyjną opierają na wiedzy. Kreowanie tych warunków w dużej mierze należy do rządu, stąd mówimy o polityce innowacyjnej rządu (państwa).

Celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie wykorzystywanych przez jednostki samorządu terytorialnego sposobów oraz możliwości, dzięki którym mogą one pobudzać procesy innowacyjne w regionach. Powyższe metody zostały przedstawione w formie charakterystyk instrumentów kreowania oraz stymulowania innowacyjności, które pozostają w dyspozycji władz samorządowych.

1. INNOWACJE – UJĘCIE TEORETYCZNE

Poprzez innowacyjność rozumie się przede wszystkim zjawisko, w którym dokonuje się zmian w działaniu i wynikających z niego efektach, które z kolei posiadają olbrzymie znaczenie dla produkcji określonych dóbr, jak również świadczonych usług, czy też organizacji pracy, a także życia w zbio-

rowości, a co za tym idzie – w zaspokajaniu potrzeb społeczeństwa[1]. Innymi słowy, jest to „(...) wprowadzanie nowych produktów, procesów lub sposobów postępowania"[2]. W ten sposób innowacje są postrzegane jako celowe zmiany wprowadzane przez człowieka, których zadaniem jest zmiana dotychczasowego stanu rzeczy. Są one określane w sposób pozytywny na podstawie kryteriów, najczęściej o charakterze wartościującym, co powoduje, że innowacje same w sobie są postrzegane jako przejaw postępu[3]. Innymi słowy, według twórcy tego pojęcia, J. A. Schumpetera, innowacje należy rozumieć jako „(...) tworzenie zmian fundamentalnych lub radykalnych, obejmujących transformację nowej idei lub technologicznego wynalazku w rynkowy produkt lub proces. Wszelkie upowszechnianie innowacji stanowi jego zdaniem, odrębny rodzaj zmian, które określane są mianem imitacji"[4].

Nie ma jednego typu innowacji. Mogą mieć one charakter technologiczny, czy też inaczej produktowy, a także instytucjonalny oraz organizacyjny[5]. W przypadku innowacji produktowej mamy do czynienia ze zmianami, które polegają na udoskonalaniu już wytwarzanego dobra, przy czym innowacją nie jest tylko zwykłe ulepszenie. Z innowacjami o charakterze instytucjonalnym oraz organizacyjnymi można się spotkać, gdy przykładowo są wprowadzane nowe metody organizacji w wykorzystywanych przez przedsiębiorstwa praktykach biznesowych, bądź też wprowadzane są nowe rozwiązania związane z organizacją miejsca pracy czy też w prowadzonych relacjach zewnętrznych[6].

W zależności od poziomu władzy – lokalnej, regionalnej czy też tej na najwyższych szczeblach władzy, polityka innowacyjna, jej narzędzia i główne założenia, różnią się między sobą. Dlatego też G. Schienstock wyróżnił dziewięć pól polityki innowacyjnej, które zostały zaprezentowane w poniższej tabeli[7].

Warto zaznaczyć, iż w nowoczesnej polityce innowacyjnej, która jest zgodna z założeniami Strategii Innowacji OECD, dość mocno wyróżnia się pojmowanie tego procesu w ujęciu sieciowym, w którym występuje wielu zależnych od siebie aktorów. Co więcej, w ujęciu tym, coraz większą rolę zaczynają odgrywać środowiska innowacyjne, a także perspektywa regionalna[8]. Rosnące znaczenie regionów w realizacji polityki innowacyjności

---

[1] Z. Pietrasiński, *Ogólne i psychologiczne zagadnienia innowacji*, PWN, Warszawa 1971, s. 9.

[2] A. Tuziak, *Innowacje jako instrument pobudzania wzrostu gospodarczego i ograniczania nierówności w regionie Podkarpacia*, [w]: *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, pod red. G. Woźniak, Mitel, Rzeszów 2004, s. 257.

[3] Z. Pietrasiński, *Ogólne i psychologiczne zagadnienia innowacji*, PWN, Warszawa 1971, s. 9.

[4] E. Stawasz, G. Niedbalska, *Innowacje*, [http://www.slownik.pi.gov.pl/parp/chapter_96051.asp#/slownik?i=127DBE554C9C4F83A61BAA5118683200&m=evItemClick], (19.05.2014).

[5] A. Tuziak, *Innowacje jako instrument pobudzania wzrostu gospodarczego i ograniczania nierówności w regionie Podkarpacia*, [w]: *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, pod red. G. Woźniak, Mitel, Rzeszów 2004, s. 258.

[6] BWDSI, *Rodzaje innowacji*, [http://www.bwdsi.dolnyslask.pl/index.php?Itemid=46&id=151&option=com_content&task=view], (19.05.2014).

[7] P. Siłka, *Potencjał innowacyjny wybranych miast Polski a ich rozwój gospodarczy*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2012, s. 69.

[8] K. B. Matusiak, J. Guliński, *Rekomendacje zmian w polskim systemie transferu technologii i komercjalizacji wiedzy,* Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010, [https://www.parp.gov.pl/files/74/81/380/9518.pdf] (18.05.2014), s. 69.

wynika przede wszystkim z tego, iż to właśnie one są głównymi partnerami instytucjonalnymi dla takich jednostek jak uniwersytety, a także innych jednostek o charakterze naukowo-badawczym, jak również dla sektora małych oraz średnich przedsiębiorstw. Przedsiębiorstwa z sektora MSP są z kolei podmiotami mającymi kluczowe znaczenie dla całego procesu tworzenia i wdrażania innowacji. W ten sposób małe oraz średnie przedsiębiorstwa stają się elementem nie tyle ważnym, co niezbędnym dla wdrażania unijnej strategii wzrostu Europa 2020[9]. Z kolei rola innowacji i ich znaczenie dla zapewnienia rozwoju regionalnego zostały także ujęte w Narodowej Strategii Spójności, która mówi, że „(...) cechą determinującą zdolność gospodarek współczesnych państw i regionów do utrzymania konkurencyjności w perspektywie długoterminowej jest zdolność do tworzenia i absorpcji innowacji"[10].

Tabela 1. Waga pojedynczych aspektów polityki innowacyjnej w zależności od poziomu administracyjnego

Pola polityki	Poziom UE	Poziom krajowy	Poziom regionalny
Tworzenie wizji	ważny	bardzo ważny	ważny
Wspieranie transferu wiedzy	ważny	ważny	bardzo ważny
Polityka zamówień i przetargów publicznych	ważny	bardzo ważny	bardzo ważny
Finansowanie innowacji	ważny	bardzo ważny	mniej ważny
Wspieranie sieci innowacyjnych	ważny	bardzo ważny	bardzo ważny
Wspieranie korzystania z usług wiedzochłonnych	mniej ważny	bardzo ważny	mniej ważny
Wsparcie dla zmian organizacyjnych i zastosowań technologii informatyczno-komunikacyjnych	mniej ważny	ważny	bardzo ważny
Poprawa zarządzania zasobami ludzkimi	ważny	bardzo ważny	bardzo ważny

Źródło: T. Markowski, *Współczesne uwarunkowania polityki innowacyjnej w regionach*, [w]: *Studia regionalne w Polsce*, Wyższa Akademia Ekonomiczna, Katowice 2005, s. 55-56.

[9] M. Nowak, M. Mażewska, Sz. Mazurkiewicz, *Współpraca ośrodków innowacji z administracją publiczną*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Łódź-Gdańsk-Kielce 2011, [https://www.parp.gov.pl/files/74/81/469/12722.pdf], (18.05.2014), s. 13.

[10] Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności*, Warszawa 2007, [http://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Documents/NSRO_maj2007.pdf], (18.05.2014), s. 61.

2. INSTRUMENTY JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA RZECZ POBUDZANIA INNOWACYJNOŚCI

Dla zapewnienia realizacji wyżej wspomnianych strategii, a mianowicie pobudzania oraz wspierania procesów innowacyjnych w regionach, jednostki samorządu terytorialnego do swojej dyspozycji posiadają instrumenty, które wykorzystują w mniejszych lub większym stopniu. Do instrumentów jednostek samorządu terytorialnego na rzecz pobudzania innowacyjności zalicza się: instrumenty organizacyjno-prawne, ekonomiczno-finansowe, infrastrukturalne oraz informacyjne[11].

Instrumenty organizacyjno-prawne

W ramach tej grupy instrumentów wykorzystywanych przez jednostki samorządu terytorialnego wyróżnia się:

a) zamówienia publiczne,
b) zlecanie zadań ośrodkom innowacji,
c) partnerstwo publiczno-prywatne.

Rysunek 1. Innowacyjne zamówienia publiczne – najważniejsze aspekty

Źródło: A. Panasiuk, Z. Kłoda, *Zamówienia publiczne przyjazne innowacjom*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010, [http://www.parp.gov.pl/files/74/81/380/10041.pdf], (18.05.2014), s. 16.

[11] M. Nowak, *Kształtowanie warunków dla współpracy i partnerstwa ośrodków innowacji z administracją publiczną*, Skuteczne Otoczenie Innowacyjnego Biznesu, Uniwersytet Łódzki, 2010, s. 10.

W przypadku **zamówień publicznych** ważne jest to, by miały one charakter innowacyjny. Oznacza to przede wszystkim proces „(...) w którym, poprzez odpowiednie wykorzystanie i realizację procedur i instrumentów prawnych z zakresu prawa zamówień publicznych, dochodzi do udzielenia zamówień publicznych, których skutkiem jest opracowanie nowych technologii bądź zakup innowacyjnych produktów"[12]. Pozytywne przesłanki charakteryzujące innowacyjne zamówienia publiczne zostały zaprezentowane na rysunku 1.

Zgodnie z powyższymi przesłankami innowacyjne zamówienia publiczne jednostki samorządu terytorialnego powinny planować jako podmiot nastawiony na innowacje i jasno określić to, czego oczekuje. Wszystkie plany muszą zostać upublicznione najczęściej w postaci ogłoszeń informacyjnych, a czas przeznaczony na składanie ofert wydłużony do maksimum. Dlatego też, ważne jest odpowiednie przygotowanie oraz przeprowadzanie postępowań związanych z udzieleniem zamówienia publicznego. Zamierzenia jednostek samorządu terytorialnego powinny być wcześniej upubliczniane, jak również całemu procesowi powinny towarzyszyć konsultacje z rynkiem poprzedzające udzielenie zamówienia. Samorządy powinny także korzystać z odpowiednich trybów udzielania zamówienia, jak również uwzględniać zasady wskaźnika korzyści. Opis zamówienia, jak i jego specyfikacja, w tym specyfikacja warunków zamówienia, powinny być tak skonstruowane, by umożliwić realizację rozwiązań innowacyjnych. Innowacyjne zamówienia publiczne charakteryzują się również tym, iż dopuszczają możliwość składania ofert wariantowych oraz równoważnych. Również kryteria wyboru oferty w tego typu zamówieniach zdefiniowane jest o kryteria ekonomiczne, a nie kryteria cenowe. Co więcej, w tego typu zamówieniach jednostki samorządu terytorialnego mogą udzielać zaliczki dla wykonawców. Natomiast sama umowa towarzysząca innowacyjnym zamówieniom publicznym uwzględnia bardzo wyraźnie proinnowacyjne rozwiązania, które w przypadku tradycyjnych zamówień publicznych nie występują[13].

Zgodnie z planem Komisji Europejskiej, czyli „Unią Innowacji", obszarami, w których sektor publiczny może wdrażać rozwiązania innowacyjne, są: zdrowie, transport oraz energia, wobec których państwa członkowskie (a co za tym idzie – ich jednostki samorządu terytorialnego) powinny ustanowić osobne budżety, które mają być przeznaczone nie tylko na zamówienia przed komercyjne, ale także na zamówienia dóbr i usług mających charakter innowacyjny. Dlatego też, specyfika zaprezentowanych powyżej innowacyjnych zamówień publicznych polega na tym, iż to sam przedmiot zamówienia jest elementem innowacyjnym, co będzie powodowało, że na etapie ogłaszania zamówienia na jego dostarczenie będą występować trudności z jego dokładnym określeniem. Skutkuje to tym, iż w trakcie całego procesu towarzyszącemu wyborowi najlepszej ofert będzie towarzyszyć możliwość

[12] A. Panasiuk, Z. Kłoda, *Zamówienia publiczne przyjazne innowacjom*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010, [http://www.parp.gov.pl/files/74/81/380/10041.pdf], (18.05.2014), s. 15.

[13] A. Panasiuk, Z. Kłoda, *Zamówienia publiczne przyjazne innowacjom*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010, [http://www.parp.gov.pl/files/74/81/380/10041.pdf], (18.05.2014), s. 15-21.

stosowania kolejnej procedury, zgodnie z którą będzie można doprecyzować w trakcie przeprowadzania całego postępowania przedmiot zamówienia. Co więcej, innowacyjne zamówienia publiczne wymagają większego zaangażowania ekspertów merytorycznych, zarówno własnych, jak i zewnętrznych. Dodatkowo, innowacyjny charakter przedmiotu zamówienia publicznego obarczony jest tym, iż implikuje on większe ryzyko związane z niepewnością sukcesu takiego zamówienia[14].

Drugą formą instrumentów organizacyjno-prawnych jest **zlecanie przez władze samorządowe zadań ośrodkom innowacji**. Korzystanie przez jednostki samorządu terytorialnego z takiego typu „outsourcingu" jest w niektórych przypadkach wskazane, iż podmiot zewnętrzny takie zadanie własne gminy czy też innej jednostki samorządowej może wykonać lepiej przede wszystkim ze względu na lepszą znajomość specyfiki danego zadania, co może zagwarantować wykonanie nie tylko szybsze, ale zwłaszcza – bardziej efektywne. Dlatego też ośrodki innowacji, którym najczęściej zlecane są takie zadania, są wykorzystywane do promocji lokalnego czy też regionalnego potencjału gospodarczego, gdyż posiadają one większą wiedzę niż władze lokalne odnośnie wymagań innowacyjnych danego regionu[15].

Ostatnią formą instrumentów z grupy organizacyjno-prawnych pozostających w dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego jest **partnerstwo publiczno-prywatne**, które w Polsce stwarza wciąż wiele problemów, gdzie w porównaniu z pozostałymi państwami członkowskimi Unii Europejskiej jest to forma dość wyraźnie promowana, zwłaszcza w aspekcie innowacji i towarzyszących temu prac badawczo-rozwojowych[16].

Poprzez partnerstwo publiczno-prywatne rozumie się długoterminowy proces, który polega na łączeniu nie tylko kapitałów, ale także doświadczenia oraz umiejętności. Takie połączenie służy do realizowania zadań publicznych przez partnera prywatnego, który dotychczas należały do kompetencji podmiotu publicznego. Głównym celem, który przyświeca tworzeniu się takiego partnerstwa, jest przede wszystkim zapewnianie odpowiedniego pod względem jakościowym oraz ilościowym standardu usług, które mają charakter użyteczności publicznej. Usługi te są świadczone na rzecz społeczności lokalnej, a odbywa się to w warunkach konkurencji przy jednoczesnym wykorzystaniu instrumentów innowacyjnych, które wcześniej nie były dostępne dla podmiotów wywodzących się z sektora publicznego[17].

---

[14] M. Nowak, M. Mażewska, Sz. Mazurkiewicz, *Współpraca ośrodków innowacji z administracją publiczną*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Łódź-Gdańsk-Kielce 2011, [https://www.parp.gov.pl/files/74/81/469/12722.pdf], (18.05.2014), s. 41.

[15] M. Nowak, M. Mażewskiej, Sz. Mazurkiewicza, *Współpraca ośrodków innowacji z administracją publiczną*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Łódź-Gdańsk-Kielce 2011, [https://www.parp.gov.pl/files/74/81/469/12722.pdf], (18.05.2014), s. 44.

[16] WNP.PL, *Partnerstwo publiczno-prywatne na rzecz innowacyjności*, [http://it.wnp.pl/partnerstwo-publiczno-prywatne-na-rzecz-innowacyjnosci,224295_1_0_0.html], (18.05.2014).

[17] E. Książek, W. Wereda, Partnerstwo publiczno-prywatne jako przykład innowacyjnego zarządzania organizacjami, [w]: „Współczesne zarządzanie. Kwartalnik Środowisk Naukowych i Liderów Biznesu", nr 2/2012, Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej UJ, Kraków 2012, [http://www.wzkwartalnik.uj.edu.pl/images/cmq/Contemporary_Management_Quarterly_2012_no_2.pdf], (18.05.2014), s. 133.

Poniższa tabela prezentuje korzyści, nie tylko w aspekcie stricte innowacyjnym, wynikające ze współpracy samorządów lokalnych z partnerami prywatnymi.

Tabela 2. Korzyści wynikające z partnerstwa publiczno-prywatnego

możliwość wykorzystania korzyści skali	wprowadzenie nowych technologii
Złamanie samorządowego monopolu na wykonywanie określonego zadania	Odpolitycznienie zarządzania lokalnymi usługami
Rozwój infrastruktury bez konieczności zadłużania gminy	Przyspieszenie dostarczania usług komunalnych
Szybsze wykonanie	Niższe koszty całkowite
Lepsza alokacja ryzyka	Silniejsze bodźce do działania
Wyższa jakość usług	Tworzenie się dodatkowych przychodów
Wzmożone zarządzanie publiczne	

Źródło: opracowanie własne na podstawie M. Nowak, M. Mażewskiej, Sz. Mazurkiewicza, *Współpraca ośrodków innowacji z administracją publiczną*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Łódź-Gdańsk-Kielce 2011, [https://www.parp.gov.pl/files/74/81/469/12722.pdf], (18.05.2014), s. 49.

Prezentowane partnerstwo nie jest definiowane na poziomie wspólnoty. Pod tym pojęciem kryje się forma współpracy, która występuje między organizacjami publicznymi czy też władzami publicznymi, do których można chociażby zaliczyć jednostki samorządu terytorialnego, a organizacjami gospodarczymi, reprezentującymi świat biznesu. Warto zaznaczyć, iż owa współpraca dotyczy przede wszystkim aspektów związanych z finansowaniem, konstruowaniem czy też odnawianiem, jak również zarządzaniem, a nawet utrzymywaniem infrastruktury czy też aspektów związanych ze świadczeniem usług, które do tej pory były wykonywane przez organizacje publiczne[18].

Pobudzanie innowacyjności w przypadku partnerstwa publiczno-prywatnego wynika przede wszystkim z tego, iż innowacyjny ma być nie tylko sam produkt finalny, czyli innowacyjna usługa publiczna, ale także również prace wykonawcze prowadzące właśnie do takiego produktu finalnego mogą charakteryzować się stosowaniem rozwiązań innowacyjnych. Podmiotowi publicznemu zależy przede wszystkim na rezultatach pracy swojego prywatnego partnera, który w zakresie sposobów, w jaki ten rezultat będzie osiągnięty, zdaje się na wiedzę oraz doświadczenie swojego kooperanta z sektora prywatnego. W ten sposób partner prywatny może, nie

[18] E. Książek, W. Wereda, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako przykład innowacyjnego zarządzania organizacjami*, [w]: „Współczesne zarządzanie. Kwartalnik Środowisk Naukowych i Liderów Biznesu", nr 2/2012, Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej UJ, Kraków 2012, [http://www.wzkwartalnik.uj.edu.pl/images/cmq/Contemporary_Management_Quarterly_2012_no_2.pdf], (18.05.2014),, s. 134.

będąc skrępowanym procedurami biurokratycznymi, stosować rozwiązania innowacyjne rozwiązania technologiczne, techniczne, organizacyjne oraz procesowe, dzięki którym może poprawić swoją efektywność, a nawet obniżyć koszty[19].

Instrumenty ekonomiczno-finansowe

Poprzez instrumenty o charakterze finansowym, które są dostępne dla jednostek samorządu terytorialnego rozumie się przede wszystkim te, które:

a) doprowadzają do powstawania ośrodków innowacji, w tym finansowania ich założenia,
b) finansują działania proinnowacyjne[20],
c) rozwijają instrumenty finansowe,
d) udostępniają grunty, budynki, lokale we właściwej formule,
e) stosują zwolnienia, ulgi podatkowe oraz atrakcyjne opłaty za media[21].

Dla polskich regionów, które należą do grupy regionów słabiej rozwiniętych, a które są jednocześnie nastawione na „wzrost poprzez wydajność" ważnym aspektem związanym z prowadzoną przez samorządy polityką innowacyjności jest tworzenie zarówno środowiskowych, jak również instytucjonalnych stymulatorów działań innowacyjnych. Głównym zadaniem takich stymulatorów jest wspieranie lokalnej przedsiębiorczości, by dzięki nim mogły korzystać z rozwiązań innowacyjnych, a co za tym idzie – zwiększać swoją konkurencyjną pozycję na rynku i wpływać pozytywnie na wzrost gospodarczy regionu. W tym przypadku warunkiem koniecznym do osiągnięcia fazy wzrostu gospodarczego w regionie jest przejście wszystkich podmiotów gospodarczych w regionie przez fazę innowacji[22].

Służyć temu mają właśnie instrumenty finansowe będące w dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego. Dlatego też, w ramach takich instrumentów pozostających w dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego, wyróżnia się także tzw. instytucje otoczenia biznesu, czyli instytucje, które oferują lokalnym czy też regionalnym przedsiębiorcom usługi wspierające, których zakres jest bardzo szeroki. Wyróżnia się trzy typy instytucji otoczenia biznesu. Z jednej strony występują instytucje finansowe, do których zalicza się regionalne i lokalne fundusze pożyczkowe, fundusze poręczeń kredytowych, fundusze kapitału zalążkowego oraz sieci aniołów biznesu.

---

[19] Centrum Transferu Innowacji, *Partnerstwo Publiczno-Prywatne a Innowacyjność*, [http://www.e-cti.pl/innowacje/103-partnerstwo-publiczno-prywatne-a-innowacyjnosc], (18.05.2014).

[20] M. Nowak, M. Mażewska, Sz. Mazurkiewicz, *Współpraca ośrodków innowacji z administracją publiczną*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Łódź-Gdańsk-Kielce 2011, [https://www.parp.gov.pl/files/74/81/469/12722.pdf], (18.05.2014), s. 37.

[21] M. Nowak, *Kształtowanie warunków dla współpracy i partnerstwa ośrodków innowacji z administracją publiczną*, Skuteczne Otoczenie Innowacyjnego Biznesu, Uniwersytet Łódzki, 2010, s. 12.

[22] K. B. Matusiak, J. Guliński, *Rekomendacje zmian w polskim systemie transferu technologii i komercjalizacji wiedzy,* Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010, [https://www.parp.gov.pl/files/74/81/380/9518.pdf] (18.05.2014), s. 69.

Drugą grupą są ośrodki innowacji, których budowę mogą wspierać władze lokalne, a wśród których wyróżnia się chociażby parki technologiczne, centra transferu technologii czy też akademickie inkubatory. Trzecią grupę stanowią ośrodki przedsiębiorczości, do których zalicza się np. ośrodki szkoleniowo-doradcze czy inkubatory przedsiębiorczości, itd.[23].

Przykładami wykorzystania przez władze samorządowe instrumentu finansowego jest zwłaszcza subsydiowanie czy też całkowite finansowanie tworzenia instytucji zajmujących się stricte działaniami i badaniami nad innowacjami. Najczęściej efektami takich działań są parki technologiczne, jak chociażby Łódzki Regionalny Park Naukowo-Technologiczny czy też Dolnośląski Park Technologiczny T-Park. W przypadku takich parki władze lokalne czy też gminne albo są ich fundatorami, albo udziałowcami[24].

Instrumenty infrastrukturalne

Do instrumentów infrastrukturalnych (inaczej nazywanymi też instrumentami inwestycyjnymi) zaliczamy przede wszystkim te związane z gospodarowaniem obecnie posiadanej infrastruktury, m.in. grunty, budynki, drogi, infrastruktura telekomunikacyjna oraz komunalna. Zaliczamy tutaj zatem:

a) porządkowanie geodezyjne gruntów,
b) porządkowanie stanów prawnych,
c) wyposażenie gruntów i budynków w odpowiednią infrastrukturę techniczną[25].

Takie działania mogą wspomóc i pobudzić rozwój gospodarczy regionu, a także rozwój samych przedsiębiorców. Wszelkie inwestycje w tym zakresie sprzyjają przedsiębiorczej aktywności – ułatwiają dostęp do niezbędnej infrastruktury, która nie kiedy, w szczególności dla nowych przedsiębiorców, jest trudno dostępna. Jedną z barier sprawnego wykorzystywania tego instrumentu jest dostępność środków finansowych. Większość tego typu inwestycji należy do bardzo kosztownych, stąd czas poświęcony tym działaniom, w niektórych przypadkach, jest stosunkowo długi.

Instrumenty informacyjne

Instrumenty te to przede wszystkim:

- bank danych o ofertach nieruchomości dla inwestorów,
- upublicznianie zamierzeń inwestycyjnych względem nieruchomości,

[23] M. Mażewska, A. Bąkowski, *Uwarunkowania rozwoju infrastruktury wsparcia w Polsce*, [w]: *Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce. Raport 2012*, pod red. A. Bąkowskiego, M. Mażewskiej, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2012, [http://www.pi.gov.pl/PARPFiles/file/OIB/publikacje/20121019_raportOIiP.pdf], (19.05.2014), s. 12.

[24] M. Nowak, M. Mażewska, Sz. Mazurkiewicz, *Współpraca ośrodków innowacji z administracją publiczną*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Łódź-Gdańsk-Kielce 2011, [https://www.parp.gov.pl/files/74/81/469/12722.pdf], (18.05.2014), s. 37.

[25] M. Nowak, *Kształtowanie warunków dla współpracy i partnerstwa ośrodków innowacji z administracją publiczną*, Skuteczne Otoczenie Innowacyjnego Biznesu, Uniwersytet Łódzki, 2010, s. 13

- promocja lokalnego/regionalnego potencjału gospodarczego i działań prorozwojowych,
- publicznie dostępne bazy danych o podmiotach gospodarczych,
- konkursy dla innowacyjnych MSP[26].

Jednakże do ciekawych instrumentów informacyjnych, których zadaniem jest pobudzanie innowacyjności, można zaliczyć:

a) kreowanie świadomości innowacyjnej

Jednym z instrumentów, z którego jednostki samorządu terytorialnego mogą korzystać do pobudzania innowacyjności w regionach, jest kreowanie i budowa społecznej świadomości opartej na tym, iż innowacje nie są niczym złym i strasznym. Sfera świadomości społecznej jest jednym z najważniejszych obszarów, która wymaga od władz lokalnych kompleksowych, a jednocześnie długofalowych działań. Wynika to z tego, iż sfera świadomości społecznej jest podwaliną do podejmowania wszelkich działań, czy to przez jednostki, czy społeczności lokalne[27] Jeśli samorządy lokalne chcą pobudzać procesy innowacyjne oraz budować regionalną gospodarkę opartą na wiedzy, muszą przede wszystkim uruchomić mechanizmy, które mają charakter stricte społeczny. Poprzez takie mechanizmy najczęściej rozumie się zaufanie społeczne, odwagę połączoną z otwartością na rozwiązania innowacyjne i nowatorskie, a także powinny budować system edukacji, który powinien wspierać kreatywność. Te działania są rezultatem tego, iż innowacyjność sama w sobie jest wypadkową zarówno rozwoju gospodarczego, jak i rozwoju społecznego[28].

Nie tylko władze samorządowe, ale także te na najwyższych szczeblach, powinny podejmować działania, które mają na celu budowanie kultury innowacyjnej, czyli warunku niezbędnego dla powstawania dalszych innowacji oraz ich większego upowszechniania się. To z kolei implikuje stworzenie przez powyższe władze odpowiedniego systemu edukacyjnego o charakterze permanentnym, przez co rozumie się uczenie się przez całe życie. Oprócz tego, jednostki samorządu terytorialnego powinny także podjąć działania, dzięki którym zostanie stworzony właściwy klimat społeczny, jak również powinny dążyć do zmiany obowiązującej hierarchii wartości, w której na szczycie wyznawanych przez ogół społeczeństwa czy przez daną społeczność lokalną powinny znaleźć się takie wartości, jak otwartość na to co nowe, zaufanie, myślenie mające charakter samodzielny, twórczy oraz krytyczny[29].

To powoduje, iż główną rolę w tym instrumencie odgrywają ośrodki innowacji we współpracy z władzami lokalnymi. To właśnie władze samorządowe powinny oddelegowywać takie ośrodki do kształtowania wśród społeczeństwa świadomości proinnowacyjnej. Za przykład współpracy władz lo-

[26] Ibidem, s. 14.

[27] M. Nowak, M. Mażewska, Sz. Mazurkiewicz, *Współpraca ośrodków innowacji z administracją publiczną*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Łódź-Gdańsk-Kielce 2011, [https://www.parp.gov.pl/files/74/81/469/12722.pdf], (18.05.2014), s. 50.

[28] W. Wierżyński, *Społeczny wymiar innowacji*, [http://www.slownik.pi.gov.pl/parp/chapter_86196.asp?soid=30ECD70166564C808564276ADCD2664E], (19.05.2014).

[29] Ibidem.

kalnych z ośrodkami innowacji w aspekcie kształtowania tychże postaw jest wdrożony w południowo-wschodniej części Polski program edukacyjny, celem którego jest zainteresowanie uczniów szkół podstawowych naukami ścisłymi, by w przyszłości mogli oni zasilić szeregi kadry w przemyśle lotniczym[30].

b) animacja relacji sieciowych

Poprzez animację relacji sieciowych rozumie się budowę przez władze samorządowe sieci współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami a innymi instytucjami, których kooperacja związana jest ze wspieraniem procesów innowacyjnych mających miejsce w polskich przedsiębiorstwach. Działania jednostek samorządu lokalnego powinny, przygotowując plany strategiczne rozwoju danego regionu czy też przygotowując i planując programy wydatkowania środków pieniężnych, zarówno tych krajowych, jak i unijnych, brać pod uwagę korzyści, które wynikają z łączenia ze sobą różnych podmiotów w trakcie realizowania planowanych zadań[31].

Animacja relacji sieciowych związana jest z budowaniem partnerstwa oraz integracji regionalnej. Dlatego też, w trakcie budowanie sieci innowacji, czyli nie zhierarchizowanej i jednocześnie pozarynkowej koordynacji działalności gospodarczej, która wynika zarówno ze wspólnoty celów, jak i wzajemności oraz zaufania, ważna jest nie tylko komunikacja, ale także koordynacja, jak również komunikacja, która występuje wśród uczestników procesów innowacyjnych. W ramach animacji sieci relacji pomiędzy partnerami publicznymi, czyli jednostkami samorządu terytorialnego, a partnerami prywatnymi, największy nacisk kładzie się właśnie na właściwą komunikację między nimi i ich wzajemne interakcje, natomiast cała infrastruktura współpracy ma znaczenie drugorzędne[32].

Dla budowy relacji sieciowych najbardziej optymalnym otoczeniem dla procesów innowacyjnych i towarzyszących im środowisk jest region. Wynika to z tego, iż w regionach istnieje nie tylko dobrze zlokalizowana możliwość rozwijania kapitału ludzkiego, ale także interakcje występujące pomiędzy instytucjami takimi, jak firmy, uczelnie, władzami samorządowymi czy też sektorem obywatelskim mogą być rozwijane w sposób najpełniejszy, gdzie elementy mające charakter niekorzystny i zakłócający współpracę, jak chociażby zbyt rozbudowana biurokracja, będą występować w stopniu ograniczonym. Co więcej, dość ważną rolę w animowaniu relacji sieciowych między jednostkami samorządu terytorialnego a przedstawicielami sektora prywatnego, będą odgrywać zarówno formalne, jak i nieformalne kontakty,

[30] M. Nowak, M. Mażewska, Sz. Mazurkiewicz, *Współpraca ośrodków innowacji z administracją publiczną*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Łódź-Gdańsk-Kielce 2011, [https://www.parp.gov.pl/files/74/81/469/12722.pdf], (18.05.2014), s. 50-51.

[31] M. Nowak, M. Mażewska, Sz. Mazurkiewicz, *Współpraca ośrodków innowacji z administracją publiczną*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Łódź-Gdańsk-Kielce 2011, [https://www.parp.gov.pl/files/74/81/469/12722.pdf], (18.05.2014), s. 50-51.

[32] M. Klepka, *W kierunku regionalnych systemów innowacji – polskie i europejskie przykłady tworzenia struktur sieciowych na poziomie regionów*, Szczecin 2006, [http://www.rsi.org.pl/dane/download/raport%20szczecin2.8.pdf], (19.05.2014), s. 5.

jak również wymiana informacji oraz doświadczeń, a także związki kulturowe, a nawet wspólna tradycja[33].

Wśród instrumentów wykorzystywanych przez władze samorządowe dla budowania relacji sieciowych wspierających innowacyjność w regionie wyróżnia się między innymi organizowanie przez jednostki samorządu terytorialnego konferencji, a także seminariów, które są poświęcone innowacyjności. Na takich to konferencjach spotykają się przede wszystkim przedstawiciele środowisk regionalnych, którzy są zainteresowani pobudzaniem oraz wspieraniem procesów innowacyjnych w regionie. Drugim typem instrumentów służących budowie takich relacji o charakterze sieciowym jest budowa wspólnych lokalnych projektów. Cechą charakterystyczną takich projektów jest to, iż angażują one w swoją realizację przedstawicieli różnych środowisk wywodzących się z najrozmaitszych dziedzin oraz obszarów aktywności. Dzięki właśnie takim rozwiązaniom innowacyjne rozwiązania technologiczne nie tylko przyczyniają się do rozwoju gospodarczego regionu, ale także jednocześnie scala i integruje środowisko regionalne, które znajduje się na określonym poziomie rozwoju technologicznego[34].

PODSUMOWANIE

Innowacje wiążą się z przeprowadzaniem celowych zmian przez człowieka. Poprzez takie działania dąży się do zmiany dotychczasowego stanu rzeczy, przy czym zmiana taka zawsze jest postrzegana w sposób pozytywny. Również władze samorządowe dążą do poprawy sytuacji, najczęściej w sferze ekonomicznej, która występuje w danym regionie. Dlatego też, do ich dyspozycji pozostawiono narzędzia, dzięki którym mogą wspierać oraz pobudzać lokalne czy też regionalne procesy innowacyjne, a w ten sposób polepszać sytuację gospodarczą regionu, co w dłuższej perspektywie czasowej wpłynie także na poprawę sytuacji ekonomicznej w całym kraju.

Wspomniane instrumenty, dzięki którym jednostki samorządu terytorialnego mogą oddziaływać na procesy innowacyjne, zostały podzielone na cztery grupy. W pierwszej grupie znalazły się instrumenty o charakterze finansowym, poprzez które władze samorządowe doprowadzają do powstawania regionalnych ośrodków innowacji, bądź też udzielają wsparcia działaniom proinnowacyjnym, jak również dofinansowują instytucje para bankowe. W drugiej grupie występują instrumenty organizacyjno-prawne, do których można zaliczyć innowacyjne zamówienia publiczne, czyli takie, w których jednostki samorządu terytorialnego rozpisują przetargi na opracowanie nowych technologii czy też zakup produktów innowacyjnych. W tej grupie występuje także zlecanie pewnych zbiorów zadań publicznych, wymagających rozwiązań innowacyjnych, ośrodkom innowacji. Trzecim elementem składowym tej grupy instrumentów jest partnerstwo publiczno-

[33] Ibidem, s. 5-6.

[34] M. Nowak, M. Mażewska, Sz. Mazurkiewicz, *Współpraca ośrodków innowacji z administracją publiczną*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Łódź-Gdańsk-Kielce 2011, [https://www.parp.gov.pl/files/74/81/469/12722.pdf], (18.05.2014), s. 53-54.

prywatne, w którym jednostki państwowe łączą się z jednostkami prywatnym w celu lepszego wykonania usług o charakterze publicznym. Kolejną grupą instrumentów wspierających procesy innowacyjne jest budowa świadomości społecznej o korzystnym wpływie innowacji na życie człowieka. By tego dokonać władze samorządowe muszą stworzyć odpowiednie programy edukacyjne zachęcając ludzi do zapoznawania się z innowacjami oraz zmieniające ich sposób myślenia odnośnie nowoczesnych rozwiązań. Ostatnią grupą instrumentów jest budowanie, czyli animacja sieci relacji, w ramach której zadaniem samorządów lokalnych jest tworzenie sieci wzajemnych i partnerskich relacji między różnymi instytucjami i wspólna praca nad procesami innowacyjnymi.

Powyższe instrumenty, będące w dyspozycji władz samorządowych w Polsce, funkcjonują, aczkolwiek nie w takim stopniu, który gwarantowałby porządne rezultaty. Można powiedzieć, iż wspieranie procesów innowacyjnych jest w Polsce w fazie raczkującej, władze samorządowe dopiero uczą się z nich korzystać, dlatego też musi upłynąć jeszcze wiele czasu, by móc zauważyć wymierne rezultaty wykorzystywania przez jednostki samorządu terytorialnego instrumentów pobudzających innowacyjność w regionach.

LITERATURA:

Monografie

[1] Matusiak K. B., Guliński J., *Rekomendacje zmian w polskim systemie transferu technologii i komercjalizacji wiedzy*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010.

[2] Nowak M., *Kształtowanie warunków dla współpracy i partnerstwa ośrodków innowacji z administracją publiczną*, Skuteczne Otoczenie Innowacyjnego Biznesu, Uniwersytet Łódzki, 2010.

[3] Nowak M., Mażewska M., Mazurkiewicz Sz., *Współpraca ośrodków innowacji z administracją publiczną*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Łódź-Gdańsk-Kielce 2011.

[4] Panasiuk A., Kłoda Z., *Zamówienia publiczne przyjazne innowacjom*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2010.

[5] Pietrasiński Z., *Ogólne i psychologiczne zagadnienia innowacji*, PWN, Warszawa 1971.

[6] Siłka P., *Potencjał innowacyjny wybranych miast Polski a ich rozwój gospodarczy*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2012.

Artykuły w pracach zbiorowych

[7] Książek E., Wereda W., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako przykład innowacyjnego zarządzania organizacjami*, [w]: „Współczesne zarządzanie. Kwar-

talnik Środowisk Naukowych i Liderów Biznesu", nr 2/2012, Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej UJ, Kraków 2012.

[8] Markowski T., *Współczesne uwarunkowania polityki innowacyjnej w regionach*, [w]: Studia regionalne w Polsce, Wyższa Akademia Ekonomiczna, Katowice 2005.

[9] Mażewska M., Bąkowski A., *Uwarunkowania rozwoju infrastruktury wsparcia w Polsce*, [w]: *Ośrodki innowacji i przedsiębiorczości w Polsce. Raport 2012*, pod red. A. Bąkowskiego, M. Mażewskiej, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2012.

[10] Tuziak A., *Innowacje jako instrument pobudzania wzrostu gospodarczego i ograniczania nierówności w regionie Podkarpacia*, [w]: *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, pod red. G. Woźniak, Mitel, Rzeszów 2004.

Źródła internetowe

[11] BWDSI, *Rodzaje innowacji,* [http://www.bwdsi.dolnyslask.pl/index.php?Itemid=46&id=151&option=com_content&task=view].

[12] Centrum Transferu Innowacji, *Partnerstwo Publiczno-Prywatne a Innowacyjność*, [http://www.e-cti.pl/innowacje/103-partnerstwo-publiczno-prywatne-a-innowacyjnosc].

[13] Klepka M., *W kierunku regionalnych systemów innowacji – polskie i europejskie przykłady tworzenia struktur sieciowych na poziomie regionów*, Szczecin 2006, [http://www.rsi.org.pl/dane/download/raport%20szczecin2.8.pdf].

[14] Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności*, Warszawa 2007, [http://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Documents/NSRO_maj2007.pdf].

[15] Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, [http://www.parp.gov.pl/index/main].

[16] Stawasz E., Niedbalska G., *Innowacje*, [http://www.slownik.pi.gov.pl/parp/chapter_96051.asp#/slownik?i=127DBE554C9C4F83A61BAA5118683200&m=evItemClick].

[17] Wierżyński W., Społeczny wymiar innowacji, [http://www.slownik.pi.gov.pl/parp/chapter_86196.asp?soid=30ECD70166564C808564276ADCD2664E].

[18] WNP.PL, *Partnerstwo publiczno-prywatne na rzecz innowacyjności*, [http://it.wnp.pl/partnerstwo-publiczno-prywatne-na-rzecz-innowacyjnosci,224295_1_0_0.html].

STRESZCZENIE

Instrumenty wykorzystywane przez jednostki samorządu terytorialnego do wspierania i pobudzania innowacyjności w regionach

Regiony w procesach innowacyjnych zaczynają odgrywać coraz ważniejszą rolę. Dlatego też, do wspierania i pobudzania tychże procesów postawiono władzom samorządowym do dyspozycji instrumenty, które można podzielić na cztery grupy – instrumenty organizacyjno-prawne, ekonomiczno-finansowe, infrastrukturalne oraz informacyjne.

SUMMARY

The instruments taken advantage by local government unit for advancement and prompting of innovative

The regions began to play an important role in the innovative processes. Therefore, the local government has special instruments to support and stimulate that processes. They can be divided into four groups - organizational and legal instruments, economic and financial, infrastructural and information instruments.

Zbigniew Pleśniarski
Uniwersytet Ekonomiczny
we Wrocławiu

Rola zaplecza i infrastruktury turystycznej w rozwoju regionu – na przykładzie Dolnego Śląska

WPROWADZENIE

Dolny Śląsk zlokalizowany jest w południowo-zachodniej części Polski i zajmuje 19 947 km^2, co stanowi 6,4% powierzchni całego kraju. Na jego terenie znajduje się 26 powiatów, 3 miasta na prawach powiatu oraz 169 gmin (36 miejskich, 79 wiejskich i 54 miejsko-wiejskie). Sieć osadniczą tworzy 90 miast, z których największe to: Wrocław, Wałbrzych, Legnica, Jelenia Góra, Lubin i Świdnica oraz 3580 miejscowości wiejskich. Na północy obszar graniczy z województwem lubuskim i wielkopolskim, na wschodzie – z opolskim, natomiast na południu i zachodzie przebiega granica Polski z Czechami i Niemcami. Strategiczne położenie województwa warunkuje odległość stolicy województwa, Wrocławia, od metropolii europejskich: Warszawy, Berlina, Pragi, Wiednia i Bratysławy, nie przekraczająca 400 km. Według stanu z dnia 30.06.2013 roku region zamieszkiwało ponad 2,9 mln osób, co stanowiło 7,56% ludności Polski. Stolicą województwa jest Wrocław. Dolny Śląsk jest obszarem o zróżnicowanym ukształtowaniu powierzchni. Znajdujące się na północy tereny niżowe oddziela od górzystego południa ciąg Wzgórz Wału Trzebnickiego. Za nim położone jest Przedgórze Sudeckie ze Wzgórzami Strzegomskimi, Masywem Ślęży i Raduni, Wzgórza Oleszeńskie i Wzgórza Niemczańsko-Strzelińskie oraz Sudety, które rozciągają się od Bramy Łużyckiej na zachodzie do Bramy Morawskiej – na wschodzie i dzielą się na zachodnie, środkowe i wschodnie. Najwyższym pasmem Sudetów są Karkonosze ze szczytem – Śnieżką (1602 m. n.p.m.). Klimat Dolnego Śląska jest zmienny i nieregularny, co wynika ze znacznego zróżnicowania rzeźby terenu oraz ścierania się klimatów oceanicznego i kontynentalnego, a na południu występowania klimatu górskiego. Lato na nizinach jest ciepłe

i długie, zimy zaś są łagodne i krótkie[1]. Należy zwrócić uwagę na kilka elementów: obszar usytuowany w środku Europy, dysponuje ogromnymi terenami leśnymi, zagęszczenie ludności 144,24 mieszkańców na km^2, co stanowi średni pułap w stosunku do średniej europejskiej. Informacje te pokazują, iż Dolny Śląsk to przede wszystkim region wielu kontrastów. Są miejscowości pozbawione wszelkich zasadniczych atutów podnoszących atrakcyjność turystyczną i miejscowości bardzo atrakcyjne turystycznie. Poza tym w regionie słońce nie świeci nadmiernie, a śniegu nie pada też zbyt wiele. Należy zastanowić się, skąd pochodzi turystyczne zainteresowanie rosnące z roku na rok.

Celem artykułu jest przedstawienie regionu, w którym turystyka, poprzez wzrastającą rolę zaplecza i infrastruktury turystycznej, stała się ważną gałęzią rozwoju społeczno-gospodarczego.

TURYSTYKA ENDOGENICZNA

Rozwój regionalny jest procesem złożonym uzależnionym od wielu czynników – w tym od czynników o charakterze endogenicznym (wewnętrznym) i egzogenicznym (zewnętrznym).

Czynniki o charakterze endogenicznym (wewnętrznym) stanowią główną siłę sprawczą, dają wewnętrzne możliwości rozwoju zależą od skali, struktury, jakości, dostępności i efektywności wykorzystania zasobów charakterystycznych dla poszczególnych pól rozwoju regionalnego, jak również od ich adekwatności względem przyjętej strategii rozwoju regionalnego. Do czynników endogenicznych zaliczyć możemy: zasoby lokalnego ekosystemu, potencjał demograficzny, kapitał intelektualny i społeczny, potencjał gospodarczy, zagospodarowanie infrastrukturalne, politykę interregionalną i lokalną[2].

Wśród powyższych czynników endogenicznych wpływających na rozwój uwidaczniają się przede wszystkim te, które związane są z zasobami lokalnego ekosystemu, potencjałem gospodarczym, kapitałem intelektualnym i społecznym oraz zagospodarowaniem infrastrukturalnym. Atutem są pałace i zamki piastowskie, uzdrowiska oraz potencjał turystyki aktywnej. Stosunkowo duża ilość organizacji pozarządowych działających na terenie pozwala również zakładać znaczną aktywność społeczności, związanej z umacnianiem kapitału intelektualnego i społecznego. Czynniki endogeniczne wpływające na rozwój badanego regionu wynikają przede wszystkim z jego położenia, środowiska przyrodniczego, krajobrazu, zachowanych warunków dziedzictwa kulturowego.

Pomiędzy czynnikami zewnętrznymi a wewnętrznymi rozwoju lokalnego występują zależności, które mogą sprzyjać rozwojowi lokalnemu bądź go ograniczać. Relacje te można uznać za ważną siłę napędową rozwoju, albowiem realizacja idei rozwoju lokalnego w znaczącym stopniu zależy od umie-

---

[1] *Aktualizacja Programu Rozwoju Turystyki dla Województwa Dolnośląskiego*, Polska Agencja Rozwoju Turystyki, Warszawa, 2009, s. 18.

[2] R. Brol., *Rozwój regionalny jako kategoria ekonomiczna*, [w:] D. Strahl (red.), *Metody oceny rozwoju regionalnego*, Wrocław 2006, s. 16.

jętnego integrowania działań społeczności lokalnych rozwiązaniami instytucjonalno-prawno-ekonomicznymi określonymi przez układ globalny. Należy tu zaznaczyć, że kluczem do rozwoju regionalnego powinno być odpowiednie połączenie polityki władz i inicjatywy prywatnej. Z kolei zadaniem organów publicznych powinno być przede wszystkim ułatwianie i inicjowanie przedsiębiorczości prywatnej. Administracja nie powinna natomiast zastępować przedsiębiorczości prywatnej angażowaniem się bezpośrednio w bieżącą działalność gospodarczą. Działalność tę należałoby aktywizować według zasady wspierającego uczestnictwa władz oraz zasady wyrównywania szans. Jednocześnie dobrze by było, aby warunkiem rozwoju gospodarczego stała się wewnętrzna transformacja społeczeństwa, która prowadzi do powstania społeczeństwa poszukującego dróg poprawy swojej sytuacji gospodarczej i zorganizowanego w sposób umożliwiający i zachęcający obywateli do inwestowania w kapitał materialny, ludzki i intelektualny niezbędny dla nieprzerwanej jego akumulacji[3]. Tym samym wszelka aktywizacja społeczeństwa poprzez przedsiębiorczość stanowi element właściwej transformacji społecznej, która z kolei jest podstawą długofalowego rozwoju gospodarczego.

Rozwój turystyki w województwie dolnośląskim powinien odbywać się w podziale subregionalnym przez tworzenie pakietów produktów turystycznych (subregionalnych produktów turystycznych), skierowanych do starannie wyselekcjonowanych grup odbiorców i opartych na walorach, atrakcjach i elementach zagospodarowania charakterystycznego dla zidentyfikowanych obszarów subregionów. Na taki rozwój Dolnego Śląska wskazano i podkreślano budując cele strategiczne i operacyjne wymienione w najnowszym Programie Rozwoju Turystyki[4]. Dzięki temu subregiony turystyczne mają możliwość stać się swoistą osnową rozwoju turystyki w formule zrównoważonej i sieciowej.

Koncepcje subregionalnych produktów turystycznych, opracowane w ramach poszczególnych subregionów, koncentrują się na produktach niszowych, wykorzystaniu okazji, w tym na nowych oraz modyfikowanych potrzebach i preferencjach rynku, związanych m.in. z trendami w stylach życia czy demografii. Działania w subregionach mają na celu wzmocnić i rozszerzyć ofertę turystyczną Dolnego Śląska. Ważnym elementem procesu budowy nowych sieciowych produktów turystycznych na Dolnym Śląsku w ramach subregionów turystycznych jest również doskonalenie i modernizacja już istniejących produktów lub wcześniej wypracowanych koncepcji[5].

Produkt turystyczny tworzą:

- naturalne i kulturowe walory turystyczne;

[3] M. Stachowiak, S. Pyciński, *Małe i średnie przedsiębiorstwa a rozwój regionalny*, PARR, Warszawa 2001 s. 8.

[4] *Aktualizacja Programu Rozwoju Turystyki dla Województwa Dolnośląskiego*, Polska Agencja Rozwoju Turystyki, Warszawa, 2009, s. 70.

[5] W. Fedyk, A. Dołęga, *Subregionalne, sieciowe produkty turystyczne na Dolnym Śląsku*, [w:] *Rola turystyki w gospodarce regionu*, vol. II, Usługi turystyczne jako podstawa gospodarki turystycznej, (red.) J. Marak, J. Wyrzykowski, Wyższa Szkoła Handlowa we Wrocławiu, Wrocław 2009, s. 180-188.

- dobra materialne i usługi świadczone turystom (baza noclegowa i gastronomiczna, czyli podstawowa infrastruktura turystyczna oraz atrakcje turystyczne);
- usługi umożliwiające dojazd do miejsca pobytu, pobyt i powrót do miejsca zamieszkania;
- usługi świadczone w powiązaniu z walorami turystycznymi (pilotaż, przewodnictwo, imprezy, wypożyczalnie sprzętu, itp.)[6].

ATUTY TURYSTYCZNE REGIONU

Turystyczne atuty Dolnego Śląska dzielą się na trzy kategorie: obszar, bliskość oraz koncepcja tzw. „trzeciego kierunku".

Obszar Dolnego Śląska posiada zaplecze odpowiadające oczekiwaniom wielu milionów potencjalnych turystów zamieszkujących w obrębie do 400 km od granic regionu (od 2 do 4 godzin jazdy samochodem). Obszar ten obejmuje ważne aglomeracje miejskie jak: Warszawa, Berlin, Praga, Wiedeń i Bratysława. Znaczna ilość turystów pochodzi przede wszystkim z Polski, Czech, Niemiec, Holandii i od niedawna także z Rosji. Faktem jest, że ci turyści nie są zjawiskiem wirtualnym i wiele osób wywodzi się z obszarów szczególnie rozwiniętych urbanistycznie i przemysłowo. To, czego oczekują od najbliższego regionu turystycznego, to odmiana w stosunku do codziennego otoczenia i środowiska pracy, oraz możliwości wypoczynku i rekreacji połączonych z przyrodą.

Jako terytorium wyróżniającym się wyjątkowymi obszarami leśnymi i wiejskimi, a także całym szeregiem małych i średnich miast pełnych bogactw artystycznych, Dolny Śląsk dysponuje odpowiednim zapleczem umożliwiającym zarówno zmianę środowiska, jak i wypoczynek w przyrodzie. Odpowiada to głównym zapotrzebowaniom turystycznym. Można stwierdzić, że region stale dostosowuje się do zapotrzebowań turystów.

Drugim, ważnym atutem turystycznym Dolnego Śląska jest jego bliskość, ale i dostępność dla rynków generujących turystów. Z każdego miejsca strefy jego wpływów można w ciągu 2 do 4 godzin dojechać samochodem, autobusem lub koleją. Dla tych turystów jest rzeczą istotną by mogli oni opuścić miejsce zamieszkania w piątek popołudniu, dotrzeć wczesnym wieczorem i wyjechać dopiero w niedzielę po południu.

Bliskość jest istotnym czynnikiem dla optymalnego rozwoju turystycznego regionu. Dolny Śląsk jest jednym z atrakcyjniejszych regionem leżącym na trasach, którymi turyści udają się w poszukiwaniu wypoczynku. Fakt ten uzasadnia wprowadzenie pojęcia turystyki weekendowej lub wycieczkowej (krótkie podróże o charakterze rekreacyjnym pod koniec lub nawet w ciągu tygodnia). Turyści wycieczkowi idealnie uzupełniają turystów weekendowych.

---

[6] *Aktualizacja Programu Rozwoju Turystyki dla Województwa Dolnośląskiego*, Polska Agencja Rozwoju Turystyki, Warszawa, s. 10.

Skuteczne wykorzystanie atutów związanych z bliskością i dostępnością może wynikać tylko z właściwej polityki w zakresie budowy dróg. Jednak bliskość może stać się również pułapką. Nie wystarczy bowiem przyciągnąć do siebie turysty, należy także dbać o to, by nie wyjechał zbyt szybko, nie ponosząc wydatków korzystnych dla gospodarki.

Tak jak drugi atut turystyczny Dolnego Śląska wiąże się bezpośrednio z pierwszym, tak trzeci, tj. koncepcja tzw. „trzeciego kierunku" jest ściśle powiązany z dwoma poprzednimi.

Dolny Śląsk zna oczekiwania kierowane pod jego adresem przez potencjalnych turystów. Ponieważ w regionie istnieje świadomość tego, że osiągnięcia w dziedzinie turystyki wynikają nie tylko z wyjątkowych krajobrazów, ale również z bliskości i jakości zaplecza.

Największym atutem regionu jest tzw. „trzeci kierunek". Oznacza to. że Dolny Śląsk nie uważa się w całości za region turystyczny o charakterze priorytetowym i nie zalicza się do tych wiodących kierunków wakacyjnych lub wyjątkowo atrakcyjnych regionów, łatwo przyciągających turystykę masową. Jeśli w przypadku Dolnego Śląska powinno mówić się o „trzecim kierunku turystycznym", to dlatego, że zgodnie z profilem przeciętnego turysty europejskiego, pierwszy kierunek stanowią miejsca usytuowane jednocześnie nad morzem (jak np. wybrzeże śródziemnomorskie), drugi kierunek obejmuje zaś góry i śnieg (jak np. kurortów alpejskich). Statystyczny turysta europejski spędza wiec 14 dni urlopu na plażach, rezerwując sobie dodatkowo cały tydzień na sporty zimowe. Pozostaje mu statystycznie jeszcze kilka dni, które będzie mógł wykorzystać zarówno wiosną, latem, jesienią i zimą, by spędzić je blisko miejsca zamieszkania. Na tym polega właśnie koncepcja tzw. „trzeciego kierunku", w którą Dolny Śląsk powinien coraz więcej inwestować. Stanowi to niebagatelne osiągnięcie jeśli przyjąć, że bezpośrednia strefa wpływów liczy wiele milionów turystów, spędzających po 2 lub 3 dni w ramach krótkiego pobytu lub wycieczki.

GWARANCJE ROZWOJU TURYSTYKI

Jest błędem myślenie, że opisane wcześniej atuty stanowią samoistną gwarancję rozwoju turystyki, dlatego poniżej przedstawiono najważniejsze wnioski.

Pierwszy z wniosków to konkluzja, że żadne osiągnięcie nie trwa wiecznie i nie ma w turystyce osiągnięć nieodwracalnych. Ze względu na to, że upodobania turystów zmieniają się, ich wymogi w dziedzinie wygód, komfortu i bezpieczeństwa są coraz większe, oferta turystyczna powinna być elastyczna i dopasowana. Istnieją paradoksy, o których należy stale pamiętać. Jeśli turyści oświadczają z jednej strony, że poszukują odmiany i wypoczynku na łonie przyrody, to z drugiej strony wymagają warunków zakwaterowania i pobytu nieodbiegających od poziomu ich codziennego życia. Oznacza to, że poziom komfortu musi być taki sam lub wyższy co w domach i mieszkaniach, w których żyją. Dotyczy to nie tylko samych hoteli, ale również atrakcji turystycznych. Ludzie rządni są emocji, ale wymagają jednocześnie gwarancji pełnego bezpieczeństwa. Stałe wysiłki na rzecz poprawy po-

ziomu komfortu i bezpieczeństwa przeprowadzone są pod szyldem polityki jakościowej.

Należy również zwrócić uwagę na fakt, iż rozwój turystyki idzie w parze z rozwojem społeczno-gospodarczym Rozwój turystyki ma sens dopiero wtedy, kiedy staje się źródłem określonych korzyści dla regionu oraz miejscowej społeczności. Dotyczy to nie tylko skutków gospodarczych i społecznych, ale także waloryzacji majątku kulturalnego i przyrodniczego. Należy oczywiście cieszyć się z powodu pojawienia się rzeszy turystów zagranicznych, trzeba jednak zachować ostrożność w stosunku do tego, co nazwałbym turystyką egzogeniczną, czyli zewnętrzną. Dotyczy to przypadków, w których turyści korzystają prawie wyłącznie z usługodawców zewnętrznych eksportujących nowe zwyczaje kulturalne bez jakiejkolwiek formy współdziałania z kulturą miejscową. W takich przypadkach zewnętrzne przedsiębiorstwa turystyczne dosłownie opanowują region gospodarczo, wykorzystując dla własnej korzyści miejscowy potencjał. Tym sposobem osiągają one pełną samowystarczalność turystyczną, bez jakichkolwiek powiązań gospodarczych, społecznych lub kulturalnych z regionem, na którym działają. W takich przypadkach nie ma żadnego „zwrotu" na korzyść miejscowej społeczności. Często owa społeczność ponosi koszty w zakresie ochrony środowiska, dziedzictwa historycznego lub ciekawostek kulturalnych, a także z tytułu udostępnienia różnych infrastruktur i usług publicznych. Inaczej mówiąc jest to zaprzeczenie turystyki „trwającej w czasie".

Ważnym elementem jest także równowaga między podażą i popytem. Wiele osób sądzi, że turystykę można uprawiać wszędzie i w oparciu o wszystko. Wiele miast lub regionów, przeżywających problemy lub stojących na progu restrukturyzacji, cieszyło się złudnymi nadziejami wierząc, że rozwój turystyki umożliwi m.in. tworzenie nowych miejsc pracy lub rewaloryzację całego zaplecza architektonicznego. Sądzono że z dnia na dzień miasto o podupadającym przemyśle lub wioska w pełnym kryzysie rolniczym staną się wiodącymi ośrodkami turystycznymi. Doprowadziło to do rozczarowań. Jeśli były wyjątki, to potwierdzają one tylko ogólną regułę: nie każde miasto lub terytorium może pełnić funkcję turystyczną. To nie znaczy, że miasta te lub wsie nie dysponowały określonymi i ciekawymi atutami, a ich zaplecze zabytkowe i krajobrazowe nie jest ciekawe. Nie w tym problem, lecz w tym, że zignorowano niektóre realia rynku. Złudzeniem jest, że samo pojawienie się oferty będzie automatycznie generowało zapotrzebowanie turystyczne. Należy pamiętać, że tak jak każda inna forma rozwoju gospodarczego, turystyka nie polega wyłącznie na zaistnieniu produktu, lecz także na pojawieniu się turysty. Jednak niektóre z miast pozbawione początkowo jakichkolwiek szczególnych atutów: nie posiadały one znaczących obiektów, pięknych krajobrazów, ani nawet rzeki lub jeziora, stały się z czasem wyjątkowo pięknymi miejscowościami o charakterze turystycznym.

Brak dostosowania oferty turystycznej do zapotrzebowań i oczekiwań turystów nie raz doprowadził, nie tylko na Dolnym Śląsku, do bardzo nieprzyjemnych doświadczeń. Sądzono, że remont budynku, rewitalizacja dzielnicy, powstanie atrakcji lub infrastruktury rozrywkowej wystarczy by przyciągnąć turystów. Jest to oczywiście teza nieprawdziwa. Zapominano, że dana oferta turystyczna, często stworzona od podstaw, niekoniecznie odpo-

wiada upodobaniom turystów i turystycznym trendom. Ponadto nie jest ona jedyną ofertą turystyczną na rynku. Jeśli jest rzeczą jasną, że każde muzeum, zamek, kościół, starówka może okazać się ciekawą i godną zainteresowania, to prawdą jest także, że każda atrakcja turystyczna powinna walczyć o własne miejsce wśród wielu innych bardziej lub mniej podobnych atrakcji i próbować przyciągnąć turystów. Mnożenie się turystycznych infrastruktur lub wyremontowanych obiektów mogło stanowić problem. Niewiele brakowało, by prawie każda wieś otworzyła własne muzeum tradycji w przekonaniu, że każde z nich będzie przyciągało tłumy.

Jean-Pierre Lambot przytoczył historię budowy lotniska wojskowego, która odnosi się do postaw tego typu, „Podczas II-giej Wojny Światowej na jednej z wysp Pacyfiku Amerykanie wybudowali lotnisko. Mieszkańcy wyspy przyglądali się temu, jak Amerykanie zagospodarowywali pasy startowe, jak instalowali oświetlenie, jak budowali hangary i wieżę kontrolną oraz jak po zakończeniu robót, na lotnisku zaczęły lądować samoloty transportowe wypełnione dobrami i sprzętem. Zaskoczeni tym zjawiskiem, mieszkańcy wyspy zwrócili uwagę na powiązanie istniejące między budową lotniska, a przybyciem samolotów przywożących żywność i inne artykuły niezbędne do życia. Po zakończeniu wojny Amerykanie opuścili wyspę, a lotnisko popadło w ruinę. Tubylcy postanowili pójść ich śladem budując własne lotnisko: zaczęli urządzać pasy startowe, rozpalać pochodnie i budować szereg drewnianych budynków by później, siedząc na swej polance, cierpliwie czekać na pojawienie się pierwszych samolotów. Jednak samoloty już nigdy więcej nie pojawiły się”[7]. Często zagospodarowuje się infrastrukturę turystyczną, w przekonaniu że turyści sami przybędą. W przypadku wielu inwestycji turystycznych, zachowujemy się podobnie do mieszkańców wyżej wspomnianej wyspy.

Europejskie środki pomocowe przyznawane w ramach różnych funduszów przyczyniły się w paradoksalny sposób do prawdziwej eksplozji oferty turystycznej. Wskutek mnogości projektów i inicjatyw w ramach wspólnych przedsięwzięć, pojawił się cały szereg nowych obiektów. Nigdy dotąd nie waloryzowano tylu muzeów, nie otwierano tylu placówek teatralnych, nie zagospodarowano tylu biur informacji turystycznej. Nigdy nie mówiono tyle o potrzebie współdziałania między rozwojem turystyki i konserwacją majątku.

Obiekty turystyczne często są klasyfikowane pod względem „atrakcyjności”, nie zaś pod względem związanym ze sferą gospodarczą. Realizacja projektów turystycznych może być porównywana do inwestycji długoterminowej. Nie wszystko ma charakter turystyczny i nie wszystko może zdobyć ten charakter automatycznie. Żeby mówić o rozwoju turystycznym należy w pierwszej kolejności uatrakcyjnić bardziej ubogie obszary. Sektor publiczny jako pierwszy zagospodarowuje centrum sceniczne w wyremontowanym przez siebie gmachu o charakterze historycznym, a sektor prywatny zainwestuje budując np. hotel. Taki jest mechanizm i jedyny rozsądny sposób

[7]J-P. Lambot, *Rola zaplecza i infrastruktury turystycznej w rozwoju miast europejskich*, referat wygłoszony na I Ogólnopolskiej Konferencji „Samorząd terytorialny RP u progu wejścia do Unii Europejskiej”, Zgierz, 6-7 września 2001.

postępowania. Założyć również należy, że rentowność gospodarcza takich inwestycji nie jest natychmiastowa, a nawet, że projekty tego typu rzadko kiedy są dochodowe lub nawet opłacalne.

PODSUMOWANIE

Nawet jeśli rozwój turystyki nie osiągnąłby spodziewanych proporcji, pozostanie wrażenie, że przyznane środki pomocowe nie zostały zmarnowane, polityka rozwoju turystycznego zapewne przyczyniła się do powstania wielu możliwości dla uratowania majątku i zaplecza poszczególnych regionów. Należy stawiać na rozwój turystyki endogenicznej, która idzie w parze z rozwojem regionu. Umożliwienie wzmocnienie atrakcyjności bardziej ubogich regionów za pośrednictwem inwestycji o charakterze turystycznym, to danie im szansy na podniesienie atrakcyjności. Podsumowując można zaryzykować stwierdzenie: czy będą turyści czy nie, im ciekawszy będzie dany region, tym większe będą jego szansę przyciągania turystów, tym większe będą jego szansę przyciągania inwestycji i tym samym dobrobytu.

LITERATURA:

[1] *Aktualizacja Programu Rozwoju Turystyki dla Województwa Dolnośląskiego*, Polska Agencja Rozwoju Turystyki, Warszawa, 2009.

[2] Brol R., *Rozwój regionalny jako kategoria ekonomiczna*, [w:] D. Strahl (red), Metody oceny rozwoju regionalnego, Wrocław 2006.

[3] Fedyk W., Dołęga A., *Subregionalne, sieciowe produkty turystyczne na Dolnym Śląsku*, [w:] *Rola turystyki w gospodarce regionu*, vol. II, *Usługi turystyczne jako podstawa gospodarki turystycznej*, (red.) J. Marak, J. Wyrzykowski, Wyższa Szkoła Handlowa we Wrocławiu, Wrocław 2009, s. 180-188.

[4] Lambot J-P., *Rola zaplecza i infrastruktury turystycznej w rozwoju miast europejskich*, referat wygłoszony na I Ogólnopolskiej Konferencji „Samorząd terytorialny RP u progu wejścia do Unii Europejskiej", Zgierz 6-7 września 2001.

[5] Stachowiak M., Pyciński S., *Małe i średnie przedsiębiorstwa a rozwój regionalny*, PARP, Warszawa 2001.

STRESZCZENIE

Rola zaplecza i infrastruktury turystycznej w rozwoju regionu – na przykładzie Dolnego Śląska

W artykule przedstawiono region, w którym turystyka, poprzez wzrastającą rolę zaplecza i infrastruktury turystycznej, stała się ważną gałęzią rozwoju społeczno-gospodarczego.

Dolny Śląsk to przede wszystkim region dużych kontrastów. Są miejscowości pozbawione wszelkich zasadniczych atutów podnoszących atrakcyjność turystyczną i miejscowości bardzo atrakcyjne turystycznie. Wiele miast lub regionów przeżywających poważne problemy cieszyło się złudnymi nadziejami wierząc, że rozwój turystyki umożliwi m.in. tworzenie nowych miejsc pracy lub rewaloryzację całego zaplecza architektonicznego, że z dnia na dzień miasto o podupadającym przemyśle lub wioska w pełnym kryzysie rolniczym staną się przodującymi ośrodkami turystycznymi. Taka filozofia doprowadziła do częstych i ogromnych rozczarowań, a jeśli nawet były wyjątki, to potwierdzają one tylko ogólną regułę: nie każde miasto lub terytorium może mieć charakter turystyczny. Miasta lub wsie dysponowały określonymi i ciekawymi atutami, zaplecze zabytkowe lub krajobrazowe było ciekawe. Nie w tym bowiem problem, lecz w samym fakcie, że zignorowano niektóre realia rynku. Przekonanie o tym, że samo pojawienie się oferty turystycznej będzie automatycznie generowało zapotrzebowanie turystyczne jest złudzeniem.

Należy pamiętać, że tak jak każda inna forma rozwoju gospodarczego, turystyka nie polega wyłącznie na zaistnieniu produktu, lecz także na pojawieniu się klienta.

Słowa kluczowe: region, rozwój regionalny, rozwój gospodarczy, produkty turystyczne, infrastruktura turystyczna.

SUMMARY

The role of tourist facilities and infrastructure in the development of a region: Lower Silesia case study

This paper presents a region, in which increasing role of tourism and its infrastructure eventually became an important industry and a leading factor of the social and economical development.

Lower Silesia is a region full of contrast. There towns that lack of any facilities that could boost their tourist attraction. There are also places that are very touristically attractive. Many towns and regions that were in difficult economic situations hoped that development of tourism would create new jobs or revaluation of architectonic facilities. They hoped that their economic situation would suddenly change and that they would become major touristic attraction. That way of thinking often turned out to be a huge disappointment. Even if there were some exceptions, they only confirmed a general rule: not every town or region can be touristic attraction. Many towns and villages even had some sorts of attractions and facilities,

monuments or interesting landscapes. The problem lied not in the facile, but in the fact that market realities were ignored. The persistent believe that the mere presence of tourist attraction would suffice.

One should remember, that tourism is like any other industry, cannot relay solely on a product, but needs to attract customers.

Key words: regions, regional development, economic growth, tourist facilities, tourist infrastructure.

Piotr Szwinta
Uniwersytet Ekonomiczny
we Wrocławiu

Analiza ilościowa identyfikacji klastrów turystycznych w województwie dolnośląskim

WSTĘP

W ostatnich dwóch dekadach koncepcja klastrów zyskała wśród naukowców i polityków ogromną popularność. Za twórcę tej koncepcji uważa się amerykańskiego ekonomistę Michaela E. Portera. Zdefiniował on klaster jako grupę przedsiębiorstw i powiązanych z nimi instytucji, znajdujących się w geograficznej sąsiedztwie, które jednocześnie ze sobą współpracują i konkurują na rynku[1]. Późniejsze badania nad klastrami potwierdziły, że przynoszą one korzyści dla przedsiębiorstw w nich skupionych w postaci łatwiejszego dostępu do kluczowych zasobów; wymiany wiedzy i rozwiązań technologicznych; redukcji kosztów transakcyjnych, wyższego poziomu innowacyjności itp.[2].

Klastry można zaobserwować w wielu sektorach gospodarki, również w turystyce. Klaster turystyczny to grupa podmiotów, ściśle współpracująca ze sobą w ramach działalności turystycznej, nastawiona na budowanie oferty usługowej (najczęściej w postaci pakietowej) lepszej jakościowo, oferowanej na dogodniejszych warunkach, niż ma to miejsce w przypadku działalności firmy pojedynczej[3]. W klastrze turystycznym dominują zazwyczaj małe i średnie przedsiębiorstwa, silnie wyspecjalizowane, konkurujące ze sobą,

[1] M.E. Porter M.E., *Porter o konkurencji*, PWE, Warszawa 2001, s. 246

[2] C. Boja, *Clusters Models, Factors and Characteristics*, "International Journal of Economic Practices and Theories", The Bucharest Academy of Economics Studies, Bucharest 2011,Vol. 1, No. 1, s. 36.

[3] J. Staszewska, *Klaster perspektywą dla przedsiębiorców na polskim rynku turystycznym*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2009, s. 74-76.

ale jednocześnie powiązane zaufaniem i wzajemnie uzupełniające się[4]. Firmami należącymi do takiej struktury mogą być zarówno podmioty ściśle powiązane z turystyką jak np. obiekty noclegowe, punkty gastronomiczne, biura podróży, przewoźnicy turystyczni; jak i podmioty okołoturystyczne: banki, agencje ubezpieczeniowe, firmy konsultingowe itp.[5].

Do czynników sprzyjających rozwojowi klastra turystycznego na danym obszarze są:

- istnienie walorów turystycznych (naturalny potencjał, kultura regionu, atrakcje antropologiczne);
- przestrzenna koncentracja podmiotów funkcjonujących w turystyce;
- nieformalna i formalna współpraca przedsiębiorstw, organizacji i instytucji lokalnych;
- dobrze rozwinięta infrastruktura turystyczna i uzupełniająca;
- siła lokalnego kapitału ludzkiego[6].

Klaster turystyczny będzie efektywny, jeżeli nie będzie prowadził do eliminacji konkurencji z rynku, lecz przyczyni się do osiągania zysku przez zaangażowane w tę strukturę podmioty, a przy tym doprowadzi do poprawy jakości życia mieszkańców na obszarze klastra[7].

Zdaniem wielu naukowców klastry mają ogromny wpływ na wzrost poziomu konkurencyjności i innowacyjności regionów turystycznych. Dlatego autor artykułu postawił sobie za cel próbę identyfikacji potencjalnych klastrów turystycznych na terenie województwa dolnośląskiego.

1. TURYSTYKA W WOJEWÓDZTWIE DOLNOŚLĄSKIM

Województwo dolnośląskie to jedno z 16 województw Polski położone w jej południowo-zachodniej części. Składa się z 30 powiatów (w tym z 4 miast na prawach powiatu: Wrocław, Wałbrzych, Legnica i Jelenia Góra) i 169 gmin. Podział województwa na powiaty przedstawia poniższy rysunek:

[4] E. Wiśniewski, *Koncepcja klastra turystycznego w Kołobrzegu*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 140 – 141.

[5] P. Niedzielski, A. Dołowy, D. Milewski, D. Szostak, *Innowacyjność i struktury klastrowe w województwie zachodniopomorskim*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2008, s. 111.

[6] C. Iordache, I. Ciochina, M. Asandei, *Clusters – Tourism Activity Increase Competitiveness Support*, "Theoretical and Applied Economics", Volume XVII (2010), No. 5 (546), s. 105.

[7] J. Kaczmarek, A. Stasiak, B. Włodarczyk, *Produkt turystyczny*, PWE, Warszawa 2010, s. 412.

Rysunek 1. Podział terytorialny województwa dolnośląskiego w 2009 r.

Źródło: Główny Urząd Statystyczny [http://www.stat.gov.pl/bdl] (data pobrania: 10.05.2014).

Turystyka jest ważną gałęzią gospodarki województwa dolnośląskiego. Baza noclegowa województwa w 2012 roku liczyła ponad 59 tys. miejsc. Liczbę miejsc noclegowych w wybranych powiatach województwa dolnośląskiego w latach 2005 – 2012 przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Liczba miejsc noclegowych w turystycznych obiektach noclegowych w wybranych powiatach województwa dolnośląskiego oraz w województwie dolnośląskim w latach 2005 – 2012

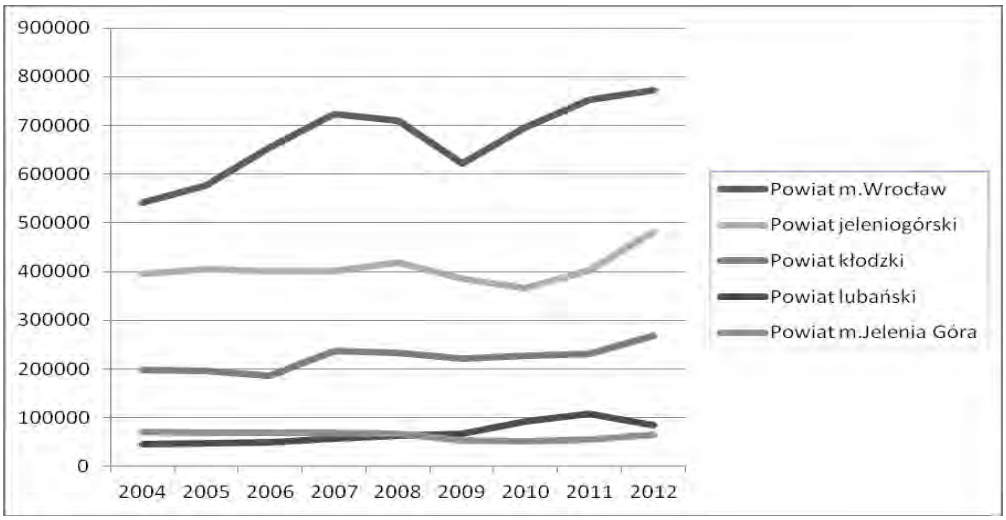
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
DOLNOŚLĄSKIE	45631	45018	46990	48526	51135	49067	49551	59072
Powiat jeleniogórski	15176	15459	14878	15921	15328	14029	15309	17413
Powiat kłodzki	7895	6539	7924	7988	8712	8848	8804	10999
Powiat m. Wrocław	7221	7303	7790	7784	8339	8794	8807	9904
Powiat lubański	2406	2383	2702	2672	2807	2841	2993	3008
Powiat m. Jelenia Góra	2182	2360	2190	2173	2625	1875	1698	2652
Powiat wałbrzyski	938	1027	1130	1121	1048	1166	1138	2160
Powiat świdnicki	707	677	718	726	1040	926	1065	1198
Powiat m. Legnica	538	774	808	813	830	957	778	1103
Powiat trzebnicki	595	550	591	612	678	624	594	952
Powiat wrocławski	676	632	618	705	696	688	828	869

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych przez Główny Urząd Statystyczny [http://www.stat.gov.pl/bdl] (data pobrania: 10.05.2014).

Największą bazę noclegową w 2012 roku posiadał powiat jeleniogórski – ponad 17 tys. miejsc, co stanowiło prawie 30% wszystkich miejsc noclegowych w województwie. W dalszej kolejności najbardziej rozbudowaną bazę noclegową posiadał powiat kłodzki (18,6% wszystkich miejsc noclegowych w województwie) i miasto na prawach powiatu Wrocław (16,8%). Spośród wymienionych w tabeli powiatów w latach 2005 – 2012 największy wzrost liczby miejsc noclegowych nastąpił w powiecie wałbrzyskim i mieście na prawach powiatu Legnica (ponad dwukrotny wzrost liczby miejsc noclegowych). W badanym okresie całkowita liczba miejsc noclegowych w województwie wzrosła o 29%.

W 2012 roku województwo odwiedziło ponad 2 mln osób (z czego 22% stanowili turyści zagraniczny)[8]. Liczbę korzystających z noclegów w wybranych powiatach województwa dolnośląskiego przedstawia Rysunek 2.

[8] Główny Urząd Statystyczny [http://www.stat.gov.pl/bdl] (data pobrania: 10.05.2014).



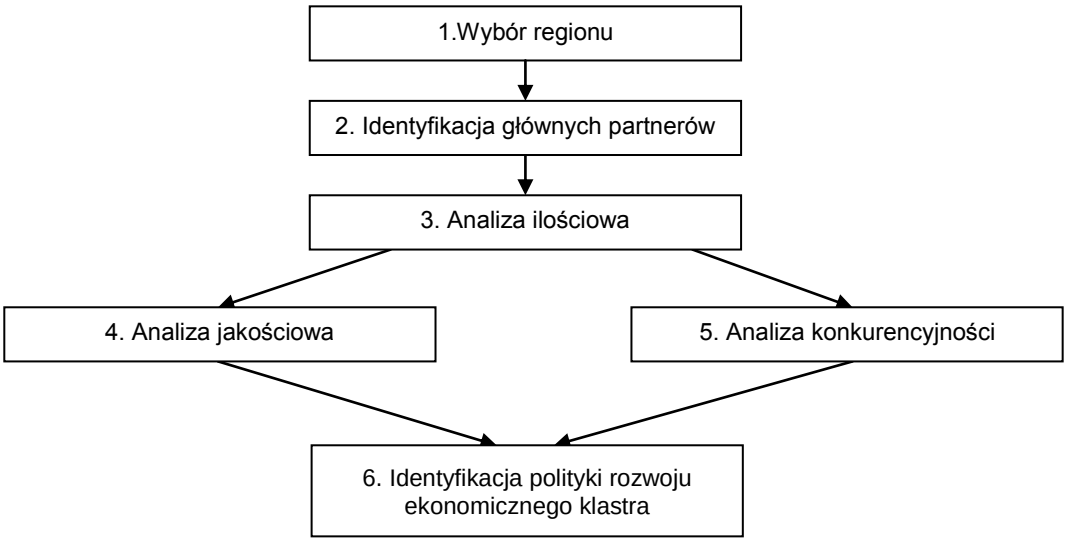
Rysunek 2. Liczba korzystających z noclegów w turystycznych obiektach noclegowych w wybranych powiatach województwa dolnośląskiego w latach 2004 – 2012

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych przez Główny Urząd Statystyczny [http://www.stat.gov.pl/bdl] (data pobrania: 10.05.2014).

W 2012 roku najwięcej skorzystano z noclegów we Wrocławiu (miasto na prawach powiatu), a następnie w powiecie jeleniogórskim (22% spośród wszystkich korzystających z noclegów w województwie dolnośląskim w tym roku) oraz kłodzkim (12%). We Wrocławiu skorzystał z noclegu co trzeci turysta odwiedzający Dolny Śląsk. W ostatnich latach w tych powiatach zaobserwować można wyraźny wzrost liczby korzystających z noclegów.

2. ANALIZA ILOŚCIOWA IDENTYFIKACJI KLASTRÓW TURYSTYCZNYCH W WOJEWÓDZTWIE DOLNOŚLĄSKIM

The Competitive Institute, organizacja zrzeszająca naukowców i praktyków zajmujących się problematyką klastrów zaleca procedurę identyfikowania klastrów przedstawioną na poniższym schemacie:



Schemat 1. Procedura identyfikowania klastrów

Źródło: E. Skawińska, R. Zalewski, *Klastry biznesowe w rozwoju konkurencyjności i innowacyjności regionów*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2009 s. 189.

Pierwszym krokiem procedury jest wybór regionu, w którym poszukiwane są klastry na różnym stopniu rozwoju. Następnie należy zidentyfikować głównych partnerów, działających w profilu potencjalnego klastra. Trzecim etapem jest identyfikacja klastrów za pomocą metod ilościowych, takich jak np.: współczynnik lokalizacji czy średnia płaca większa o co najmniej 10% od średniej w jednostce wyższego rzędu. Analiza jakościowa polega na przeprowadzeniu wywiadów menedżerskich w celu pogłębienia wiedzy o działalności w profilu potencjalnego klastra, zdobycie danych o powiązaniach, relacjach konkurencyjności i współpracy itp. Analiza konkurencyjności polega na zebraniu uzupełniających danych, m.in. dotyczących podstawowych produktów, liczby patentów itp. W ostatnim etapie określa się cele, politykę i działania podejmowane przez klaster na szczeblu lokalnym, regionalnym lub krajowym[9].

Do przeprowadzenia badania potencjalnych klastrów turystycznych w województwie dolnośląskim posłużono się współczynnikiem lokalizacji LQ (z angielskiego location quotient). Obliczany jest on według poniższego wzoru:

[9] E. Skawińska, R. Zalewski, op. cit., s. 188 - 190

$$LQ = \frac{\frac{E_{ij}}{E_j}}{\frac{E_{in}}{E_n}}$$

gdzie:

Eij – liczba przedsiębiorstw w sekcji w jednostce niższego rzędu,
Ej – liczba wszystkich przedsiębiorstw w jednostce niższego rzędu,
Ein – liczba przedsiębiorstw w sekcji w jednostce wyższego rzędu,
En – liczba wszystkich przedsiębiorstw w jednostce wyższego rzędu.

Wartość liczbowa współczynnika 1 oznacza, że jednostka niższego rzędu wykazuje taki sam poziom danego zjawiska jak jednostka wyższego rzędu. Przyjmuje się, że jeżeli wartość liczbowa współczynnika przekroczy 1,25 to wówczas świadczy to o specjalizacji jednostki terytorialnej na tle otoczenia[10].

W badaniu porównano liczbę przedsiębiorstw (zarówno istniejących jak i nowo powstałych) funkcjonujących w branży turystycznej (Sekcja I „działalność związana z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi" według Polskiej Klasyfikacji Działalności 2007) z całkowitą liczbę przedsiębiorstw wszystkich sekcji. Za jednostki niższego rzędu posłużyły poszczególne powiaty województwa dolnośląskiego. W pierwszym przypadku poziom zjawiska w powiatach przyrównano do poziomu w województwie (LQ_1), a w drugim w całym kraju(LQ2). Wyniki zaprezentowano w poniższych tabelach, z tymże wyszczególniono tylko te powiaty, dla których wartości współczynników lokalizacji LQ_1 przekroczyły 1.

Tabela 2. Wyniki badania koncentracji podmiotów gospodarki turystycznej w poszczególnych powiatach województwa dolnośląskiego z wykorzystaniem współczynnika lokalizacji (podmioty zarejestrowane w REGON w 2013 r.)

Lp.	Nazwa powiatu	LQ_1	LQ_2
1.	Powiat jeleniogórski	3,07	2,91
2.	Powiat kłodzki	1,89	1,79
3.	Powiat lubański	1,33	1,26
4.	Powiat wałbrzyski	1,20	1,14
5.	Powiat m. Jelenia Góra	1,19	1,12
6.	Powiat lubiński	1,16	1,10
7.	Powiat polkowicki	1,05	1,00
8.	Powiat kamiennogórski	1,02	0,97

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych przez Główny Urząd Statystyczny [http://www.stat.gov.pl/bdl] (data pobrania: 10.05.2014).

[10] Ibidem, s. 192 – 193.

Najwyższe wartości współczynników lokalizacji, zarówno na tle województwa jak i całego kraju, wykazano w 3 powiatach: jeleniogórskim, kłodzkim i lubańskim. To właśnie w tych powiatach koncentracja podmiotów gospodarki turystycznej jest największa na Dolnym Śląsku. Wartości współczynników dla pozostałych powiatów nie przekroczyły poziomu 1,25.

Kolejnym etapem badania było wyliczenie współczynników lokalizacji z wykorzystaniem liczby nowo powstałych przedsiębiorstw. Wyniki zestawiono w tabeli 3.

Tabela 3. Wyniki badania koncentracji podmiotów gospodarki turystycznej w poszczególnych powiatach województwa dolnośląskiego z wykorzystaniem współczynnika lokalizacji (podmioty nowo zarejestrowane w REGON w 2013 r.)

Lp.	Nazwa powiatu	LQ_1	LQ_2
1.	Powiat kłodzki	2,01	1,48
2.	Powiat lubiński	1,75	1,29
3.	Powiat m. Jelenia Góra	1,66	1,22
4.	Powiat polkowicki	1,49	1,10
5.	Powiat lubański	1,45	1,07
6.	Powiat zgorzelecki	1,33	0,98
7.	Powiat wałbrzyski	1,28	0,94
8.	Powiat m. Wrocław	1,11	0,81
9.	Powiat wołowski	1,09	0,80
10.	Powiat oławski	1,07	0,79
11.	Powiat dzierżoniowski	1,02	0,75

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych przez Główny Urząd Statystyczny [http://www.stat.gov.pl/bdl] (data pobrania: 10.05.2014).

Jak pokazały wyniki badań największy wzrost koncentracji przedsiębiorstw branży turystycznej w 2013 roku wykazano w powiatach: kłodzkim, lubińskim, mieście Jelenia Góra (miasto na prawach powiatu), polkowickim, lubańskim, zgorzeleckim i wałbrzyskim. To w tych powiatach nastąpił ponadprzeciętny rozrost bazy turystycznej w skali województwa, a w przypadku powiatu kłodzkiego i lubińskiego w skali całego kraju. Należy również zwrócić uwagę na powiat jeleniogórski, gdzie w porównaniu z innymi powiatami o funkcjach turystycznych wykazano w 2013 roku tylko niewielki wzrost liczby przedsiębiorstw prowadzących działalność związaną z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi.

Badanie można byłoby uzupełnić o inne kategorie ekonomiczne jak np. dochody czy zatrudnienie w branży turystycznej, ale ze względu na ograniczoność dostępnych danych okazało się to niemożliwe.

Analogiczne badanie przeprowadzono na poziomie gmin. Tak jak w poprzednim przypadku zjawisko scharakteryzowano na tle województwa dolnośląskiego (wartości współczynników LQ_1) oraz całego kraju (wartości

współczynników LQ_2). Wyniki zestawiono w poniższych tabelach, z tymże wyszczególniono tylko te gminy, dla których wartości współczynników lokalizacji LQ_2 przekroczyły 1,25.

Tabela 4. Wyniki badania koncentracji podmiotów gospodarki turystycznej na poziomie gmin w województwie dolnośląskim z wykorzystaniem współczynnika lokalizacji (podmioty zarejestrowane w REGON w 2013 r.)

Lp.	Nazwa gminy	LQ_1	LQ_2
1.	Szklarska Poręba (powiat jeleniogórski)	7,93	7,52
2.	Świeradów-Zdrój (lubański)	6,34	6,02
3.	Stronie Śląskie (powiat kłodzki)	4,08	3,87
4.	Polanica-Zdrój (powiat kłodzki)	4,03	3,82
5.	Kudowa-Zdrój (powiat kłodzki)	3,81	3,61
6.	Podgórzyn (powiat jeleniogórski)	3,44	3,26
7.	Duszniki-Zdrój (powiat kłodzki)	3,42	3,25
8.	Karpacz (powiat jeleniogórski)	3,21	3,05
9.	Lądek-Zdrój (powiat kłodzki)	3,18	3,02
10.	Lewin Kłodzki (powiat kłodzki)	2,71	2,57
11.	Mysłakowice (powiat jeleniogórski)	2,49	2,36
12.	Szczytna (powiat kłodzki)	2,37	2,25
13.	Czarny Bór (powiat wałbrzyski)	2,10	1,99
14.	Stoszowice (powiat ząbkowicki)	1,96	1,86
15.	Szczawno-Zdrój (powiat wałbrzyski)	1,91	1,81
16.	Zagrodno (powiat złotoryjski)	1,88	1,78
17.	Radków (powiat kłodzki)	1,75	1,66
18.	Jedlina-Zdrój (powiat wałbrzyski)	1,74	1,65
19.	Piechowice (powiat jeleniogórski)	1,71	1,62
20.	Nowa Ruda (powiat kłodzki)	1,68	1,59
21.	Zgorzelec (zgorzelecki)	1,58	1,50
22.	Kowary (powiat jeleniogórski)	1,56	1,48
23.	Lubomierz (powiat lwówecki)	1,47	1,39
24.	Janowice Wielkie (powiat jeleniogórski)	1,41	1,34
25.	Złoty Stok (powiat ząbkowicki)	1,38	1,31
26.	Bolków (powiat jaworski)	1,37	1,30
27.	Kondratowice (powiat strzeliński)	1,37	1,30
28.	Walim (powiat wałbrzyski)	1,37	1,30
29.	Osiecznica (powiat bolesławiecki)	1,34	1,27
30.	Kamienna Góra (powiat kamiennogórski)	1,34	1,27

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych przez Główny Urząd Statystyczny [http://www.stat.gov.pl/bdl] (data pobrania: 10.05.2014).

Największe wartości współczynników lokalizacji wykazano w gminach powiatu jeleniogórskiego (Szklarska Poręba, Podgórzyn, Karpacz, Mysłakowice), lubańskiego (Świeradów - Zdrój) i kłodzkiego (Stronie Śląskie, Polani-

ca – Zdrój, Kudowa – Zdrój, Duszniki – Zdrój, Lądek – Zdrój, Lewin Kłodzki, Szczytna), co potwierdza wyniki poprzedniego badania. Specjalizacja wymienionych gmin w sektorze turystyki jest największa w regionie.

Wyniki badania potencjalnych klastrów turystycznych na poziomie gmin w województwie dolnośląskim oparte o liczbę przedsiębiorstw nowo powstałych przedstawia poniższa tabela:

Tabela5. Wyniki badania koncentracji podmiotów gospodarki turystycznej na poziomie gmin w województwie dolnośląskim z wykorzystaniem współczynnika lokalizacji (podmioty nowo zarejestrowane w REGON w 2013 r.)

Lp.	Nazwa gminy	LQ_1	LQ_2
1.	Szklarska Poręba (powiat jeleniogórski)	7,37	5,43
2.	Lewin Kłodzki (powiat kłodzki)	6,59	4,86
3.	Świeradów-Zdrój (powiat lubański)	6,55	4,83
4.	Stronie Śląskie (powiat kłodzki)	3,99	2,94
5.	Nowa Ruda (powiat kłodzki)	3,69	2,72
6.	Szczawno-Zdrój (powiat wałbrzyski)	3,50	2,58
7.	Kudowa-Zdrój (powiat kłodzki)	3,21	2,37
8.	Polanica-Zdrój (powiat kłodzki)	2,98	2,20
9.	Przemków (powiat polkowicki)	2,95	2,17
10.	Zgorzelec (powiat zgorzelecki)	2,86	2,10
11.	Piechowice (powiat jeleniogórski)	2,85	2,10
12.	Międzylesie (powiat kłodzki)	2,77	2,04
13.	Mysłakowice (powiat jeleniogórski)	2,66	1,96
14.	Radków (powiat kłodzki)	2,56	1,89
15.	Kowary (powiat jeleniogórski)	2,47	1,82
16.	Gaworzyce (powiat polkowicki)	2,47	1,82
17.	Walim (powiat wałbrzyski)	2,47	1,82
18.	Mietków (powiat wrocławski)	2,47	1,82
19.	Szczytna (powiat kłodzki)	2,35	1,73
20.	Podgórzyn (powiat jeleniogórski)	2,33	1,72
21.	Bierutów (powiat oleśnicki)	2,28	1,68
22.	Lądek-Zdrój (powiat kłodzki)	2,23	1,65
23.	Lubin (gmina wiejska, powiat lubiński)	2,22	1,63
24.	Marcinowice (powiat świdnicki)	2,20	1,62
25.	Ruja (powiat legnicki)	2,16	1,59
26.	Lubin (gmina miejska , powiat lubiński)	1,85	1,36
27.	Duszniki-Zdrój (powiat kłodzki)	1,82	1,34
28.	Ciepłowody (powiat ząbkowicki)	1,82	1,34

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych przez Główny Urząd Statystyczny [http://www.stat.gov.pl/bdl] (data pobrania: 10.05.2014).

Najkorzystniejsze zmiany w koncentracji podmiotów gospodarki turystycznej na obszarze województwa dolnośląskiego odnotowano w 2013 rok w następujących gminach: Szklarska Poręba (powiat jeleniogórski), Lewin Kłodzki (powiat kłodzki), Świeradów-Zdrój (powiat lubański), Stronie Śląskie (powiat kłodzki), Nowa Ruda (powiat kłodzki), Szczawno-Zdrój (powiat wałbrzyski), Kudowa-Zdrój (powiat kłodzki) i Polanica Zdrój (powiat kłodzki). W 2013 roku koncentracja nowo powstałych przedsiębiorstw z sektora turystycznego była w wymienionych gminach największa w regionie.

PODSUMOWANIE

Na podstawie wyników przeprowadzonych badań należy stwierdzić, że największa koncentracja podmiotów prowadzących działalność związaną z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi w województwie dolnośląskim występuje w powiecie jeleniogórskim, kłodzkim i lubańskim. Na obszarze tychże powiatów mamy do czynienia z wyraźnie identyfikowalnymi strukturami klastrów turystycznych, jednak analizę należy uzupełnić o metody jakościowe.

Badanie przeprowadzone na najniższym szczeblu samorządowym wykazało największą koncentrację przedsiębiorstw turystycznych w gminach: Szklarska Poręba (powiat jeleniogórski), Świeradów Zdrój (powiat lubański), Stronie Śląskie (powiat kłodzki), Polanica Zdrój (powiat kłodzki), Kudowa Zdrój (powiat kłodzki), Podgórzyn (powiat jeleniogórski), Duszniki-Zdrój (powiat kłodzki), Karpacz (powiat jeleniogórski) i Lądek-Zdrój (powiat kłodzki). Gminy te cechuje największa specjalizacja w sektorze turystyki w województwie dolnośląskim.

Zjawisko wysokiej koncentracji podmiotów gospodarki turystycznej w wyszczególnionych jednostkach terytorialnych województwa dolnośląskiego stanowi zachętę do podejmowania inicjatyw klastrowych przez lokalne władze samorządowe, przedsiębiorców, przedstawicieli organizacji turystycznych i świata nauki w celu dalszego rozwoju turystyki regionu.

LITERATURA:

[1] Boja C., *Clusters Models, Factors and Characteristics*, "International Journal of Economic Practices and Theories", Vol. 1, No. 1, 2011 (July), The Bucharest Academy of Economics Studies.

[2] Iordache C., Ciochina I., Asandei M., *Clusters – Tourism Activity Increase Competitiveness Support*, "Theoretical and Applied Economics", Volume XVII (2010), No. 5 (546).

[3] Kaczmarek J., Stasiak A., Włodarczyk B., *Produkt turystyczny*, PWE, Warszawa 2010.

[4] Niedzielski P., Dołowy A., Milewski D., Szostak D., *Innowacyjność i struktury klastrowe w województwie zachodniopomorskim*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2008.

[5] Porter M.E., *Porter o konkurencji*, PWE, Warszawa 2001.

[6] Skawińska E., Zalewski R., *Klastry biznesowe w rozwoju konkurencyjności i innowacyjności regionów*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2009.

[7] Staszewska J., *Klaster perspektywą dla przedsiębiorców na polskim rynku turystycznym*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2009.

[8] Wiśniewski, *Koncepcja klastra turystycznego w Kołobrzegu*, [w:] R. Brol (red.) *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010.

Zasoby internetowe

[9] Główny Urząd Statystyczny [http://www.stat.gov.pl/bdl] (data pobrania: 10.05.2014).

STRESZCZENIE

Analiza ilościowa identyfikacji klastrów turystycznych w województwie dolnośląskim

Klaster turystyczny to grupa przedsiębiorstw i powiązanych z nimi instytucji, znajdujących się w geograficznej sąsiedztwie, które jednocześnie ze sobą współpracują i konkurują na rynku turystycznym. Zdaniem wielu naukowców klastry mają ogromny wpływ na wzrost poziomu konkurencyjności i innowacyjności regionów turystycznych. Celem artykułu jest identyfikacja potencjalnych klastrów turystycznych na terenie województwa dolnośląskiego z wykorzystaniem współczynnika lokalizacji.

Słowa kluczowe: klastry, klastry turystyczne, współczynnik lokalizacji.

SUMMARY

Quantitative analysis of identification of tourism clusters in Lower Silesia Province

Tourism cluster is a geographic concentration of interconnected enterprises and institutions, which compete with each other but also cooperate on the tourism market. According to many researches clusters play a pivotal role in creating competitive advantage of tourist destinations. The goal of this article is to identify potential tourism clusters in the area of Lower Silesia Province.

Key words: cluster, tourism cluster, location quotient

Halina Chołda
Uniwersytet Ekonomiczny
we Wrocławiu

Analiza rozwoju turystyki i jej znaczenie w strategii rozwoju województwa dolnośląskiego

WPROWADZENIE – ROZWÓJ GOSPODARKI TURYSTYCZNEJ Z PERSPEKTYWY ROZWOJU REGION

Rozwijanie turystyki wpływa na rozwój gospodarczy regionu, dostrzec to można zarówno w skali globalnej i lokalnej. Wraz z wejściem w struktury Unii Europejskiej, pojawiły się szanse na energiczny rozwój w tej dziedzinie, możliwy dzięki środkom przeznaczonym na infrastrukturę turystyczną. Celem mojej pracy jest analiza rozwoju turystyki i jej znaczenie w strategii rozwoju województwa dolnośląskiego.

Polska jest jednym z krajów europejskich, który posiada istotne walory turystyczne. Zaś region Sudetów należy do najbardziej interesujących turystycznie obszarów kraju. Przyczynia się do tego wiele czynników, które wpływają na kulturową, historyczną oraz przyrodniczą niepowtarzalność tego regionu. Należy również do miejsc, gdzie społeczeństwo i władze muszą wciąż rozwiązywać problem bezrobocia, które wynika głównie z upadku dominujących gałęzi przemysłu. Dlatego szczególnie w takich regionach coraz większą rolę powinien spełniać przemysł turystyczny, jako czynnik napędowy lokalnej gospodarki i rynku pracy.

Dolny Śląsk jest w posiadaniu wielu dóbr turystycznych. Jednakże stopień ich wykorzystania uzależniony jest od odpowiedniej konstrukcji planu rozwoju turystyki oraz rzetelnej i konsekwentnej realizacji postawionych w nim celów. Region dolnośląski znany jest ze swojej specyfiki, trudnej sytuacji społecznej, wynikłej z upadku Dolnośląskiego Zagłębia Węglowego, a także innych gałęzi przemysłu. Jednakże znaczna część regionu jest w posiadaniu niepowtarzalnych walorów turystycznych w postaci atrakcyjnego górskiego położenia, znaczących walorów krajobrazowych oraz przy-

rodniczych, unikalnych atrakcji kulturowych i historycznych. Istotne jest również usytuowanie w pobliżu granicy z Czechami. Aspekt turystyczny, jako czynnik łagodzący upadek przemysłu, był postulowany przez dolnośląskie władze od początku lat 90-tych. Miała to być alternatywa dla rozwoju regionu oraz poszerzania rynku pracy[1].

Istotne znaczenie posiada umiejętność wykorzystania znaczącego potencjału turystycznego na polu aktywizacji gospodarczej. W tym zakresie ważne jest zastosowanie spójnej strategii władz regionu względem turystyki z uwzględnieniem wpływu uwarunkowań politycznych i gospodarczych na jej rozwój. Bowiem umiejętne pokierowanie tego typu strategią, stymulującą wzrost znaczenia turystyki zawsze przynosi pozytywne skutki dla gospodarki regionu[2].

STRATEGIA ROZWOJU WOJEWÓDZTWA JAKO KLUCZOWY DOKUMENT DOTYCZĄCY KIERUNKÓW ROZWOJU

Strategia to narzędzie stymulowania i projektowania rozwoju, kierunkujące działaniami władz oraz wskazujące na obszary, które wymagają regulacji i dofinansowania. Skuteczna strategia powinna spełniać kilka podstawowych kryteriów. Przede wszystkim musi być adaptacyjna, co pozwala na płynne dostosowanie się do zmieniających się warunków, oraz pozostawiać wystarczającą ilość swobody do tworzenia programów i projektów wykonawczych[3].

Strategia odzwierciedla interes publiczny postrzegany z poziomu regionalnego, a sprawy lokalne rozwiązuje jedynie w obszarze ich związków ze sprawami regionu. Strategia jest aktem wyboru, który ma za zadanie selekcjonowanie celów i ograniczanie ilości zadań, w celu wyodrębnienia tego co najważniejsze. Dąży do tego, aby najważniejsze zadania stały się realne, dzięki koncentracji środków i kumulację działań[4]. Nowa Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020 dostrzega specyfikę każdej części regionu, przez co umożliwia odnalezienie indywidualnych rozwiązań dla poszczególnych miejsc, które są odpowiednie do ich charakterystyki, wyzwań i potrzeb. Dodatkowo ma na celu pomoc w zrozumieniu powiązań pomiędzy różnorodnymi aspektami rozwoju i wyszczególnieniu ról poszczególnych podmiotów uczestniczących w tym procesie[5]. Strategia to przygotowanie podstawy przyszłego partnerstwa, poprzez promocję świadomego włączania się do realizacji zapowiadanych zmian. Jest to dokument o charakterze programowym, bowiem zawiera on cele rozwoju i stwarza ramy dla projektów, które mają powstać w przyszłości. Jednocześnie nie wskazuje jedno-

[1] *Aktualizacja Programu Rozwoju Turystyki dla Województwa Dolnośląskiego*, Polska Agencja Rozwoju Turystyki SA, ul. Stawki 2, 00-193 Warszawa, s. 36.
[2] B. Meyer, D. Milewski (red.), *Strategie rozwoju turystyki w regionie,* PWN, Warszawa, 2009, s. 15.
[3] *Dolnośląska Strategia Innowacji*, Wrocław, 2005, s. 12.
[4] J. Górniak (red.), *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, Ministerstwo rozwoju Regionalnego, Warszawa, 2012, s. 176.
[5] *Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020*, s. 8.

znacznie i precyzyjnie, jakie działania zostaną zrealizowane z konkretnych środków[6].

Gospodarka światowa i rozwój regionów oparte są obecnie na trzech głównych filarach: zasobach, produkcji oraz usługach. Dolny Śląsk to region, który dysponuje we wszystkich tych sferach znacznym potencjałem. Bogactwa naturalne połączone z zasobami wiedzy Dolnego Śląska przyczyniają się pozytywnie do zaprojektowania modelu gospodarczego regionu, opierającego się na głównych gałęziach, którymi będą: produkcja, nowoczesne technologie i usługi wyższego rzędu, z wykorzystaniem walorów środowiska przyrodniczego i kulturowego. Celem jest zwiększenie znaczenia Dolnego Śląska, postrzeganego jako silnego regionu gospodarczego, który realizuje model wzrostu złożony z:

- „Autostrady Nowej Gospodarki" – czyli obszaru, na którym występuje dynamiczny rozwój przemysłu opierający się na najnowocześniejszych technologiach oraz nowoczesnych usługach, skupiających się wokół istniejących i projektowanych ciągów komunikacyjnych (transportowych i teleinformatycznych),
- Obszarów posiadających wybitne wartości przyrodnicze, uzdrowiskowe i kulturowe. Należą do nich głównie: Przedgórza Sudeckiego i Sudetów, Borów Dolnośląskich oraz północnego bieguna – Doliny Baryczy, a także obszarów bogatych w zasoby naturalne, wykorzystywanych do nowoczesnej gospodarki opartej na wykorzystaniu unikatowych zasobów, podpartych działaniami w zakresie energii, klimatu, krajobrazu i zdrowia.

Te dwie grupy obszarów, które są podstawą modelu gospodarczego województwa, wymagają powiązania i skomunikowania infrastrukturalnego. Na rolę i potencjał gospodarczy regionu ma wpływ również jego położenie geograficzne, czego konsekwencją są rozrastające się powiązania transgraniczne i wynikające z tego nowe możliwości współpracy[7].

MIEJSCE ROZWOJU TURYSTYCZNEGO W STRATEGII ROZWOJU WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO

Dolny Śląsk posiada wszechstronny potencjał turystyczny. Na jego rozwój mają głównie wpływ walory kulturowe (zwłaszcza zasoby dziedzictwa materialnego), krajobrazowe i przyrodnicze, które są w większości objęte ochroną prawną. W regionie zaobserwować można wszystkie formy ochrony przyrody , które obecne są w polskim prawodawstwie. Wymienić tu można: 2 parki narodowe, 12 parków krajobrazowych, rezerwaty przyrody, obszary chronionego krajobrazu, obszary sieci NATURA 2000 i obszary objęte porozumieniami międzynarodowymi. Dodatkowo na oryginalność regionu mają wpływ takie elementy jak: zróżnicowana budowa geologiczna i walory kra-

[6] *Polska 2030 Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju*, Warszawa, 2013, s. 15.
[7] *Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020*.

jobrazowe, bogaty świat roślin i zwierząt, wysoka lesistość i zróżnicowana sieć hydrograficzna oraz specyficzny klimat.

Biorąc pod uwagę liczbę zabytków nieruchomych, które są wpisane do rejestru zabytków, Województwo Dolnośląskie znajduje się na pierwszej pozycji w Polsce (ponad 83 tys. obiektów zabytkowych). Na liście światowego dziedzictwa kulturowego i naturalnego UNESCO znajdują się kościoły Pokoju w Jaworze i Świdnicy oraz Hala Stulecia we Wrocławiu.

Poniżej przedstawiono najważniejsze z punktu widzenia Dolnego Śląska trendy rynku turystycznego. Ich wybór podyktowany był przede wszystkim potencjałem województwa, który przekłada się na formy turystyki, mogące się rozwijać w regionie[8].

1. Zmiany demograficzne

- położenie nacisku na rozwój turystyki na terenach wiejskich
- wprowadzanie udogodnień infrastrukturalnych dla osób starszych
- rozwój oferty turystyki weekendowej
- wprowadzanie oferty dla rodzin z dziećmi

2. Trendy zdrowotne

- położenie nacisku na rozwój turystyki uzdrowiskowej, spa&wellness
- rozwijanie oferty aktywnego wypoczynku – inwestycje w infrastrukturę
- zapewniającą wysoki poziom bezpieczeństwa

3. Trendy związane ze świadomością i edukacją

- wykorzystanie dziedzictwa kultury na potrzeby rozwijania oferty turystycznej
- łączenie aktywności fizycznej i kulturowej – położenie nacisku na rozwój szlaków tematycznych
- przygotowanie oferty dla dzieci i młodzieży (przy wykorzystaniu walorów naturalnych i kulturowych)
- położenie nacisku na budowanie systemu lojalnościowego z turystami odwiedzającymi województwo
- położenie nacisku na oryginalność i unikalność koncepcji produktowych

4. Trendy dotyczące informacji

- konieczność stworzenia zintegrowanego systemu informacji turystycznej, w tym informacji elektronicznej
- konieczność stosowania nowoczesnych technologii

[8] *Aktualizacja Programu Rozwoju Turystyki dla Województwa Dolnośląskiego Polska Agencja Rozwoju Turystyki SA*, ul. Stawki 2, 00-193 Warszawa.

5. Trendy dotyczące zarządzania turystyką

- konieczność położenia nacisku na inwestycje w kapitał ludzki
- konieczność budowania wielopłaszczyznowej platformy współpracy

Potencjał turystyczny regionu nie jest w pełni wykorzystywany, a oferta turystyczna nie wszędzie jest zgodna z najnowszymi trendami, które charakteryzują się m.in. większym popytem na usługi uzdrowiskowe i Spa&Wellness oraz wzrostem zainteresowania turystyką weekendową i kwalifikowaną. Na szczególną uwagę zasługuje stworzenie jednolitego systemu informacji turystycznej, zwiększenie liczby miejsc noclegowych oraz znaczne podniesienie standardu zaplecza turystycznego, głównie gastronomii i rękodzieła, które może reprezentować Dolny Śląsk. Większy rozwój potencjału turystycznego poprzez rozszerzenie oferty turystycznej, między innymi o usługi zdrowotne prowadzić będzie do zwiększenia udziału turystyki w gospodarce regionu. Jednakże brak działań w tym obszarze doprowadzi do peryferyzacji terenów, które są predysponowane do rozwoju turystyki[9].

ANALIZA SWOT Z PERSPEKTYWY ROZWOJU TURYSTYKI W WOJEWÓDZTWIE DOLNOŚLĄSKIM

Analiza ma na celu rozpoznanie wszelkich czynników mieszczących się w granicach administracyjnych obszaru, które mogą mieć wpływ na jego rozwój z punktu widzenia szeroko rozumianej turystyki[10]. Wyszczególnione są główne grupy czynników, kwalifikowanych jako siły, słabości, szanse i zagrożenia.

Silne strony

Walory środowiska przyrodniczego stanowią silną przesłankę dla rozwoju turystyki na omawianym obszarze. Składają się na niego zróżnicowane formy krajobrazu, oraz ciekawe obiekty czy zespoły obiektów przyrodniczych.

Niemniej ciekawe są walory środowiska kulturowego, współpraca transgraniczna dodatkowo pozwala na wzbogacenie różnorodności i atrakcyjności tego aspektu. Rejon cechuje wielokulturowość, wytworzona na styku kilku narodowości, a następnie w wyniku przemieszania ludności wypełniona została nowymi, specyficznymi elementami. Pamiątki historyczne przyciągają turystów w ramach „turystyki sentymentalnej", tyczy się to głównie turystów Niemieckich.

[9] *Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020.*

[10] J. Borzykowski, *Organizacja i zarządzanie turystyką w Polsce,* Wyd. Cedewu, Warszawa, 2011, s 21.

Słabe strony

Mimo istotnych walorów przyrodniczych i kulturowych obszaru oraz korzystnej konfiguracji przestrzennej ich rozmieszczenia, to słabością obszaru jest brak odpowiedniej bazy do rozwoju turystyki, zwłaszcza w rejonach o dużym potencjale przyrodniczo – kulturowym. O ile w wyniku procesów gospodarczych powstają pojedyncze obiekty świadczące wybrane usługi z tego sektora, to pełne wykorzystanie potencjału obszaru jest utrudnione. Brak jest właściwej infrastruktury, informacji – czyli elementów będących w gestii władz lokalnych i regionalnych. Wykorzystanie dość zwartych i chłonnych turystycznie obszarów nie jest wspierane odpowiednią organizacją komunikacji zbiorowej, adresowanej do szerszego kręgu potencjalnych turystów. Całość systemu bazuje na transporcie indywidualnym, co ogranicza krąg zainteresowanych.

Niektóre regiony województwa dostrzegły już szanse, jakie w procesie ich rozwoju może odegrać turystyka. Przyjęły zatem w swych programach rozwoju kierunki związane z turystyką, a zwłaszcza z promocją turystyczną w środowisku zewnętrznym. Wiąże się to z występowaniem konkurencji związanej z tworzeniem podobnych produktów turystycznych, adresowanych do tego samego kręgu odbiorców. Proces tworzenia wspólnej strategii rozwoju turystyki dla całego regionu utrudniony jest, ze względu na obawy utraty częściowej przewagi względem sąsiadujących regionów.

Szanse

Nowoczesny model turystyki zbieżny jest z tendencjami rozwoju cywilizacji, zgodnie z którą, znaczenia nabierają zagadnienia z zakresu ekologii, kultury, zdrowego trybu życia. Powoduje to wzrost zapotrzebowania na różnorodne produkty turystyczne. Istotne znaczenie ma tu dostępność, jakość i różnorodność. We wszystkich tych aspektach obszar objęty analizą może pozytywnie odpowiedzieć na występujące zapotrzebowanie.

Obszar dolnego śląska jest zróżnicowany, także pod względem gęstości zaludnienia i zainwestowania. Sprzyjać to może tworzeniu różnorodnych profili turystycznych dla poszczególnych części obszaru. Obszary mocno zurbanizowanie mają mniejsze możliwości rozwoju oferty turystycznej, lecz posiadają bliższy rynek zbytu. Odwrotnie wygląda sytuacja na obszarach słabiej zaludnionych. Dzięki takiemu naturalnemu rozkładowi mamy możliwość przyjęcia różnych kierunków rozwoju turystyki, oraz tworzenia terytorialnej specjalizacji, co w efekcie uatrakcyjnia oferty i minimalizuje wewnętrzną konkurencję[11].

Zagrożenia

Pomimo, że obszar położony jest korzystnie względem otoczenia, to znaczy w pobliżu dużych skupisk ludności, zainteresowanej korzystaniem z jego produktów turystycznych. Jednak z drugiej strony w strefie tej zlokalizowane są także inne obszary – często posiadające wyższe walory przyrod-

[11] *Strategia rozwoju turystyki na lata 2008-2014*, Ministerstwo Sportu i Turystyki, Warszawa, 2008, s. 68.

nicze i kulturowe dla rozwoju turystyki. Tak więc w odniesieniu do najbliższych „klientów" produktu turystycznego występuje silna konkurencja ze strony innych obszarów. Dlatego ważnym elementem strategii rozwoju turystyki na analizowanym obszarze powinno być określenie jego specyfiki – elementów unikalnych, nieosiągalnych gdzie indziej. Dotyczy to poszczególnych walorów lub ich kombinacji.

Osiągnięcie przewagi konkurencyjnej województwa w sferze turystyki może być utrudnione także poprzez niedostateczny poziom głównych powiązań komunikacyjnych. Należy zatem rozwinąć sprawną sieć połączeń komunikacyjnych przy użyciu różnych środków transportu z rejonami o potencjalnych walorach turystycznych.

Tabela 1. Analiza SWOT

Silne strony	**Słabe strony**
- położenie regionu, na styku dwóch granic, z Niemcami i Czechami jest bez wątpienia mocną stroną rozwoju turystyki na Dolnym Śląsku, - przebieg głównej trasy tranzytowej Zachód-Wschód, - środowisko naturalne, Dolny Śląsk posiada na swoim terenie wiele nietkniętych przez cywilizację miejsc, oraz bogatą florę i faunę - zróżnicowanie kulturowe regionu, - zabytki, - zróżnicowanie geograficzne terenu, - członkostwo w UE.	- stan dróg drugorzędnych, lokalnych - nierównomierny rozkład infrastruktury turystycznej, - brak odpowiedniej bazy na szczególnie atrakcyjnych obszarach, - konkurencja wewnętrzna zbliżonych produktów turystycznych, - brak współdziałania w interesie wspólnym, - słaby popyt wewnętrzny na produkty turystyczne i nie docenianie znaczenia jego rozwoju.
Szanse	**Zagrożenia**
- Dolny Śląsk jest coraz chętniej odwiedzana przez turystów, - rozwój gospodarki pozwala na rozwój turystyki, - kampanie reklamujące region w Polsce i innych krajach, - poprawa wizerunku Polski w Europie, - wysoka jakość świadczonych usług, - dotacje z UE na rozwój turystyki - aktywny wypoczynek jako model cywilizacyjny, - zróżnicowanie sprzyjające tworzeniu różnorodnych profili turystycznych.	- słaba pozycja PKS i PKP niepewna pozycja i zadłużenia głównych Polskich przewoźników, - silnie rozwijająca się turystyka w innych krajach, - silna konkurencja ze strony innych obszarów , - konieczność poszukiwania atrakcji niepowtarzalnych, - niekorzystny rozwój głównych powiązań komunikacyjnych, - opóźnienia w realizowaniu projektów związanych z komunikacją.

WNIOSKI I REKOMENDACJE

Wnioski wynikające z przeprowadzonej analizy wskazują, iż rozwój gospodarczy podmiotów wchodzących w skład województwa dolnośląskiego pomimo niezaprzeczalnego potencjału turystycznego całego regionu, nie idzie w parze z rozwojem przemysłu turystycznego. Co prawda w strategii rozwoju województwa turystyka zajmuje ważne miejsce, jednak większość inwestycji kojarzonej z turystyką jest realizowana w rejonie stolicy województwa, wynika to przede wszystkim z braku odpowiednich strategii na szczeblu lokalnym. Sam rozwój jest jednak możliwy przy złożeniu szeregu czynników: zaangażowania ze strony administracji lokalnej, społeczności, umiejętności gromadzenia i odpowiedniego ukierunkowania środków finansowych. Sam potencjał turystyczny jak wynika z przykładu Chełmska Śląskiego nie wystarczają aby miejscowość była w stanie się rozwinąć. Z kolei przykład Sokołowska ukazuje, że gwałtowna zmiana koniunktury czy pewnych nieprzewidywalnych sytuacji może gruntownie odmienić sytuację miejscowości. Z kolei Srebrna Góra czy Milicz są odwrotnym przykładem możliwości zrealizowania rozwoju gospodarczego miejscowości czy wręcz regionu w oparciu o ukierunkowanie działań w kierunku turystyki.

Najważniejszym celem rozwoju z punktu widzenia władz i społeczności lokalnych jest, przede wszystkim, zapewnienie zatrudnienia. Władze samorządowe powinny zabiegać więc, o utrzymanie istniejących stanowisk pracy, a ponadto tworzyć nowe, z drugiej strony władze podlegają konstytucyjnym obowiązkom, które nakazują dbałość o zachowanie i rozwój dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego[12]. Jeśli za podstawę rozwoju regionu przyjmie się turystykę, możemy osiągnąć konsensus pomiędzy wyznaczonymi celami.

Gałąź gospodarki jaką niewątpliwie jest turystyka, sprzyja modelowi zrównoważonego rozwoju. W raz z rozwojem turystyki tworzone są nowe miejsca pracy przy zachowaniu walorów środowiska. Podnosi się atrakcyjność danego obszaru, zarówno dla mieszkańców (wewnętrzna), jak i dla przyjezdnych (zewnętrzna)[13].

Atrakcyjny rejon przyciąga zarówno turystów jak i chętnych do zamieszkania na stałe, jest więc to sposób na problemy związane z wyludnieniem obszaru. Rejon o dodatnim bilansie demograficznym ma większe szanse rozwoju, atrakcyjny obszar przyciąga ludzi o wyższych wymaganiach a więc też o wyższych kwalifikacjach. To z kolei przyciągać może inwestycje poszukujące lokalizacji w atrakcyjnych miejscach[14]. Rozwój turystyki powinien być zatem rozumiany nie tylko jako sposób na wewnętrzne przekształcenia regionu który wpływa na rozwój gospodarki i infrastruktury, lecz również element stymulujący sferę społeczną. Podsumowując korzyści, które idą w parzę z rozwojem turystyki:

- przyrost miejsc pracy,
- wzrost popytu w sektorze „przemysłu czasu wolnego",

[12] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. 1997, NR 78 poz. 483

[13] *Strategia rozwoju turystyki na lata 2008-2014*, Ministerstwo Sportu i Turystyki, Warszawa, 2008, s.59

[14] *Uwarunkowania rozwoju turystyki w powiecie Wrocławskim*, Wrocław, 2005, s. 203.

- wzrost poczucia tożsamości oraz identyfikacji mieszkańców z regionem,
- zmniejszenie zagrożenia patologiami społecznymi,
- awans cywilizacyjny społeczeństwa,
- ogniskowanie polityki władz lokalnych w kierunkach „proekologicznych",
- wyrównanie zróżnicowania w poziomie rozwoju,
- ochrona dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego,
- intensyfikacja pozyskiwania środków na wspieranie rozwoju, dzięki spójnej koncepcji,
- poprawa „jakości przestrzeni" obszaru,
- zwiększenie „jakość życia" w regionie,
- poprawa wizerunku wewnętrznego (ocena mieszkańców) i zewnętrznego (opinie i zainteresowanie z zewnątrz),
- napływ inwestycji, nie tylko z sektora turystycznego,

Wszystkie wymienione elementy powinny być wzięte pod uwagę przy określaniu perspektyw rozwoju województwa, a także planowanej strategii rozwoju turystyki.

LITERATURA:

[1] *Aktualizacja Programu Rozwoju Turystyki dla Województwa Dolnośląskiego*, Polska Agencja Rozwoju Turystyki SA, ul. Stawki 2, 00-193 Warszawa.

[2] J. Borzykowski, *Organizacja i zarządzanie turystyką w Polsce*, Wyd. Cedewu, Warszawa, 2011.

[3] *Dolnośląska Strategia Innowacji*, Wrocław, 2005.

[4] Górniak J. (red.), *Zarządzanie strategiczne rozwojem,* Ministerstwo rozwoju Regionalnego, Warszawa, 2012.

[5] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Dz. U. 1997, NR 78 poz. 483.

[6] Mayer B., Milewski D., *Strategie rozwoju turystyki w regionie*, PWN, Warszawa, 2009.

[7] *Polska 2030 Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju*, Warszawa, 2013.

[8] *Strategia rozwoju turystyki na lata 2008-2014*, Ministerstwo Sportu i Turystyki, Warszawa, 2008.

[9] *Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2020.*

[10] *Uwarunkowania rozwoju turystyki w powiecie Wrocławskim*, Wrocław, 2005.

[1] *The update of the Tourism Development Programme for Lower Silesia Province*, Polish Tourism Development Agency, ul. Stawki 2, 00-193 Warsaw.

[2] Borzykowski J., *Organization and management of tourism in Poland*, Ed Cedewu, Warsaw, 2011.

[3] *Lower Silesian Innovation Strategy*, Wrocław, 2005.

[4] Górniak J., *Strategic management development*, the Ministry of Regional Development, Warsaw 2012.

[5] *The Polish Constitution*, Acts. Laws 1997, No. 78 item. 483.

[6] Mayer B., Milewski D., *Strategies for development of tourism in the region*, PWN, Warsaw, 2009.

[7] *Poland 2030 Long – term National Development Strategy*, Warsaw, 2013.

[8] *Tourism Development Strategy for 2008 – 2014*, the Ministry of Sport and Tourism, Warsaw 2008.

[9] *Development Strategy for the Lower Silesia Province in 2020*.

[10] *Determinants of the development of tourism in the district of Wrocław*, Wrocław, 2005.

STRESZCZENIE

Analiza rozwoju turystyki i jej znaczenie w strategii rozwoju województwa dolnośląskiego

Turystyka i jej rozwój jest istotnym czynnikiem, który wpływa na rozwój gospodarczy. Wraz z wejściem do Unii Europejskiej pojawiły się szanse na energiczny rozwój w tej dziedzinie możliwy dzięki środkom przeznaczonym na infrastrukturę gospodarczą. Walory turystyczne, potencjał gospodarczy, umiejętne strategia, zawsze przynosi pozytywne skutki dla gospodarki regionu.

Dolny Śląsk posiada wszechstronny potencjał turystyczny. Biorąc pod uwagę liczbę zabytków, wpisanych do rejestru, województwo dolnośląskie znajduje się na pierwszej pozycji w Polsce. Omówiona analiza SWOT pozwala na określenie silnych i słabych stron, szans na rozwój oraz zagrożenia. W końcowej części referatu przedstawiono wnioski i rekomendacje, które powinny być wzięte pod uwagę, określając perspektywy rozwoju województwa, a także planowanej strategii rozwoju.

SUMMARY

Analysis of the development of tourism and its importance in the development strategy of the province of Lower Silesia.

Tourism and its development is an important factor that affects economic development. When Poland joined the European Union the chance of energetic development in this area was possible thanks to measures designed for economic infrastructure. Tourist attractions, economic potential, competent strategy, it always brings positive effects for the economy of the region.

Lower Silesia is a versatile tourist potential. Given the number of monuments listed in the register, Lower Silesia is in the first position in Poland. The described SWOT analysis allows to determine the strong and the weak points, the opportunities and threats to development. In the final part of the report I presented the conclusions and recommendations that should be taken into account of the development prospects of the region, as well as the planned growth strategy.

Łukasz Dubiński
Uniwersytet Szczeciński

Polityka przestrzenna gminy a ochrona środowiska (analiza prawna)

WPROWADZENIE

Przyjęta w preambule polskiej ustawy zasadniczej, zasada pomocniczości (zwana również zasadą subsydiarności)[1] oznacza, jak to trafnie wyraził Trybunał Konstytucyjny (dalej TK) w jednym ze swoich wyroków[2], iż *„państwo nie powinno wykonywać zadań, które mogą być wykonywane w sposób bardziej efektywny przez mniejsze wspólnoty obywateli.”*. Konsekwencją takiego założenia prawodawcy konstytucyjnego stało się przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego w art. 166 w związku z art. 16 ust. 2 Konstytucji RP samodzielności w wykonywaniu zadań własnych, tj. w wykonywaniu zadań w celu zaspokajania własnej wspólnoty samorządowej[3]. Warto zauważyć, iż ta samodzielność jest wzmacniana przez zapewnienie jednostkom samorządu terytorialnego finansowych podstaw działania[4].

Ponadto, w art. 163 ustawy zasadniczej wskazano, iż samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. W literaturze[5] uważa się, iż

---

[1] Zob. szerzej A. Krasnowolski, *Subsydiarność w prawie i w praktyce samorządowej*, Kancelaria Senatu 2012.

[2] Wyrok TK z dnia 12 marca 2007 r., sygn. akt K 54/05.

[3] Zob. S. Bułajewski, *Problemy konstytucyjnej regulacji ustroju samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] Stanisław Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013, s. 207

[4] Chodzi o art. 167 ustawy zasadniczej. Zob. Wyrok TK z dnia z dnia 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09:
„Istota tej samodzielności wyraża się w zapewnieniu jednostkom samorządu terytorialnego dochodów pozwalających na realizowanie przypisanych im zadań publicznych (…) oraz stworzeniu odpowiednich gwarancji formalnych i proceduralnych w tym zakresie.”

[5] Zob. T. Moll, *Zadania samorządu terytorialnego a zadania terenowej administracji rządowej*, Przegląd Prawa Publicznego nr 7-8 (65-66)/ 2012.

w ten sposób prawodawca ustanowił domniemanie kompetencji jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań publicznych. Można więc przyjąć, iż ustawodawca widzi w jednostkach samorządu terytorialnego gospodarzy danego obszaru, którzy najtrafniej potrafią rozwiązać jego problemy.

W kontekście przedstawionej powyżej zasady subsydiarności można powiedzieć, iż to na gminie spoczywa szczególna odpowiedzialność, ponieważ stanowi ona najbliższą obywatelom jednostkę samorządu terytorialnego. Tak postawioną tezę potwierdza sam prawodawca w art. 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.; dalej ustawa o gminie), gdzie ustanowione zostało domniemanie kompetencji gminy w zakresie realizacji zadań o charakterze lokalnym[6]. Uprawnione więc będzie twierdzenie, iż ustawodawca uważa gminę za tą jednostkę samorządu terytorialnego, która powinna najtrafniej odczytywać aktualne potrzeby jej mieszkańców i je zaspokajać.

Prawodawca określił w art. 7 ust. 1 ustawy o gminie otwarty katalog zadań własnych gmin. Znamiennym jest fakt, iż otwierający ten katalog punkt pierwszy stanowi, że zadania własne gminy obejmują sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej. *Argumentum a rubricum* można postawić dwie tezy.

Po pierwsze, ustawodawca kładzie szczególny nacisk na realizację zadań ze wskazanego zakresu. Po drugie, prawodawca umieszczając obok siebie zarówno problematykę ładu przestrzennego jak i ochrony środowiska zdaje się sygnalizować nierozdzielny charakteru obu tych dziedzin. Punkt ciężkości rozważań ujętych w niniejszym opracowaniu zostanie położony na zweryfikowanie tej drugiej tezy.

1. Instrumenty realizacji polityki przestrzennej przez gminę

Kluczowym aktem prawnym, który określa instrumenty i zasady realizacji polityki przestrzennej przez gminę jest ustawa z dnia 27 marca 2003 r. (tj. z dnia 24 kwietnia 2012 r. Dz. U. z 2012 r. poz. 647; dalej ustawa o zagospodarowaniu). Prawodawca wskazuje w art. 3 ustawy o zagospodarowaniu na dwa podstawowe instrumenty polityki przestrzennej gminy, czyli studium uwarunkowań przestrzennych oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego[7].

Studium uwarunkowań przestrzennych (dalej także studium) jest uchwalane zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu, przez radę gminy w celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych za-

[6] Zob. J. Jagoda, *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011, s. 69.

[7] Zob. H. Gawroński, *Instrumenty planowania przestrzennego w zarządzaniu strategicznym jednostkami terytorialnymi*, Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae Rok 16, Nr 2/2012, s. 101-102.

sad zagospodarowania przestrzennego. Ustawodawca wyraźnie zaznacza, iż studium nie stanowi źródła prawa, chociaż wiąże organy gminy[8]. W orzecznictwie przyjmuje się, iż studium jest jedynie *„zbiorem dyrektyw określających przyszłe zamierzenia w zakresie ładu przestrzennego na terenie całej gminy, zatem co do zasady teren, jaki ma być objęty postanowieniami studium jest jednoznacznie określony i powinien obejmować cały obszar gminy"*[9].

Natomiast, źródłem prawa jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (dalej także plan zagospodarowania), który ustanawia przeznaczenie terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określa sposoby zagospodarowania i warunki zabudowy terenu[10]. Za pomocą tego władczego aktu (tj. planu zagospodarowania) gmina określa również sposób wykonywania prawa własności nieruchomości objętych zakresem jego oddziaływania[11].

W razie braku planu zagospodarowania, gmina[12] może we władczy[13] sposób regulować ład przestrzenny wydając decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu[14].

---

[8] Chodzi tutaj o art. 9 ust. 4 i 5 ustawy o zagospodarowaniu.

[9] Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 kwietnia 2012 r., sygn. II SA/Ol 177/12

[10] Chodzi tutaj o art. 4 ust. 1 oraz 14 ust. 8 ustawy o zagospodarowaniu.

[11] Zob. Wyrok WSA w Opolu z dnia 09 października 2009 r., sygn. II SA/Op 301/13:
„Zamieszczając w planie miejscowym ustalenia co do przeznaczenia terenu oraz sposobów jego zagospodarowania i warunków zabudowy gmina w sposób władczy reguluje sposób korzystania z nieruchomości objętych tym planem. Upoważnienie gminy do ingerencji w prawo własności zawarte zostało - o czym była mowa wyżej - w przepisie art. 6 ust. 1 ustawy, który stanowi, że ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wpływają zatem na sposób wykonywania prawa własności, a gmina ma możliwość planowania przestrzeni publicznej niezależnie od istniejących stosunków własnościowych."

[12] W tym miejscu wyjaśnić należy, iż zgodnie z art. 51 ustawy o zagospodarowaniu w sprawach ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego decyzje wydają w odniesieniu do: 1) inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym i wojewódzkim - wójt, burmistrz albo prezydent miasta w uzgodnieniu z marszałkiem województwa; 2) inwestycji celu publicznego o znaczeniu powiatowym i gminnym – wójt, burmistrz albo prezydent miasta; 3) inwestycji celu publicznego na terenach zamkniętych – wojewoda. Z kolei zgodnie z art. 60 ustawy o zagospodarowaniu, decyzję o warunkach zabudowy wydaje wójt, burmistrz albo prezydent miasta po uzgodnieniu z właściwymi organami. Natomiast, decyzje o warunkach zabudowy na terenach zamkniętych wydaje wojewoda.

[13] Zob. Wyrok NSA z dnia06 grudnia 2012 r., sygn. II OSK 1439/11:
„Nie powinno również ulegać wątpliwości, że gmina realizuje władztwo planistyczne zarówno poprzez uchwalanie planów miejscowych, jak i wydawanie decyzji lokalizacyjnych (patrz Z. Czarnik ,,Istota władztwa planistycznego gminy" w: Administracja Teoria Dydaktyka Praktyka nr 3 (20) z 2010 r. s. 8-11, 17, 20-30). Decyzja wydawana jest w zastępstwie planu i w sposób władczy określa warunki zagospodarowania terenu (art. 4 ust. 2 i art. 6 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym)."

[14] Zgodnie z art. 4 ust. 2 ustawy o zagospodarowaniu, w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym:
1) lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego;
2) sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

W doktrynie[15] oraz w orzecznictwie[16] przyjęło się określać władczą formę realizację dbałości przez gminę o wspomniany powyżej ład przestrzenny jako „*wykonywanie władztwa planistycznego*".

2. WPŁYW PRAWA OCHRONY ŚRODOWISKA NA POLITYKĘ PRZESTRZENNĄ GMINY

2.1 Podstawy aksjologiczne

Prawodawca nakazuje[17] gminie prowadzić politykę przestrzenną w oparciu o dwa filary – ład przestrzenny oraz zrównoważony rozwój[18]. Ustawodawca zdefiniował „ład przestrzenny" jako ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Pomimo widocznej nieostrości samego pojęcia ładu przestrzennego można z łatwością zauważyć, iż jednym z elementów, na który powinna zwrócić uwagę gmina w trakcie prowadzenia polityki planistycznej jest „środowisko".

Prawodawca nie konkretyzuje w ustawie o zagospodarowaniu co oznacza fakt, iż wymogi związane ze „środowiskiem" powinny pozostawać „*w uporządkowanych relacjach*" z pozostałymi wymogami. Należy więc uwzględnić fakt, iż w kwestii sposobu definiowania samego pojęcia środowiska ustawodawca odsyła do art. 3 pkt 39 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (tj. Dz. U. z 2013 r. poz. 1232 ze zm.; dalej ustawa o środowisku). Środowisko zostało w przywołanym przepisie zdefiniowane jako ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami.

Moim zdaniem, na podstawie powyższego zabiegu legislacyjnego (tj. odesłania definicyjnego) należy wysnuć wniosek, iż ww. pozostałe wymogi będą pozostawały „w uporządkowanych relacjach" ze środowiskiem w przypadku, gdy dotrzymanie tych pierwszych nie będzie nawet potencjalnie zagrażało wymogom dotyczącym środowiska. Przy tym, odwołując się do przedstawionej powyżej definicji środowiska przyjąć należy, iż chodzi tutaj

---

[15] A. Zieliński, *Granice władztwa planistycznego gminy w wybranych orzeczeniach sądów administracyjnych*, Przegląd Prawa Rolnego Nr 2 (9) – 2011, s. 259 – 260. Zob. także M. Woźniak, *Pojęcie, zakres i granice władztwa planistycznego gminy* [w:] J. Łukasiewicz(red.), *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, Rzeszów 2012

[16] Aktualność tego pojęcia potwierdza fakt, iż również w najnowszym orzecznictwie sądy administracyjne się do niego odwołują, np. NSA w wyroku z dnia 28 marca 2014 r., sygn. II OSK 518/13

[17] Chodzi tutaj o art. 1 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu.

[18] Zob. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 października 2011 r., sygn. IV SA/Po 547/11

zarówno o normy związane z zachowaniem (np. ochrona przed zanieczyszczeniami), jak i z przywracaniem stanu naturalnego (np. reguły dotyczące prowadzenia procesów rekultywacyjnych).

W związku z powyższym warto zwrócić uwagę na fakt, iż prawodawca w art. 71 ust. 1 ustawy o środowisku wskazuje, iż zasady ochrony środowiska stanowią podstawę do sporządzania i aktualizacji studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Gmina jest ponadto zobowiązana do określenia rozwiązań niezbędnych do zapobiegania powstawaniu zanieczyszczeń, zapewnienia ochrony przed powstającymi zanieczyszczeniami oraz przywracania środowiska do właściwego stanu. Sporządzanie planu zagospodarowania czy studium przez gminę powinno więc służyć ochronie środowiska. Tym samym można powiedzieć, iż instrumenty do prowadzenia polityki przestrzennej przez gminę stanowią jednocześnie instrumenty ochrony środowiska.

Drugą wspomnianą regułą prowadzenia polityki przestrzennej przez gminę jest konieczność jej oparcia na zasadzie tzw. zrównoważonego rozwoju. Warto przy tym zwrócić uwagę na fakt, iż ustawodawca nie tylko ponownie odsyła w celu prawidłowego zrozumienia pojęcia użytego w ustawie o zagospodarowaniu do ustawy o środowisku. Dodatkowo bowiem, w przywoływanym już wcześniej art. 71 ust. 1 ustawy o środowisku wskazuje się, iż zasady zrównoważonego rozwoju stanowią podstawę do sporządzania i aktualizacji kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Przy tym, sam „zrównoważony rozwój" został zdefiniowany jako taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.

Powyższe skłania do przyjęcia dwóch kolejnych wniosków. Po pierwsze, polityka przestrzenna gminy powinna być prowadzona z założeniem długofalowego charakteru jej rezultatów dla środowiska naturalnego, tak żeby pozytywne efekty wykonywania władztwa planistycznego były odczuwalne również w dalszej przyszłości. Wydaje się, iż w ten sposób uwidacznia się pokłosie art. 74 ust. 1 ustawy zasadniczej mówiący o obowiązku prowadzenia polityki przez władze publiczne w sposób zapewniający bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom. Można więc powiedzieć, iż planistyczna i władcza ingerencja gminy w uprawnienia właścicielskie będzie usprawiedliwiona wyłącznie, gdy nie będzie służyła doraźnym celom tej jednostki samorządu terytorialnego.

W drugiej kolejności należy powiedzieć, iż w kwestii prowadzenia polityki przestrzennej przez gminę ustawodawca całkowicie przenosi akcenty z relacji typowo urbanistycznej na relację ściśle związaną z ochroną środowiska naturalnego. Zarówno stosowanie kluczowych pojęć w prawie ochrony środowiska jak i bezpośrednie odwoływanie się do tej gałęzi prawa i to przy określaniu fundamentów polityki przestrzennej gminy nakazuje przy-

jąć, iż prawidłowa ocena efektów wykonywania władztwa planistycznego wymaga sięgnięcia do „zielonej" aksjologii jak i do zasad w jej ramach wypracowanych. Na pierwszy plan będzie tu się wysuwała konieczność zastosowania podstawowych reguł prawa ochrony środowiska, o których mowa w art. 5 i 6 ustawy o środowisku, czyli tzw. zasad kompleksowości, przezorności (zwanej również zasadą ostrożności)[19] oraz prewencji[20].

Zastosowanie zasady kompleksowości w polityce przestrzennej gminy oznacza, iż planistyczne zamierzenia „powinny być prowadzone tak, aby ochrona jednego elementu nie była wykonywana kosztem innych czy też nie wywierała na nie nawet w sposób pośredni negatywnego wpływu."[21]. Z kolei, odwołanie się do zasady prewencji będzie de facto potwierdzało wcześniej wysunięty wniosek mówiący o tym, iż gmina prowadząc politykę przestrzenną jest jednocześnie obowiązana (tj. w ramach tej samej polityki) zapobiegać negatywnym oddziaływaniom na środowisko[22]. W szczególności będzie to miało znaczenie przy decyzjach o usytuowaniu na obszarze danej gminy potencjalnie niebezpiecznych dla środowiska konstrukcji takich jak np. oczyszczalnie ścieków. Rozstrzygnięcia planistyczne gminy powinny eliminować zagrożenia środowiskowe wynikające z takich okoliczności. Można więc w tym wypadku mówić o swoistym przedłużeniu obowiązku dbałości o ład przestrzenny w ten sposób, iż wymogi dotyczące stawiania nowych konstrukcji powinny pozostawać „w uporządkowanych relacjach" z wymogami ochrony środowiska.

Z kolei sprzężona z ww. zasadą prewencji, zasada przezorności powinna stanowić wytyczną dla organów planistycznych na dwóch poziomach. Po pierwsze, jeżeli zagrożenia dla środowiska istnieje jedynie w warstwie hipotetycznej to organ w ramach swojego władztwa planistycznego powinien wyłączyć możliwość powstania tego rodzaju zagrożenia[23]. Po drugie, zasada przezorności powinna implikować ustalenia w postępowaniu dowodowym, tj. położenie nacisku na bezpośrednie udowodnienie braku szkodliwości dla środowiska naturalnego poszczególnych zamierzeń przestrzennych.

---

[19] Zamienne traktowanie obu pojęć jest widoczne w literaturze – np. A. Erechmla, *Oceny oddziaływania na środowisko jako przykład realizacji zasady prewencji we wspólnotowym prawie ochrony środowiska*, Studia Europejskie 1/2007, s. 118.

[20] NSA w swoim orzecznictwie do podstawowych zasad ochrony środowiska zalicza również zasadę "zanieczyszczający płaci" oraz zasadę zrównoważonego rozwoju. (art. 3 pkt 50 P.o.ś.). Zob. m.in. Wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2013 r., sygn. II OSK 2428/12.

[21] K. Gruszecki, komentarz do art. 5 [w:], Prawo Ochrony Środowiska. Komentarz, LEX 2011.

[22] Zob. M. Łazor, Próba oceny zarzutów niepełnej implementacji Polskiego Prawa ochrony Przyrody na przykładzie pytania prejudycjalnego sądu rejonowego w kościanie (część I), Przegląd Prawa Ochrony Środowiska 3/2013, s. 129:
„Charakter prawny zasady prewencji polega na założeniu, że lepiej zapobiegać negatywnemu oddziaływaniu na środowisko, niż następnie środowisko naprawiać i przywracać do stanu poprzedniego."

[23] Zob. K. Lew-Gliniecka, *Zasada przezorności i zasada prewencji w unijnym prawie ochrony środowiska. Analiza przypadku na tle uwag ogólnych*, Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość, t. VIII, s. 210, gdzie autorka za B. Wierzbowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska*, LexisNexis Polska, Warszawa 2010, s. 93, podaje, iż:
„*obowiązek wynikający z sady przezorności powstaje wcześniej niż ten wynikający z zasady prewencji, ponieważ mimo iż w obu przypadkach chodzi o działalność mogącą negatywnie oddziaływać na środowisko, to zasada ostrożności właśnie odnosi się do jeszcze niezbadanych potencjalnych skutków, a zatem niepewnych co do faktu ich zaistnienia*".

Na zakończenie warto zwrócić uwagę na jeszcze jedną konsekwencję przejęcia przez prawodawcę zasady zrównoważonego rozwoju jako podstawy prowadzenia polityki przestrzennej przez gminę. Otóż, w ten sposób, ustawodawca odwołał się do zasady, o której mowa w art. 5 ustawy zasadniczej, czyli do zasady konstytucyjnej. Tym samym, chodzi o regułę obowiązująca niezależnie od tego, czy zostanie ona powtórzona w ustawie zwyczajnej. Można więc powiedzieć, iż do ustawy o zagospodarowaniu wprowadzone zostało swoistego rodzaju *superfluum.* Moim zdaniem, nie można jednak tego zabiegu legislacyjnego rozpatrywać wyłącznie w kategoriach „zbędnej nadwyżki" legislacyjnej. Trafniejsze będzie przyjęcie za regułą *per non est*, iż ustawodawca zamierzał w ten sposób zwrócić uwagę na szczególne znaczenie zasady zrównoważonego rozwoju w polityce przestrzennej. Biorąc zaś pod uwagę fakt, iż ta zasada jest szczególnie zakorzeniona w prawie ochrony środowiska, to potwierdzałoby to wcześniejsze wnioski na temat tego, iż w ustawie o zagospodarowaniu nastąpiło ścisłe powiązanie polityki planistycznej gminy właśnie z ochroną środowiska[24].

2.2 Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko

Ustawodawca wiąże opisany wcześniej obowiązek prowadzenia polityki przestrzennej w oparciu o ład przestrzenny oraz zasadę zrównoważonego rozwoju z koniecznością uwzględniania w działalności planistycznej gminy takich elementów jak m.in. walory krajobrazowe czy wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych[25]. W orzecznictwie przyjmuje się, iż przez uwzględnianie wspomnianych elementów należy rozumieć „*ich ochronę i dążenie do ich zachowania*"[26].

Praktycznym wymiarem powyższego jest obowiązek przeprowadzenia tzw. strategicznej oceny oddziaływania na środowisko, o której mowa w art. 46 pkt 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. tj. Dz. U. z 2013 r. poz. 1235 ze zm.; dalej ustawa o udostępnianiu). Przywołany przepis stanowi bowiem o tym, iż przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania na środowisko wymagają m.in. projekty studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, planów zagospodarowania przestrzennego oraz strategii rozwoju regionalnego.

Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko (dalej także strategiczna ocena) studium albo planu zagospodarowania to postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko skutków realizacji tych planów, na które zgodnie z art. 3 pkt 14 ustawy o udostępnianiu składają się w szczególności następujące elementy:

---

[24] Wydaje się, iż analogiczny pogląd wyraził w odniesieniu do prowadzenia polityki przestrzennej w skali kraju wyraził R. Bednarek w R. Bednarek, *Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko – procedura,*[w:] R. Bednarek (red.), *Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko w planowaniu przestrzennym,* Poznań 2012, s. 35.

[25] Wyrok NSA z dnia 01 grudnia 2011r., sygn. II OSK 1978/11.

[26] Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 31 stycznia 2008 r., sygn. II SA/Go 736/07.

a) uzgodnienie stopnia szczegółowości informacji zawartych w prognozie oddziaływania na środowisko,

b) sporządzenie prognozy oddziaływania na środowisko,

c) uzyskanie wymaganych ustawą opinii,

d) zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu.

Pierwszy etap sporządzania strategicznej oceny jest więc związany z przygotowaniem dokumentu, o którym mowa w art. 51 ustawy, tj. prognozy oddziaływania na środowiska (dalej także prognoza środowiskowa). Właściwy organ gminy prowadzi uzgodnienia w przedmiocie ustalenia stopnia szczegółowości prognozy środowiskowej z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska[27] oraz państwowym powiatowym inspektorem sanitarnym[28]. Uzgodnienia dokonuje się w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku o uzgodnienie[29].

Ustawodawca bardzo szczegółowo wyliczył elementy, jakie powinny znaleźć się w prognozie środowiskowej. W uproszczeniu można powiedzieć, iż ten dokument składa się z dwóch zasadniczych części. Pierwsza z nich zawiera opis dokumentacji, w związku z którą jest przygotowywana strategiczna ocena. Chodzi tutaj przede wszystkim o wskazane w art. 51 ust.1 lit. a ustawy o udostępnianiu takie elementy prognozy środowiskowej jak informacje o zawartości, głównych celach projektowanego dokumentu oraz jego powiązaniach z innymi dokumentami.

Powyższą część prognozy środowiskowej uzupełniają[30] informacje o charakterze metodologicznym mówiące o propozycjach dotyczących przewidywanych metod analizy skutków realizacji postanowień projektowanego dokumentu oraz częstotliwości jej przeprowadzania oraz informacje o metodach zastosowanych przy sporządzaniu prognozy. Ponadto, załączane jest streszczenie prognozy środowiskowej sporządzone w języku niespecjalistycznym

Natomiast, zasadnicza część prognozy środowiskowej to informacje związane z środowiskiem i jego ochroną. W tym zakresie można wydzielić kolejne trzy grupy informacji:

1. **Informacje dotyczące aktualnego stanu środowiska:**

   Zgodnie z art. 51 ust. 2 ustawy o udostępnianiu, prognoza oddziaływania na środowisko określa, analizuje i ocenia istniejący stan środowiska oraz potencjalne zmiany tego stanu w przypadku braku realizacji projektowanego dokumentu, stan środowiska na obszarach objętych przewidywanym znaczącym oddziaływaniem, istniejące problemy ochrony środowiska istotne z punktu widzenia realizacji projektowanego dokumentu, w szczególności dotyczące obszarów podlegających ochronie na podstawie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody oraz cele ochrony środowiska ustanowione na szczeblu międzynarodowym, wspólnotowym i krajowym, istotne z punktu widzenia

[27] art. 57 ust. 1 pkt 2 ustawy o udostępnianiu.
[28] art. 58 ust. 1 pkt 2 ustawy o udostępnianiu.
[29] art. 53 zd. 2 ustawy o udostępnianiu.
[30] art. 51 ust. 1 lit b, c i e ustawy o udostępnianiu.

projektowanego dokumentu, oraz sposoby, w jakich te cele i inne problemy środowiska zostały uwzględnione podczas opracowywania dokumentu.

2. **Informacje dotyczące wpływu danego przedsięwzięcia na środowisko:**

   Zgodnie z art. 51 ust. 1 i 2 ustawy o udostępnianiu, prognoza oddziaływania na środowisko zawiera informacje o możliwym transgranicznym oddziaływaniu na środowisko oraz określa, analizuje i ocenia przewidywane znaczące oddziaływania, w tym oddziaływania bezpośrednie, pośrednie, wtórne, skumulowane, krótkoterminowe, średnioterminowe i długoterminowe, stałe i chwilowe oraz pozytywne i negatywne, na cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 oraz integralność tego obszaru, a także na środowisko, a w szczególności na różnorodność biologiczną, ludzi, zwierzęta, rośliny, wodę, powietrze, powierzchnię ziemi, krajobraz, klimat, zasoby naturalne, zabytki, dobra materialne, z uwzględnieniem zależności między tymi elementami środowiska i między oddziaływaniami na te elementy.

3. **Informacje dotyczące ochrony środowiska:**

   Zgodnie z art. 51 ust. 3 ustawy o udostępnianiu, prognoza oddziaływania na środowisko przedstawia rozwiązania mające na celu zapobieganie, ograniczanie lub kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań na środowisko, mogących być rezultatem realizacji projektowanego dokumentu, w szczególności na cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 oraz integralność tego obszaru oraz biorąc pod uwagę cele i geograficzny zasięg dokumentu oraz cele i przedmiot ochrony obszaru Natura 2000 oraz integralność tego obszaru - rozwiązania alternatywne do rozwiązań zawartych w projektowanym dokumencie wraz z uzasadnieniem ich wyboru oraz opis metod dokonania oceny prowadzącej do tego wyboru albo wyjaśnienie braku rozwiązań alternatywnych, w tym wskazania napotkanych trudności wynikających z niedostatków techniki lub luk we współczesnej wiedzy.

W powyższych katalogach informacji można zidentyfikować przejawy wspominanych zasad ogólnych prawa ochrony środowiska. Po pierwsze bowiem określony zostanie aktualny stan środowiska, a więc ustalone zostanie co podlega ochronie. Po drugie, określone zostaną same metody ochrony. Przy tym, odwołując się już do art. 51 ust. 1 ustawy o udostępnianiu, który stanowi, iż ww. informacje zawarte w prognozie oddziaływania na środowisko, powinny być opracowane stosownie do stanu współczesnej wiedzy i metod oceny. Można więc mówić o przejawach zasady prewencji. Ponadto, co szczególnie widoczne jest w drugim z ww. punktów, prognoza powinna zawierać informacje na temat zależności pomiędzy poszczególnymi elementami środowiska. Innymi słowy prognoza środowiska powinna odpowiadać wymogom wyznaczanym przez zasadę kompleksowości.

Jak wskazywano wcześniej, kolejne elementy postępowania w sprawie strategicznej oceny to uzyskanie wymaganych ustawą opinii oraz zapewnie-

nie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu, o czym stanowi w szczególności art. 54 ust. 2 ustawy o udostępnianiu. Następnie, organ opracowujący projekt dokumentu bierze pod uwagę ustalenia zawarte w prognozie oddziaływania na środowisko, opinie wspominanych wcześniej organów oraz rozpatruje uwagi i wnioski zgłoszone w związku z udziałem społeczeństwa.

Kończąc uwagi dotyczące strategicznej oceny warto zwrócić uwagę na dwie jeszcze kwestie świadczące o wadze, jaką prawodawca przywiązuje do ochrony środowiska w kontekście prowadzenia polityki przestrzennej.

Po pierwsze, kompleksowa ocena stanu środowiska dokonywana i oceniana w trakcie procedury strategicznej oceny może zostać wyłączona jedynie w wyjątkowych przypadkach. Zgodnie z art. 48 ust. 1 i 2 ustawy o udostępnianiu, chodzi tutaj konkretnie o sytuację, gdy realizacja postanowień danego dokumentu (np. planu zagospodarowania) nie spowoduje znaczącego oddziaływania na środowisko, a odstąpienie może dotyczyć wyłącznie projektów dokumentów stanowiących niewielkie modyfikacje przyjętych już dokumentów (np. studium).

Po drugie, w orzecznictwie przyjmuje się, iż *„niespełnienie obowiązku przewidzianego w art. 46 pkt 1 ustawy* (…) *o udostępnieniu* (…) *jest istotnym naruszeniem prawa.”*[31]. Można więc powiedzieć, iż brak analizy środowiskowej oznacza poważną wadę prawną w procesie regulowania przestrzeni przez gminę.

2.3 Decyzja środowiskowa

Uzupełniając uwagi przedstawione w poprzednim punkcie przypomnieć należy, iż do gminnych instrumentów kształtowania planistycznego należą również decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (dalej także decyzja o warunkach). W związku z tym faktem warto podkreślić, iż pozyskanie takiej decyzji może być związane z uzyskaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach decyzji środowiskowej (dalej także decyzja środowiskowa). Zgodnie z art. 72 ust. 1 pkt 3 w związku z art. 71 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o udostępnianiu uzyskanie decyzji środowiskowej jest wymagane dla planowanych przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko oraz przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Wspomniane przedsięwzięcia zostały w enumeratywny sposób wyliczone przez prawodawcę w rozporządzeniu.

W zależności od rodzaju przedsięwzięcia, punktem rozpoczynającym proces ubiegania się o decyzję środowiskową jest przygotowanie tzw. karty informacyjnej przedsięwzięcia (dalej także karta informacyjna) albo raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko (dalej także raport środowiskowy), względnie karty informacyjnej wraz z wnioskiem o ustalenie zakresu raportu środowiskowego[32].

Karta informacyjna dotyczy przedsięwzięć potencjalnie mniej uciążliwych dla środowiska. Tym niemniej, jest to dokument zawierający podstawowe informacje o planowanym przedsięwzięciu, a w szczególności dane

[31] Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 maja 2010r., sygn. II SA/Wr 128/10.
[32] Chodzi tutaj o art. 69 ust. 1 oraz 74 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o udostępnianiu.

o rodzaju, skali i usytuowaniu przedsięwzięcia, rozwiązaniach chroniących środowisko, rodzajach i przewidywanej ilości wprowadzanych do środowiska substancji lub energii przy zastosowaniu rozwiązań chroniących środowisko oraz możliwym transgranicznym oddziaływaniu na środowisko[33].

Z kolei, raport środowiskowy kompleksowo (tj. w sposób zbliżony do opisywanej wcześniej prognozy środowiskowej) opisuje potencjalny wpływ danego przedsięwzięcia na środowisko[34]. Sporządzenie i przedłożenie stanowi pierwszy etap w ocenie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko[35], czyli w postępowaniu obejmującym w szczególności:

a) weryfikację raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko,

b) uzyskanie wymaganych ustawą opinii i uzgodnień,

c) zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu.

Widoczna jest więc daleko idąca analogia z postępowaniem opisanym w poprzednim punkcie. W związku z tym, żeby uniknąć zbędnych powtórzeń, można przejść do następującej konkluzji. Otóż, prawodawca w wybranych przypadkach (tj. takich, które uważa za mogące mieć wpływ na środowisko), gdzie polityka przestrzenna ma być kształtowana za pomocą aktów indywidualnych (tj. decyzji administracyjnych – decyzji o warunkach) również uzależnia możliwość dokonania zmian w ładzie przestrzennym od wpływu danego rozstrzygnięcia na stan środowiska naturalnego. Dodatkowo ustalona jest specjalna procedura, która ma ten potencjalny wpływ na środowisko zbadać, co wydaje się stanowić w prostej linii przełożenie zasady prewencji i w pewnym zakresie przezorności na przepisy szczególne.

2.4 Środowiskowe elementy w instrumentach polityki przestrzennej

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 2 i 3 ustawy o zagospodarowaniu, w planie zagospodarowania określa się obowiązkowo zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego. Z kolei, art. 10 ust. 1 pkt 3 ustawy o zagospodarowaniu stanowi, iż w studium uwzględnia się w szczególności uwarunkowania wynikające ze stanu środowiska, w tym stanu rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wielkości i jakości zasobów wodnych oraz wymogów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego. Ponadto, w art. 10 ust. 2 pkt 3 ustawy o zagospodarowaniu wskazuje się, iż w studium określa się w szczególności obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu kulturowego i uzdrowisk.

Odwołując się do wspominanych wpływów o charakterze aksjologicznym ustawy o środowisku na ww. podstawowe instrumenty prowadzenia polityki przestrzennej można wskazać, iż ta ustawa dodatkowo (tj. obok ustawy o zagospodarowaniu) określa środowiskowe elementy studium oraz planów zagospodarowania. Zgodnie bowiem z art. 72 ust. 1 ustawy o śro-

[33] Chodzi tutaj o art. 3 ust. 1 pkt 5 ustawy o udostępnianiu.
[34] Chodzi tutaj o art. 66 ustawy o udostępnianiu.
[35] Chodzi tutaj o art. 3 ust. 1 pkt 8 ustawy o udostępnianiu.

dowisku, w studium oraz planach zagospodarowania zapewnia się warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez ustalanie programów racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi, uwzględnianie konieczności ochrony wód, gleby i ziemi przed zanieczyszczeniem w związku z prowadzeniem gospodarki rolnej czy zapewnianie ochrony walorów krajobrazowych środowiska i warunków klimatycznych. Ponadto, w decyzjach o warunkach oraz planach zagospodarowania umieszcza się ograniczenia na rzecz ochrony środowiska wynikające z przepisów szczególnych takich jak np. obszar Natury 2000.

Przedstawiony powyżej przykładowy katalog elementów środowiskowych, jakie powinny być uwzględniane w instrumentach polityki przestrzennej stanowi doskonałą ilustrację tego, iż prawodawca wprowadza obowiązek ochrony środowiska w budowaniu ładu przestrzennego na poziomie aksjologii ale również w konkretnych rozwiązaniach prawnych.

PODSUMOWANIE

We wprowadzeniu została postawiona teza, iż prawodawca umieszczając w art. 7 ustawy o gminie obok siebie zarówno problematykę ładu przestrzennego jak i ochrony środowiska zdaje się sygnalizować nierozdzielny charakteru obu tych dziedzin. Na podstawie przeprowadzonej analizy przepisów prawa można powiedzieć, iż ustawodawca nie tylko wiąże ze sobą te dwie dziedziny.

Prawodawca bowiem wręcz ustala hierarchię pomiędzy budowaniem ładu przestrzennego a ochroną środowiska wskazując, iż instrumenty polityki przestrzennej powinny służyć właśnie ochronie środowiska. Jak wykazano w toku rozważań, potwierdzeniem tej tezy są zarówno przepisy o charakterze ogólnym, które kładą nacisk na aksjologię, jak i przepisy szczególne wskazujące na konkretne rozwiązania prawne.

LITERATURA:

[1] Bednarek R., *Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko – procedura*, [w:] R. Bednarek (red.), *Strategiczna ocena oddziaływania na środowisko w planowaniu przestrzennym*, Poznań 2012.

[2] Bułajewski S., *Problemy konstytucyjnej regulacji ustroju samorządu terytorialnego w Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] Stanisław Bożyk (red.), *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, Białystok 2013.

[3] Erechmla A., *Oceny oddziaływania na środowisko jako przykład realizacji zasady prewencji we wspólnotowym prawie ochrony środowiska*, Studia Europejskie 1/2007.

[4] Gawroński H., *Instrumenty planowania przestrzennego w zarządzaniu strategicznym jednostkami terytorialnymi*, Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae Rok 16, Nr 2/2012.

[5] Gruszecki K., komentarz do art. 5 [w:], *Prawo Ochrony Środowiska. Komentarz*, LEX 2011.

[6] Jagoda J., *Sądowa ochrona samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2011.

[7] Krasnowolski A., *Subsydiarność w prawie i w praktyce samorządowej*, Kancelaria Senatu 2012.

[8] Lew-Gliniecka K., *Zasada przezorności i zasada prewencji w unijnym prawie ochrony środowiska. Analiza przypadku na tle uwag ogólnych*, Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość, t. VIII.

[9] Łazor M., *Próba oceny zarzutów niepełnej implementacji Polskiego Prawa ochrony Przyrody na przykładzie pytania prejudycjalnego sądu rejonowego w kościanie (część I)*, Przegląd Prawa Ochrony Środowiska 3/2013.

[10] Moll T., *Zadania samorządu terytorialnego a zadania terenowej administracji rządowej*, Przegląd Prawa Publicznego nr 7-8 (65-66)/ 2012.

[11] Woźniak M., *Pojęcie, zakres i granice władztwa planistycznego gminy* [w:] J. Łukasiewicz(red.), *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, Rzeszów 2012.

[12] Zieliński A., *Granice władztwa planistycznego gminy w wybranych orzeczeniach sądów administracyjnych*, Przegląd Prawa Rolnego Nr 2 (9) – 2011.

Orzecznictwo:

[13] Wyrok TK z dnia 12 marca 2007 r., sygn. akt K 54/05.

[14] Wyrok TK z dnia z dnia 13 lipca 2011 r., sygn. K 10/09.

[15] Wyrok NSA z dnia06 grudnia 2012 r. , sygn. II OSK 1439/11.

[16] Wyrok NSA z dnia 28 marca 2014 r., sygn. II OSK 518/13.

[17] Wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2013 r., sygn. II OSK 2428/12.

[18] Wyrok NSA z dnia 01 grudnia 2011r., sygn. II OSK 1978/11.

[19] Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 kwietnia 2012 r., sygn. II SA/Ol 177/12.

[20] Wyrok WSA w Opolu z dnia 09 października 2009 r., sygn. II SA/Op 301/13.

[21] Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 października 2011 r., sygn. IV SA/Po 547/11.

[22] Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 31 stycznia 2008 r., sygn. II SA/Go 736/07.

[23] Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 maja 2.

STRESZCZENIE

Polityka przestrzenna gminy a ochrona środowiska (analiza prawna)

W artykule została przeprowadzona prawna analiza związku ochrony środowiska z zasadami prowadzenia polityki przestrzennej przez gminę. Celem przeprowadzonych badań było ustalenie zarówno jak oraz na jakiej podstawie ten związek został zbudowany.

SUMMARY

Rules of spacial policy of community and protection of the environment (legal analysis)

This article concentrates on the legal analysis of relations between environment protection and the rules of spacial policy of communities. The goal of the analysis is to find out how and on what basis the above mentioned relations was built.

Katarzyna Dziedzic
Uniwersytet Ekonomiczny
we Wrocławiu

Obszary chronione, czynnik hamujący czy stymulujący rozwój regionalny?

WSTĘP

Rosnące znaczenie regionów dla organizacji życia gospodarczego wskazuje na konieczność szczegółowego rozpatrywania zachodzących w nim procesów rozwojowych. Jednym z motorów rozwoju regionalnego, którego znaczenie w ciągu ostatnich lat ciągle rośnie, jest środowisko przyrodnicze i zasoby lokalnego ekosystemu. Praca stanowi próbę wskazania kierunku wpływu funkcjonowania obszarów chronionych na rozwój regionalny.

Zgodnie z obowiązującymi zapisami Ustawy o ochronie przyrody z 2004 r. w Polsce istniej 8 obszarowych form ochrony, do których należą: parki narodowe, rezerwaty przyrody, parki krajobrazowe, obszary chronionego krajobrazu, obszary Natura 2000, stanowiska dokumentacyjne, użytki ekologiczne oraz zespoły przyrodniczo-krajobrazowe. Tereny chronione obejmują łącznie 32,46% powierzchni kraju, przy czym należy podkreślić, że aż 70% ich areału to obszary chronionego krajobrazu, które charakteryzują się niskim reżimem ochronnym.

Obszary przyrodniczo cenne posiadają w swoich granicach 1792 gminy, które stanowi 80% wszystkich gmin w Polsce. Biorąc pod uwagę rangę walorów przyrodniczych, ścisłe normy ochrony oraz relatywnie duże powierzchnie jednostkowe, największe znaczenie dla rozwoju społeczno-ekonomicznego regionów objętych ochroną, mają parki narodowe. Ze względu na przedstawione kryteria, w dalszej kolejności należy wymienić parki krajobrazowe, obszary Natura 2000 oraz rezerwaty przyrody. Pozostałe formy ochrony przyrody, ze względu na niewielkie ograniczenia lub małe powierzchnie jednostkowe, zazwyczaj nie wywierają istotnego wpływu na rozwój jednostek administracyjnych, w których są zlokalizowane. Posiadanie w granicach gmin obszarów przyrodniczo cennych być atutem regionu i przynosić korzyści miejscowej społeczności. Korzyści te powinny mieć wy-

miar zarówno niematerialny (korzystny wpływ na zdrowie) jak i materialny (objęcie ochroną terenu, musi sprzyjać rozwojowi gospodarczemu gminy). Można, bowiem przypuszczać, że poziom poparcia społecznego dla danego obszaru chronionego będzie tym wyższy im większe będą profity czerpane z tytułu jego funkcjonowania. Negatywne nastawienie do objęcia ochroną danego terytorium, będzie skutkowało brakiem akceptacji ograniczeń, które narzuca dana forma ochrony, a w konsekwencji brakiem współpracy.

OBSZARY CHRONIONE, CZYNNIK HAMUJĄCY CZY STYMULUJĄCY ROZWÓJ REGIONALNY?

Objęcie danego obszaru ochroną prawną nie jest tożsame z zanikiem życia gospodarczego na jego terenie. Obszary chronione są wyłączone spod normalnych zasad gospodarowania, jednak aktywność gospodarcza człowieka nie jest niemożliwa. „*Ochrona przyrody związana jest z motywami wynikającymi z oceny wartości przyrody lub jej określonych składników*”[1]. W związku z powyższym można wnioskować, iż tereny te mogą stanowić źródło przewagi konkurencyjnej, a co za tym idzie stać się źródłem rozwoju. W tym kontekście szczególne znaczenie ma istota rozwoju regionalnego rozumiana, jako „*trwały wzrost poziomu życia mieszkańców i potencjału gospodarczego w skali określonej jednostki terytorialnej* (…) *definiowany głównie poprzez pryzmat zmian w następujących* (…) *komponentach: potencjale gospodarczym, strukturze gospodarczej, środowisku przyrodniczym, zagospodarowaniu infrastrukturalnym, ładzie przestrzennym, poziomie życia mieszkańców i zagospodarowaniu przestrzennym*”. Jej automatyczna konsekwencją jest wykorzystywanie zasobów środowiskowych, co może przemawiać za tym, że obszary chronione są barierą bezwzględnie hamująca rozwój. Z drugiej jednak strony obszar taki może stanowić szansę dla rozwoju danej jednostki terytorialnej.

Ogromne znaczenie dla zaliczenia obszaru chronionego do grupy czynników stymulujących lub hamujących rozwój regionalny ma nastawienie społeczności lokalnej do faktu utworzenia obszarowej formy ochrony przyrody oraz umiejętności włączenia obszaru chronionego w strategię rozwoju społeczno-gospodarczego regionu[2]. Podejście to jest w dużej mierze uzależnione od korzyści, jakie może dostarczyć społeczności lokalnej, funkcjonowanie na ich terenie obszaru chronionego. Jeśli społeczeństwo to potrafi wykorzystać pojawiające się wraz z utworzeniem obszaru chronionego możliwości tj. możliwość nawiązania współpracy z regionami posiadającymi obszary chronione, pozyskania funduszy unijnych, możliwość rozwoju turystyki, itp. wówczas obszar taki będzie postrzegany, jako źródło dodatkowych korzyści. Z kolej w przypadku odwrotnego podejścia, może on stać się dla nich czynnikiem bezwzględnie hamującym inwestycje gospodarcze. Bardzo łatwo jest, bowiem znaleźć ograniczenia, jakie niesie ze sobą fakt

[1] Kulczyk-Dynowska A., *Rozwój regionalny na obszarach chronionych,* Wyd. Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu, Wrocław 2013, s. 121.
[2] Kulczyk-Dynowska A., *Rozwój regionalny…, op. cit.*, s. 121.

utworzenia obszaru chronionego, wynikają one, bowiem z zasad funkcjonującego prawa, inaczej jest natomiast w przypadku korzyści z nich płynące, te nie posiadając swoich regulacji prawnych. Można je natomiast odnaleźć w szeregu działań podejmowanych przez zarządzających obszarami chronionymi. Przykładem tego typu działań może być chociażby utworzenie Biebrzańskiego Parku Narodowego, obejmujące trudno dostępny teren województwa podlaskiego. Po jego ustanowieniu w wymierny sposób uległo poprawie turystyczne zagospodarowanie terenu: wytyczono ścieżki turystyczne: piesze i rowerowe, stworzono ścieżki przyrodnicze, edukacyjne, zorganizowano pola namiotowe, wybudowano platformy widokowe oraz kładki turystyczne. Naturalną konsekwencją wyżej wymienionych działań jest wydłużenie się sezonu turystycznego oraz rozwój rynku pracy z nim związanego[3].

Ustanowienie obszaru chronionego prowadzi do poprawy, jakości środowiska na jego terenie. Zjawisko to ma pozytywne znaczenie dla realizacji jednego z zadań rozwoju regionalnego, jakim jest trwały wzrost poziomu życia mieszkańców. Obszary chronione są, bowiem doskonałym miejscem do odpoczynku i rekreacji, które wywiera pozytywny wpływ zarówno na turystów, jak i społeczność lokalną. Dobra kondycja środowiska naturalnego pozwala obniżyć koszty związane z unikaniem, łagodzeniem czy zapobieganiem wielu chorobom wywoływanych czynnikami środowiskowymi[4].

Poprawa środowiska naturalnego ma również ogromny wpływ na kierunek rozwoju regionu. Obszary chronione są, bowiem miejscem lokalizacji unikatowych zasobów przyrody, a przez to stały się przedmiotem badań naukowych oraz stanowią siłę napędową przemysłu turystycznego. Można, zatem stwierdzić, iż są one motorem dla rozwoju opartego na działalności wymagającej wysokiej, jakości środowiska naturalnego[5].

Wzrost znaczenia środowiska naturalnego może stać się źródłem przewagi konkurencyjnej regionu. Za sprawą realizowania przez obszary chronione funkcji dydaktyczno – edukacyjnej, mieszkańcy regionu mają możliwość podniesienia świadomości ekologicznej, a następnie zmiany wzorców konsumpcyjnych. Edukacja ekologiczna wpływa na poprawę i wykształcenie się prawidłowych postaw wobec środowiska naturalnego i jego poszanowania, czyniąc ją łatwą do zrozumienia dla wszystkich mieszkańców.

Wpływ na koncepcję ekorozwoju to jednocześnie wsparcie koncepcji ekologizacji rolnictwa, które go to celem jest promowanie prowadzenia gospodarstw rolnych w sposób niewywierający ujemnych skutków na środowisko. Rolnictwo ekologiczne wpływa na wartości wytwarzanego produktu, zachowując jego naturalność, która w połączeniu z odpowiednim znakiem jakościowym może stać się istotnym elementem rozwoju regionu. Koncepcja trwałego i zrównoważonego rozwoju rolnictwa dąży do ograniczenia środków produkcji zwiększających wydajność przy jednoczesnym utrzymaniu gleby w dobrej kulturze.

---

[3] Kulczyk-Dynowska A., *Rozwój regionalny…, op. cit.*, s. 122.
[4] Kulczyk-Dynowska A., *Rozwój regionalny…, op. cit.*, s. 123.
[5] Kulczyk-Dynowska A., *Rozwój regionalny…, op. cit.*, s. 124.

Za stymulacyjną rolą obszarów chronionych przemawia również realizacja funkcji turystycznej. Moda na poznawanie dziewiczej natury, tego, co nieznane wraz z poprawą infrastruktury transportowej wpłynęła na nasilenie się ruchu turystycznego. Związane z nim inwestycje, powiększają majątek rzeczowy danej jednostki terytorialnej, oddziaływają na przestrzenną stronę procesów urbanizacyjnych i wpływają na przyrost miejsc pracy, co w efekcie przyczynia się do rozwoju danego regionu.

„Obszar chroniony" to swego rodzaju ukryte przesłanie reklamowe, które dla jednych kojarzy się z nudą i zacofaniem, dla innych natomiast z czymś ważnym, a więc wartym obejrzenia. Innym istotnym aspektem z punktu realizowanej przez obszary chronione funkcji turystycznej, jest to, iż ochrona ta często wykracza poza jej ustawowe znaczenie. Wpływa na zachowania mieszkańców, budując tzw. ogólny lokalny klimat.

Dla rozwoju turystki niezwykle znaczenie ma również wzrost znaczenia regionu w związku z utworzeniem na nim obszaru chronionego. Unikatowe cechy danego terenu wpływają niezwykle korzystnie na rozwój agroturystyki oraz turystyki zindywidualizowanej, uwzględniającej zróżnicowane potrzeby i zachowania uczestników. Agroturystyka to obecnie jeden z silniejszych bodźców aktywizujących obszary wiejskie, zwłaszcza na obszarach o długich tradycjach rolniczych, nastawionych na produkcję samozaopatrzeniową. Jej wpływ uwidacznia się w kilku obszarach: bezpieczeństwa finansowego, atrakcyjności inwestycyjnej, wzroście poziomu wiedzy i kompetencji, a także w obszarze życia społeczno – kulturowego. Agroturystyka wpływa również na rozwój produkcji rolnej – dzięki temu gospodarstwo może na bieżąco dopasowywać ją do potrzeb klienta, a jednocześnie unika się ponoszenia kosztów pośrednika[6].

Wzrost atrakcyjności turystycznej regionu uświadamia społeczności wartość zamieszkiwanego przez nich terenu. Wywołuje to zmiany mające na celu zachowanie wartości przyrody. Zmiany te w połączeniu ze świadomością podwyższenia dochodów finansowych doprowadzają do wzrostu ceny gruntów. Interakcje pomiędzy turystami, a mieszkańcami regionu wpływają na ubogacenie kultury i wiedzy obu grup. Postrzeganie przez turystę danego regionu, jako całości wymaga od jego mieszkańców współpracy w tworzeniu wizerunku zamieszkiwanego obszaru – jest to często początek świadomego budowania wspólnoty i kapitału społecznego[7]. Agroturystystyka wpływa na gospodarstwa przyjmujące turystów, ale jest również stymulatorem rozwoju szeregu usług towarzyszących, wymaga spójnej oferty danego obszaru i w efekcie dotyczy wszystkich członków lokalnej społeczności[8].

Agroturystyka, ze względu na indywidualny charakter ruchu turystycznego, jest najbardziej przydatną formą ruchu turystycznego na obszarach objętych ochroną prawną[9].

---

[6] Kulczyk-Dynowska A., *Rozwój regionalny…, op. cit.*, s. 124.

[7] Roszkowska B., *Alternatywne formy gospodarowania na obszarach chronionych subregionu Puszczy Białowieskiej* [w:] Bołtromiuk A.,(red.) *Gospodarowanie na obszarach chronionych*, Wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.

[8] Kulczyk-Dynowska A., *Rozwój regionalny…, op. cit.*, s. 125.

[9] Kulczyk-Dynowska A., *Rozwój regionalny…, op. cit.*, s. 126.

Turystyka indywidualizowana, jest formą wypoczynku poszukującą mniej renomowanych, ale i mniej przeludnionych miejsc rekreacji. Obszary chronione pozwalają odkryć takie właśnie miejsca, zmuszając do zwracania uwagi na szczegóły otaczającej przyrody, a przez to interesujące[10].

Obszary chronione są doskonałym miejscem dla rozwoju i promocji turystyki kwalifikowanej. Turysta kwalifikowany dąży do osiągnięcia najwyższej specjalizacji w wybranej przez siebie dziedzinie, posiada wszechstronną wiedze o środowisku i terenie, po którym wędruje, jest pasjonatem, nie wiąże swego hobby z zarobkowaniem i z nikim nie rywalizuje.

Prawidłowy rozwój funkcji turystycznej jest w stanie uaktywnić region i stać się motorem wzrostu gospodarczego. Pozwala również na uniknięcie, a przynajmniej ograniczenie najpoważniejszych dysfunkcji turystyki, którymi są: „*kształtowanie postaw konsumpcyjnych, dewastacja przyrody, zaśmiecanie, dezintegracja z własnym środowiskiem, przemęczenie, wyczerpanie w źle zorganizowanej działalności turystycznej*”[11]. Za wymienionymi dysfunkcjami turystyki przemawia również niekontrolowany rozwój bazy turystycznej i rekreacyjnej, w tym zwłaszcza na obszarach cennych przyrodniczo oraz wzrost penetracji turystycznej obszarów nieprzygotowanych na przyjęcie turystycznego. Zachowania takie są powodem, braku zadowolenia wśród mieszkańców danego obszaru, stąd też, nie wszyscy mieszkańcy regionu turystycznego będą zainteresowani maksymalizacją ruchu turystycznego.

Dla prawidłowego funkcjonowania obszarów chronionych szczególne znaczenie mają te formy turystyki, które stymulują zrównoważony rozwój, a więc: agroturystyka, turystyka zindywidualizowana, oraz turystyka kwalifikowana. Dzięki nim możliwe jest dostosowanie intensywności użytkowania turystycznego do chłonności terytorialnej ekosystemów, niezagrażającej ich naturalnym funkcjom oraz efektywne wykorzystanie pojemności urządzeń turystycznych. Nieprzestrzeganie barier, wyznaczonych przez chłonność i pojemność turystyczną, przyczynia się do znacznych szkód ekologicznych.

Ustanowienie obszaru chronionego wpływa na aktywizację społeczności lokalnej. Jest to związane z utworzeniem się grup sympatyków i przeciwników obszarowej ochrony przyrody. Wpływ na społeczność lokalną ma również związana z obszarami chronionymi, skierowana do miejscowej ludności, edukacja ekologiczna.

Wśród entuzjastów obszarów chronionych znajdują się przede wszystkim członkowie tradycyjnych ruchów ekologicznych, które w Polsce działają od momentu zakończenia II wojny światowej. Organizacje te skupiają mieszkańców tych terenów, budując poczucie wspólnoty regionalnej. Można wymienić wśród nich: Ligę Ochrony Przyrody, Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze, Polskie Towarzystwo Botaniczne, Związek Harcerstwa Polskiego, Polski Związek Wędkarski, Polski Związek Łowiecki, itp.[12].

---

[10] Kulczyk-Dynowska A., *Rozwój regionalny…, op. cit.*, s. 127.
[11] Kaprowski W., 2004. *Geografia turystyczna,* Wyd. Druk-Tur, Warszawa, s. 23.
[12] Górka K., Poskrobko B., Radecki W., 2001. *Ochrona środowiska*, Wyd. PWE, Warszawa 2001, s. 57.

Wśród przeciwników ustanowienia obszarów chronionych należy wymienić rolników i lokalnych przedsiębiorców pragnących wykorzystać tereny objęte ochroną w sposób niezgodny z założeniami planu ochrony. W ich istnieniu również można doszukiwać się pozytywnych skutków dla rozwoju regionalnego. Podstawowym aspektem funkcjonowania każdej społeczności jest, bowiem wytworzenie poczucia wspólnoty jej członków, a wspólnota ta jest fundamentem pozwalającym zbudować tożsamość regionalną[13].

Obszary chronione są również doskonała płaszczyzną do nawiązywania, często nieformalnych, kontaktów międzynarodowych. Kontakty te oprócz pozytywnego wpływu na rozwój regionalny, wpływają na poprawę wizerunku Polski na arenie międzynarodowej. Skłaniają wierzycieli do ekokonwersji naszych długów, poprawiając sytuację finansową naszego kraju.

Stymulujący wpływ obszarów chronionych na rozwój regionalny jest związany również ze spadkiem ogółu kosztów funkcjonowania regionu wynikający z baku kosztów rekultywacji środowiska. Związane jest to z faktem obowiązywania na ich terenie norm prawnych, ograniczających antropopresję, minimalizując tym samym niebezpieczeństwo niewłaściwego wykorzystania przyrody, chroniąc region przez zniszczeniem i koniecznością odtwarzania ekosystemów. Właściwe wykorzystanie zasobów przyrody jest warunkiem efektywnego gospodarowania.

Ustanowienie obszaru chronionego może wpływać również na gospodarkę przestrzenną regionu. Obszary te chronią region przed szkodliwym działaniem miast związanym z ich nadmiernym rozrostem i tzw. niekorzyściami aglomeracji.

Organizacja ruchu turystycznego wywiera również negatywny wpływ na funkcjonowanie obszarów chronionych. Nadmierna jego koncentracja prowadzi do szeregu niepożądanych zjawisk, wśród których najbardziej widoczne jest niekorzystne przekształcenie w strukturze funkcjonalnej i przestrzennej terenów chronionych oraz zmiany w krajobrazie będące wynikiem rozbudowy bazy turystycznej. Ruch turystyczny jest również związany z organizacją transportu. Oznacza to, iż każdy turysta wymaga odpowiednio zorganizowanego transportu. Sposobem na uniknięcie wspomnianych dysfunkcji turystyki jest równomierne nasycenie infrastrukturą turystyczną pogranicza obszarów chronionych. Dzięki temu negatywne skutki transportu przenoszone są poza teren obszaru chronionego.

Wpływ obszarów chronionych na rozwój regionalny został przedstawiony w tabeli 2.

[13] Petrykowski P., *Edukacja regionalna problemy podstawowe i otwarte*, Wyd. UMK, Toruń *2003*, s. 36.

Tabela 1. Wpływ obszarów chronionych na rozwój regionalny

Wpływ obszarów chronionych na rozwój regionalny	
Bariera	**Stymulator**
Brak możliwości rozwoju sektorów gospodarki wymagających dewastacji środowiska naturalnego	Ekologizacja tradycyjnych form gospodarowania i funkcjonujących sektorów (działów czy gałęzi) gospodarki regionalnej
Ograniczenia wynikające z ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody.	Rozwój turystyki ekologicznej, agroturystyki, turystyki zindywidualizowanej, turystyki kwalifikowanej
Ograniczenia, co do możliwości wykorzystanie rolniczego terenu	Rozwój rolnictwa ekologicznego i produkcji zdrowej żywności
Ograniczenia wynikające z plany ochrony lub zadań ochronnych	Wzrost wartości istniejących mieszkalnych nieruchomości
	Pozyskiwanie wybranych użytków pozaekonomicznych (przyrodolecznictwo, uzdrowiska)
	Pozytywne konsekwencje realizacji lokalnych strategii rozwoju zrównoważonego (ekorozwoju)
	Prowadzenie działań w zakresie edukacji ekologicznej we wszystkich obszarach przyrodniczo cennych, objęcie działalnością edukacyjną społeczności lokalne
	Wzrost „image" regionu, postrzeganie regionu poprzez pryzmat funkcjonującego w nim obszaru chronionego

Źródło: opracowanie własne.

PODSUMOWANIE

Obszar chroniony może stanowić źródło rozwoju regionalnego, pod warunkiem przyjęcia określonych zasad. Włączenie obszarów chronionych do strefy gospodarczej winno być określone w normach prawnych, określających rodzaje działalności na jego terenie. Zaliczenie obszaru chronionego do stymulatorów lub barier rozwoju regionalnego wynika przede wszystkim z poparcia lub braku akceptacji faktu objęcia ochroną danego obszaru. Można przypuszczać, że poziom poparcia społecznego dla danego obszaru chronionego będzie tym wyższy im większe będą korzyści wynikające z faktu jego funkcjonowania.

LITERATURA:

[1] Górka K., Poskrobko B., Radecki W., 2001. *Ochrona środowiska*, Wyd. PWE, Warszawa 2001.

[2] Kaprowski W., *Geografia turystyczna,* Wyd. Druk-Tur, Warszawa 2004.

[3] Kulczyk-Dynowska A., *Rozwój regionalny na obszarach chronionych,* Wyd. Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu, Wrocław 2013.

[4] Petrykowski P., *Edukacja regionalna problemy podstawowe i otwarte*, Wyd. UMK, Toruń 2003.

[5] Roszkowska B., *Alternatywne formy gospodarowania na obszarach chronionych subregionu Puszczy Białowieskiej* [w:] Bołtromiuk A.,(red.) *Gospodarowanie na obszarach chronionych,* Wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.

Źródła internetowe

[6] [stat.gov.pl].

STRESZCZENIE

Obszary chronione, czynnik hamujący czy stymulujący rozwój regionalny?

Wzrost znaczenia regionów dla organizacji życia gospodarczego wskazuje na konieczność szczegółowego ich rozpatrywania w kontekście procesów rozwojowych.

W pracy podjęto próbę charakterystyki roli obszarów chronionych w rozwoju regionu, a także określenia kierunku wpływu środowiska naturalnego na rozwój regionalny.

SUMMARY

Protected areas inhibitory factor or stimulating regional development?

The growing importance of regions for the organization of economic life points to the need for detailed consideration in the context of their development processes.

The paper attempts to characteristics role of protected areas in the development of the region, as well as determine the direction of the impact of the environment on regional development.

Maria Szejna
Uniwersytet Ekonomiczny
we Wrocławiu

Szanse jednostek samorządu terytorialnego na udział w poprawie stanu środowiska naturalnego w województwie dolnośląskim

WSTĘP

Zmiany w świadomości ekologicznej państwa spowodowały wydanie pierwszych regulacji w dziedzinie ochrony środowiska już w 1974 r. Wówczas ustalono podstawy systemu opłat za korzystanie ze środowiska – np. za pobór wody i wprowadzanie ścieków do wód lub ziemi[1].

Ustawą z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. 1980 nr 3 poz. 6) utworzono terenowy i centralny Fundusz Ochrony Środowiska. Podstawowymi dochodami funduszu były wpłaty stanowiące należności ściągane z tytułu zagrożenia lub niszczenia środowiska, wpływy z opłat za korzystanie ze środowiska i za wprowadzanie w nim zmian (szczególne korzystanie z wód, wprowadzanie zanieczyszczeń do powietrza atmosferycznego, usuwanie drzew, wykorzystywanie gruntów rolnych i leśnych na inne cele, składowanie odpadów) oraz kary za niedozwolone naruszanie stanu środowiska. Dysponentem funduszu centralnego był Minister Ochrony Środowiska i Zasobów Naturalnych, a funduszy terenowych - terenowe organy administracji państwowej stopnia wojewódzkiego[2].

Kolejnym krokiem w kierunku zinstytucjonalizowanej działalności na rzecz poprawy stanu środowiska w Polsce było utworzenie na mocy znowelizowanej ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska z dnia 27 kwietnia 1989 r. (Dz. U. nr 26 z 1989 r., poz. 139) Narodowego Funduszu Ochrony

[1] Ustawa z dnia 24 października 1974 r., Prawo wodne (Dz. U. z 1974 r., Nr 38, poz. 230).
[2] Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. z 1980 r., Nr 3, poz. 6).

Środowiska i Gospodarki Wodnej, który jest największą instytucją finansującą przedsięwzięcia ochrony środowiska w Polsce. Głównym celem Funduszu jest finansowanie zadań ochrony środowiska o zasięgu ponadregionalnym i ogólnokrajowym[3].

W dniu 4 czerwca 1993 r., weszła w życie zmiana ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz ustawy - Prawo wodne (Dz. U. z 1993 r., nr 40, poz.183). Najistotniejszą zmianą, było utworzenie wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, po jednym w każdym z 49. województw, jako samodzielnych instytucji posiadających osobowość prawną oraz w gminach – gminne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej (bez osobowości prawnej)[4].

Reforma administracyjna kraju z dniem 1 stycznia 1999 r. zmniejszyła ilość województw do 16. i w jej wyniku zredukowano również ilość funduszy wojewódzkich oraz utworzono powiatowe fundusze[5].

Ustawę o ochronie i kształtowaniu środowiska zastąpiła w 2001 r. Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. Nr 62, poz. 627 z późn. zm.). Utrzymała ona istniejący podział na Narodowy, wojewódzkie, powiatowe i gminne fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Wstąpienie Polski w Unii Europejskiej zobowiązało nasz kraj do wzmożenia działań na rzecz ochrony środowiska naturalnego. Jako państwo członkowskie, Polska jest zobowiązana do przestrzegania przepisów prawa unijnego[6]. Należy wspomnieć, że nie tylko prawo unijne, ale również obowiązujące w Polsce prawo ochrony środowiska, ustawa o ochronie przyrody, ustawa o odpadach itp. obligują nas do prowadzenia działań na rzecz ciągłej poprawy jego stanu.

Obecnie w kraju funkcjonują nie tylko instytucje pośredniczące w absorpcji środków unijnych przeznaczonych na realizację zadań ochrony środowiska, ale również zajmujące się finansowaniem takich inwestycji w ramach zadań statutowych. Należą do nich Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie oraz 16 wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej - po jednym w każdym województwie. Przychodami funduszy są głównie wpływy z tytułu opłat za korzystanie ze środowiska i administracyjnych kar pieniężnych pobieranych na podstawie ustawy oraz przepisów szczególnych i służą one finansowemu wspieraniu realizacji zadań ochrony środowiska i gospodarki wodnej na terenie kraju[7].

---

[3] Ustawa z dnia 27 kwietnia 1989 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska i ustawy – prawo wodne (Dz. U. z 1989 r., Nr 26, poz. 139).

[4] Ustawa z dnia 3 kwietnia 1993 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz ustawy Prawo wodne (Dz. U. z 1993 r., Nr 40, poz.183).

[5] Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. z 1998 r., Nr 106, poz668).

[6] [http://www.ekoportal.gov.pl/prawo_dokumenty_strategiczne/PolitykaOchronySrodowiskaUE/CeleZasadyPrawoOchronySrodUE.html] 25-04-2014 r.

[7] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, (tekst jedn. z 2013 r., poz. 1232 z późn. zm.).

Zarówno w Narodowym Funduszu jak i Wojewódzkim Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu opracowano szereg priorytetowych programów skierowanych do jednostek samorządu terytorialnego z zakresu: ochrony wód i gospodarki wodnej, ochrony powierzchni ziemi, ochrony atmosfery i innych. Większość z nich skierowana jest do jednostek samorządu terytorialnego.

PROGRAMY NARODOWEGO FUNDUSZU OCHRONY ŚRODOWISKA I GOSPODARKI WODNEJ W WARSZAWIE

Obecnie do najważniejszych zadań Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej należy efektywne wykorzystanie środków nie tyko krajowych, ale również pochodzących z Unii Europejskiej, a mianowicie w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego, Krajowego Systemu zielonych inwestycji (GIS- Green Investment Scheme) oraz Instrumentu finansowego LIFE+. Racjonalność w wydatkowaniu tych środków, dbałość o przejrzystość finansów oraz odpowiedzialność za właściwy osiągnięty efekt wpływa na realizację zobowiązań podjętych przez Polskę[8].

Jednostki samorządu terytorialnego decydując się realizowanie zadań ochrony środowiska, korzystając z dofinansowania, powinny przede wszystkim zidentyfikować potrzeby oraz możliwości. Kolejnym krokiem jest wybór właściwego programu oraz wypełnienie i złożenie wniosku wraz z wymaganą dokumentacją i załącznikami na wzorach Narodowego Funduszu. Cała dokumentacja dostępna jest na stronie internetowej jednostki. Należy zwrócić przy tym uwagę na terminy składania wniosków. Większość przyjmowana jest w trybie ciągłym, czyli przez cały rok, aż do wyczerpania środków przeznaczonych na dany program, niektóre natomiast wymagają złożenia wniosku wraz z dokumentacją w terminie wskazanym w ogłoszeniu o konkursie. Wnioski należy składać w kancelarii NFOŚiGW osobiście lub za pośrednictwem firmy wykonującej usługi pocztowe. Obecnie funkcjonuje w Narodowym Funduszu Generator Wniosków o Dofinansowanie (GWD), niestety umożliwia on uzupełnienie i przekazanie skompletowanego wniosku w wersji elektronicznej tylko w przypadku niektórych programów priorytetowych. W najbliższym czasie planowane jest prowadzenie wszystkich naborów za pośrednictwem GWD[9].

Każdy wniosek oceniany jest pod względem formalnym i merytorycznym. Jeśli wniosek jest oceniony pozytywnie, zostaje umieszczony na liście rankingowej, a z Wnioskodawcą przeprowadzane są negocjacje warunków umowy. Na tym etapie Zarząd lub Rada Nadzorca Narodowego Funduszu

[8] NFOŚiGW, *Przewodnik po programach priorytetowych NFOŚiGW – 2014*, Warszawa 2013, s. 7.
[9] NFOŚiGW, *Przewodnik dla beneficjenta. Samorządy*. Warszawa 2013, s. 5.

podejmuje w formie uchwały decyzję o udzieleniu dofinansowania. Następnie zostaje podpisana umowa, a zgodnie z nią są uruchamiane środki[10].

Lista programów priorytetowych Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie, których beneficjentami mogą być jednostki samorządu terytorialnego i ich związki:

1. Ochrona i zrównoważone gospodarowanie zasobami wodnymi – w ramach programu realizowane są następujące podprogramy:
   1.1 Gospodarka wodno - ściekowa w aglomeracjach. Część 1) współfinansowanie I osi Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko,
   1.2 Gospodarka wodno - ściekowa w aglomeracjach. Część 2) Gospodarka ściekowa w ramach Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych

   Wnioski przyjmowane są w trybie ciągłym. Dofinansowanie udzielane jest w formie:
   - dopłaty do oprocentowania kredytu bankowego. Beneficjent sam wybiera bank;
   - dopłaty do ceny wykupu obligacji;
   - pożyczki oprocentowanej w wys. 2,5% w skali roku.

   1.3 Priorytet I POIiŚ, działanie 1.1. Gospodarka wodno – ściekowa – konkursy 12 i 13 – celem programu jest budowa lub modernizacja oczyszczalni ścieków komunalnych lub systemów kanalizacji zbiorczej. Nabór wniosków w terminach konkursów. Dofinansowanie w formie dotacji[11].

Celem programu jest poprawa stanu wód powierzchniowych i podziemnych poprzez wyposażenie aglomeracji w systemy kanalizacji zbiorczej oraz oczyszczalnie ścieków. Program realizuje założenia Dyrektywy 91/271/EWG w sprawie oczyszczania ścieków komunalnych[12].

2. Racjonalne gospodarowanie odpadami i ochrona powierzchni ziemi.
   2.1 Racjonalna gospodarka odpadami. Część 1) Gminne systemy gospodarowania odpadami komunalnymi.
   2.2 Racjonalna gospodarka odpadami. Część 2) Instalacje gospodarowania odpadami.

   Wnioski przyjmowane są w trybie ciągłym. Dofinansowanie udzielane jest w formie pożyczki.

   2.3 Ochrona powierzchni ziemi. Część 1) Wskazane przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska „bomby ekologiczne",
   2.4 Ochrona powierzchni ziemi. Część 2) Rekultywacja terenów zdegradowanych. Wnioski przyjmowane są w trybie ciągłym. Dofinansowanie udzielane jest w formie dotacji i pożyczki.

---

[10] tamże, s. 6.
[11] [http://www.nfosigw.gov.pl/oferta-finansowania/zasoby-wodne] 25-04-2014.
[12] NFOŚiGW, *Przewodnik po programach priorytetowych NFOŚiGW – 2014*, Warszawa 2013, s. 13.

2.5 Geologia i geozagrożenia – Część 1) Poznanie budowy geologicznej kraju oraz gospodarka zasobami złóż, kopalin i wód podziemnych,

2.6 Geologia i geozagrożenia – Część 2) przeciwdziałanie osuwiskom ziemi i likwidowanie ich skutków.

Wnioski do przyjmowane są w trybie ciągłym, jedynie zadaniu w ramach POIiŚ terminie konkursu. Dofinansowanie udzielane jest w formie dotacji[13].

W ramach programu realizuje się:

- zadania gospodarki odpadami poprzez budowę punktów zbierania oraz zakup urządzeń do gromadzenia odpadów komunalnych,
- realizację zadań gminy lub związku międzygminnego związanych z gospodarowaniem odpadami komunalnymi,
- budowę nowych, rozbudowę lub modernizację instalacji do odzysku, przekształcania, unieszkodliwiania odpadów komunalnych,
- likwidację odpadów niebezpiecznych,
- rekultywację terenów zdegradowanych, w tym zdegradowanych przez przemysł,
- zamykanie i rekultywacja składowisk odpadów,
- poszerzanie wiedzy o budowie geologicznej, zachodzących procesach zarówno we wnętrzu jaki i na powierzchni ziemi oraz przeciwdziałanie negatywnym skutkom tych procesów,
- wykonanie dokumentacji oraz prac zabezpieczających osuwiska[14].

3. Ochrona atmosfery.

3.1 Poprawa jakości powietrza. Część 1) Współfinansowanie opracowania programów ochrony powietrza. Wnioski przyjmowane są w trybie ciągłym. Dofinansowanie udzielane jest w formie dotacji.

3.2 Poprawa efektywności energetycznej. Część 2) LEMUR. Energooszczędne Budynki Użyteczności Publicznej.

3.3 Wspieranie rozproszonych odnawialnych źródeł energii. Część 4) Prosument – linia dofinansowania z przeznaczeniem na zakup i montaż mikroinstalacji odnawialnych źródeł energii.

Wnioski przyjmowane są w trybie ciągłym. Dofinansowanie w postaci pożyczki i dotacji.

3.4 System Zielonych Inwestycji (GIS). Część 6) SOWA. Energooszczędne oświetlenie uliczne. Dofinansowanie w formie pożyczki i dotacji.

[13] [http://www.nfosigw.gov.pl/oferta-finansowania/gospodarowanie-odpadami-i-ochrona-powierzchni-ziemi] 24-04-2014.

[14] NFOŚiGW, Przewodnik po programach priorytetowych NFOŚiGW – 2014, Warszawa 2013, s. 17.

3.5 System Zielonych Inwestycji (GIS). Część 7) GAZELA – Niskoemisyjny transport miejski. Nabór wniosków w terminach konkursów. Wsparcie w formie dotacji[15].

Celem programu jest:

- zmniejszenie oddziaływania zanieczyszczeń powietrza na ludność w strefach, w których występują znaczne przekroczenia dopuszczalnych poziomów stężeń i zanieczyszczeń poprzez opracowanie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych,
- uniknięcie emisji CO_2 związane z projektowaniem i budową energooszczędnych budynków użyteczności publicznej,
- ograniczenie emisji CO_2 na skutek zwiększenia produkcji energii z odnawialnych źródeł poprzez zakup i montaż małych lub mikroinstalacji odnawialnych źródeł energii do produkcji ciepła lub energii elektrycznej,
- wspieranie przedsięwzięć poprawiających efektywność energetyczną systemów oświetlenia ulicznego,
- dofinansowanie przedsięwzięć polegających na obniżeniu zużycia energii i paliw w transporcie miejskim[16].

4. Ochrona różnorodności biologicznej i funkcji ekosystemów.

4.1 Ochrona obszarów i gatunków cennych przyrodniczo. Wnioski przyjmowane są w trybie ciągłym. Dofinansowanie w postaci dotacji.

4.2 Ochrona obszarów i gatunków cennych przyrodniczo. Nabór wniosków w terminach konkursów. Dofinansowanie w postaci pożyczki i dotacji[17].

Celem programu jest zatrzymanie procesu utraty różnorodności biologicznej i krajobrazowej oraz odtworzenie i wzbogacenie zasobów przyrody, a w szczególności:

- usuwanie skutków klęsk dla bioróżnorodności,
- zatrzymanie utraty bioróżnorodności oraz odtworzenie i wzbogacenie zasobów przyrody[18].

5. Programy międzydziedzinowe:

5.1 Zadania wskazane przez ustawodawcę. Dofinansowanie zbierania i demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji. Wnioski przyjmowane są w trybie ciągłym. Dofinansowanie w postaci dotacji, w tym dopłata do demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji.

---

[15] [http://www.nfosigw.gov.pl/oferta-finansowania/ochrona-atmosfery] 25-04-2014.

[16] NFOŚiGW, *Przewodnik po programach priorytetowych NFOŚiGW – 2014*, Warszawa 2013, s. 23-30.

[17] [http://www.nfosigw.gov.pl/oferta-finansowania/ochrona-roznorodnosci-biologicznej-i-funkcji-ekosystemow] 28-04-2014.

[18] NFOŚiGW, *Przewodnik po programach priorytetowych NFOŚiGW – 2014*, Warszawa 2013, s. 33.

5.2 Wspieranie działalności monitoringu środowiska. Wnioski przyjmowane są w trybie ciągłym. Dofinansowanie w postaci dotacji i pożyczki.

5.3 Przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska z likwidacją ich skutków. Wnioski przyjmowane są w trybie ciągłym. Dofinansowanie w postaci dotacji i pożyczki.

5.4 Edukacja ekologiczna. Wnioski przyjmowane są w terminach konkursów. Dofinansowanie w postaci dotacji.

5.5 SYSTEM – wsparcie działań ochrony środowiska i gospodarki wodnej – usuwanie wyrobów zawierających azbest. Wnioski przyjmowane są w trybie ciągłym. Dofinansowanie w postaci dotacji.

5.6 SYSTEM – wsparcie działań ochrony środowiska i gospodarki wodnej – dofinansowanie przydomowych oczyszczalni ścieków. Wnioski przyjmowane są w trybie ciągłym. Dofinansowanie w formie pożyczki[19].

Celem jest wsparcie działań Ministra Środowiska niezbędnych do realizacji polityki ekologicznej państwa, w tym:

- intensyfikacja zbierania i legalnego demontażu pojazdów wycofanych z eksploatacji,
- wspomaganie systemu zarządzania jakością środowiska poprzez monitoring środowiska i działania państwowej służby hydrologiczno – meteorologicznej,
- podniesienie poziomu ochrony przed skutkami zagrożeń naturalnych oraz poważnych awarii, usprawnienia usuwania ich skutków oraz wzmocnienia wybranych elementów zarządzania środowiskiem,
- podnoszenie poziomu świadomości ekologicznej i kształtowanie postaw ekologicznych społeczeństwa poprzez promowanie zasad zrównoważonego rozwoju,
- wzrost ilości unieszkodliwionych odpadów zawierających azbest,
- przydomowe biologiczne oczyszczalnie ścieków, podłączenia budynków do zbiorczego systemu kanalizacyjnego[20].

DOFINANSOWANIE ZADAŃ ZE ŚRODKÓW WOJEWÓDZKIEGO FUNDUSZU OCHRONY ŚRODOWISKA I GOSPODARKI WODNEJ WE WROCŁAWIU

W latach 1993 – 1998 na terenie obecnego województwa dolnośląskiego funkcjonowały cztery wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej: we Wrocławiu, Jeleniej Górze, Legnicy i Wałbrzychu.

[19] [http://www.nfosigw.gov.pl/oferta-finansowania/miedzydziedzinowe].

[20] NFOŚiGW, *Przewodnik po programach priorytetowych NFOŚiGW – 2014*, Warszawa 2013, s. 37-43.

Po wprowadzeniu w dniu 1 stycznia 1999 r. reformy administracyjnej kraju Fundusz we Wrocławiu objął swym działaniem obszary byłych województw: jeleniogórskiego, legnickiego, wałbrzyskiego, wrocławskiego oraz częściowo leszczyńskiego i kaliskiego oraz wstąpił w prawa i obowiązki dotychczasowych wojewódzkich funduszy ze zlikwidowanych województw, a w dotychczasowych siedzibach powstały oddziały.

Corocznie Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu przygotowuje na rok następny listę przedsięwzięć priorytetowych. Wymienione w niej cele stanowią główny kierunek działalności. Za działanie o pierwszorzędnym znaczeniu Fundusz uznaje również wspomaganie przedsięwzięć dofinansowywanych zagranicznymi środkami bezzwrotnymi zapewniając niezbędny wkład krajowy. Priorytetem Funduszu jest poprawa stanu środowiska i uzyskanie efektów ekologicznych niezbędnych do osiągnięcia wymagań dyrektyw środowiskowych Unii Europejskiej oraz podnoszenie świadomości i kreowanie postaw ekologicznych zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju[21].

Lista programów priorytetowych Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu, których beneficjentami mogą być jednostki samorządu terytorialnego:

1. W ramach priorytetów w dziedzinie ochrony atmosfery realizowane są zadania mające na celu stałe ograniczanie emisji pyłów i gazów, redukcję dwutlenku siarki, tlenków azotu oraz gazów cieplarnianych z energetycznego spalania paliw i procesów technologicznych, w tym niskiej emisji ze szczególnym uwzględnieniem obszarów zabudowanych, turystycznych oraz przyrodniczo chronionych. Ponadto dofinansowana jest racjonalizacja gospodarowania energią, wykorzystanie źródeł energii odnawialnej, realizacja kompleksowych programów termomodernizacji obiektów użyteczności publicznej oraz wzrost efektywności gospodarowania energią poprzez ograniczanie strat podczas przesyłania i dystrybucji energii, w tym przebudowa systemów ciepłowniczych[22].

2. W priorytecie ochrona wód i zrównoważone gospodarowanie zasobami wodnymi realizowanie są przedsięwzięcia związane z:

- wykonaniem założeń „Krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych";
- zwiększaniem zasobów dyspozycyjnych wody oraz skuteczności ochrony przeciwpowodziowej, wspieraniem działań administratorów cieków dotyczących budowy i modernizacji urządzeń ochronnych;
- rozbudową infrastruktury w zakresie budowy i rozbudowy ujęć wodnych oraz budowy systemów wodociągowych;

[21] [http://www.fos.wroc.pl/index.php?/www/Dyrektywy-Srodowiskowe], 10-05-2014.
[22] WFOSiFW we Wrocławiu, *Lista przedsięwzięć priorytetowych na rok 2014*, Wrocław 2013, s. 1.

- realizacją przedsięwzięć wynikających z planu gospodarowania wodami dla obszarów dorzeczy, w tym działań mających na celu ustalenie warunków korzystania z wód regionów wodnych i warunków korzystania z wód zlewni;
- ochroną przeciwpowodziową, w tym budową urządzeń wodnych i zbiorników retencyjnych;
- działaniami ukierunkowanymi na przeciwdziałanie skutkom suszy oraz powstrzymanie degradacji i odbudowę naturalnej retencji na terenach rolnych, leśnych, zurbanizowanych i przemysłowych[23].

3. W priorytecie racjonalne gospodarowanie odpadami i ochrona powierzchni ziemi dofinansuje się przedsięwzięcia wynikające z realizacji wojewódzkiego planu gospodarki odpadami w zakresie zagospodarowania odpadami komunalnymi; działania zmierzające do odzysku i recyklingu odpadów, a zwłaszcza odpadów opakowaniowych i zużytego sprzętu elektronicznego; związane z rekultywacją terenów zdegradowanych i likwidacją źródeł szczególnie negatywnego oddziaływania na środowisko (np. mogilniki) oraz związane z unieszkodliwianiem odpadów niebezpiecznych, w tym odpadów medycznych, przemysłowych oraz zawierających azbest[24].
4. W priorytecie ochrona różnorodności biologicznej dofinansowaniem objęta jest ochrona i przywracanie bioróżnorodności ekosystemów leśnych, ich ochrona; wspieranie programów zwiększania lesistości województwa; ochrona przeciwpożarowa lasów oraz ochrona przed innymi klęskami żywiołowymi; restytucja gatunków fauny i flory oraz prace badawcze i projektowe związane z zasobami przyrodniczymi województwa (inwentaryzacje przyrodnicze, badanie flory i fauny, programy i plany ochrony, plany urządzeniowe lasów itp.)[25].
5. W ramach priorytetu edukacja ekologiczna wpierana finansowo jest realizacja projektów edukacyjnych mających na celu podnoszenie wiedzy w zakresie ochrony zasobów środowiska i kształtowanie świadomości ekologicznej poprzez:

- rozwój bazy w ośrodkach edukacyjnych spełniających kryteria jakości i zasięgu dla Dolnego Śląska,
- prowadzenie działań edukacyjnych, zgodnych z Programem Edukacji Ekologicznej dla Dolnego Śląska, poprzez: realizację programów edukacji ekologicznej, akcje i kampanie edukacyjne, warsztaty i szkolenia, tworzenie infrastruktury edukacji ekologicznej, wystawy i konkursy, konferencje i seminaria,

[23] Tamże, s. 2.
[24] Tamże, s. 2.
[25] Tamże, s. 3.

- wspieranie prasy, audycji radiowych, audycji telewizyjnych, serwisów internetowych, wydawnictw i prenumeraty[26].

6. W pozostałych priorytetach dofinansowaniem obejmuje się zadania dotyczące:

- poprawy klimatu akustycznego na terenach zagrożonych hałasem;
- prac badawczych i ekspertyz związanych z ochroną środowiska;
- wdrażania programów czystszej produkcji i systemów zarządzania środowiskowego.
- wprowadzania programów oszczędzania surowców i energii.
- zadań z zakresu monitoringu środowiska,
- zapobiegania i likwidacji poważnych awarii i ich skutków mających wpływ na środowisko, w tym wyposażenie systemu automatyki, sterowania i monitoringu przy obiektach hydrotechnicznych,
- remontów i odtworzenia obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska i gospodarce wodnej zniszczonych przez klęski żywiołowe oraz urządzeń do utrzymywania dobrego stanu wałów przeciwpowodziowych i zapór zbiorników retencyjnych,
- działań w zakresie profilaktyki zdrowotnej dzieci z obszarów, na których występują przekroczenia standardów jakości środowiska,
- wdrażania systemu kontroli wnoszenia opłat za korzystanie ze środowiska, a w szczególności tworzenia baz danych podmiotów korzystających ze środowiska obowiązanych do ponoszenia opłat[27].

Oprócz wymienionych wyżej działań realizowane będą również zadania inwestycyjne wynikające z przyjętych programów ochrony powietrza, w tym „Programu ochrony powietrza dla województwa dolnośląskiego" przyjętego uchwałą nr XLVI/1544/14 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 12.02.2014 r.[28] oraz w priorytecie ochrona wód przedsięwzięcia ujęte w „Programie Odra 2006"[29].

Wszystkie z wymienione działania są skierowane do jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z Zasadami udzielania i umarzania pożyczek oraz trybem i zasadami udzielania dotacji jednostki te mogą starać się o dofinansowanie zarówno w formie dotacji jak i pożyczki oraz dopłaty do oprocentowania kredytów bankowych[30].

Wszystkie potrzebne informacje oraz cała dokumentacja dostępna jest na stronie internetowej [www.fos.wroc.pl]. Wnioski należy składać w formie

[26] Tamże, s. 3.
[27] Tamże, s. 3-4.
[28] WFOSiGW we Wrocławiu, *Lista przedsięwzięć priorytetowych na rok 2015*, Wrocław 2014, s. 2.
[29] WFOSiGW we Wrocławiu, *Lista przedsięwzięć priorytetowych na rok 2015*, Wrocław 2014.
[30] WFOSiGW we Wrocławiu, *Zasady udzielania i umarzania pożyczek oraz tryb i zasady udzielania i rozliczania dotacji.*

papierowej w siedzibie Funduszu osobiście lub w formie przesyłki. Udogodnieniem jest fakt, że dokumenty można składać w jednym z miast: w Jeleniej Górze, Legnicy, Szczawnie Zdroju lub Wrocławiu. Wnioski przyjmowane są w trybie ciągłym.

WSPÓLNE DZIAŁANIA NARODOWEGO I WOJEWÓDZKIEGO FUNDUSZU NA DOLNYM ŚLĄSKU

Poza przedstawionymi wyżej prowadzone są również wspólne działania w ramach współpracy pomiędzy Narodowym Funduszem i Wojewódzkim Funduszem we Wrocławiu. W ramach programu priorytetowego „KAWKA – Likwidacja niskiej emisji, wspierająca wzrost efektywności energetycznej i rozwój rozproszonych źródeł energii" – dofinansowaniem objęte są przedsięwzięcia mające na celu ograniczenie niskiej emisji, związane z podnoszeniem efektywności energetycznej oraz wykorzystaniem układów wysokosprawnej kogeneracji i odnawialnych źródeł energii. Celem jest likwidacja lokalnych źródeł ciepła, rozbudowa sieci ciepłowniczej, instalowanie kolektorów słonecznych.

Kolejnym wspólnym programem jest „SYSTEM – usuwanie wyrobów zawierających azbest". Dofinansowaniem obejmuje się przedsięwzięcia w zakresie demontażu, zbierania, transportu oraz unieszkodliwienia lub zabezpieczenia odpadów zawierających azbest na terenach dotkniętych klęską żywiołową oraz zgodnie z gminnymi programami usuwania azbestu i wyrobów zawierających azbest.

Program „PROSUMENT – linia dofinansowania z przeznaczeniem na zakup i montaż mikroinstalacji odnawialnych źródeł energii", którego celem jest osiągnięcie efektu ekologicznego poprzez ograniczenie lub uniknięcie emisji CO_2 w wyniku zwiększenia produkcji energii ze źródeł odnawialnych - jest obecnie w fazie ustalania warunków współpracy.

Przedstawiona współpraca pomiędzy funduszami pozwala na efektywniejszą alokację środków i stwarza dodatkowe możliwości ochrony środowiska naturalnego.

PODSUMOWANIE

Do zadań jednostek samorządu terytorialnego należy między innymi dostarczenie mieszkańcom wody, energii elektrycznej, cieplnej, gazu, odprowadzenie ścieków, wywóz śmieci, prowadzenie wysypisk, ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa. Natomiast celem działań podejmowanych przez fundusze ochrony środowiska jest poprawa stanu środowiska i zrównoważone gospodarowanie jego zasobami poprzez stabilne, skuteczne i efektywne wspieranie przedsięwzięć i inicjatyw służących dobrostanowi środowiska. Z tych zapisów wynika, że jednostki samorządu terytorialnego i fundusze na wielu polach mogą znaleźć wspólne płaszczyzny porozumienia. Podstawę może stanowić tu właściwy przepływ informacji. Z jednej

strony jednostki samorządu terytorialnego powinny szukać jak najefektywniejszych rozwiązań własnych problemów związanych z zadaniami ochrony środowiska, z drugiej zaś oferta funduszy winna być zróżnicowana, duża, dostępna i elastyczna. Opisane wyżej możliwości wskazują drogę do poprawy stany środowiska naturalnego z jednej strony i do wzrostu komfortu życia z drugiej. Lepiej się żyje w czystym środowisku – łatwiej oddycha się czystym powietrzem, odpoczywa nad czystym jeziorem, z dala od dzikich wysypisk. Całe społeczeństwo powinno być zainteresowane tym, by inwestycje służące tym celom były prowadzone w sposób oszczędny, efektywny i ekologiczny.

LITERATURA:

[1] NFOŚiGW, *Przewodnik dla beneficjenta. Samorządy*, Warszawa 2013.

[2] NFOŚiGW, *Przewodnik po programach priorytetowych NFOŚiGW – 2014*, Warszawa 2013.

[3] Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz. U. z 1980 r., Nr 3, poz. 6).

[4] Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. z 1998 r., Nr 106, poz. 668).

[5] Ustawa z dnia 27 kwietnia 1989 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska i ustawy – Prawo wodne (Dz. U. z 1989 r., Nr 26, poz. 139).

[6] Ustawa z dnia 3 kwietnia 1993 r. o zmianie ustawy o ochronie i kształtowaniu środowiska oraz ustawy Prawo wodne (Dz. U. z 1993 r., Nr 40, poz.183).

[7] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, (tekst jedn. Z 2013 r. , poz. 1232 z późn. zm.).

[8] Ustawa z dnia 24 października 1974 r., Prawo wodne (Dz. U. z 1974 r., Nr 38, poz. 230).

[9] WFOSiFW we Wrocławiu, *Lista przedsięwzięć priorytetowych na rok 2014*, Wrocław 2013.

[10] WFOSiFW we Wrocławiu, *Lista przedsięwzięć priorytetowych na rok 2015*, Wrocław 2014.

[11] WFOSiGW we Wrocławiu, *Zasady udzielania i umarzania pożyczek oraz tryb i zasady udzielania i rozliczania dotacji.*

[12] [http://www.ekoportal.gov.pl/prawo_dokumenty_strategiczne/PolitykaOchronySrodowiskaUE/CeleZasadyPrawoOchronySrodUE.html].

[13] [http://www.fos.wroc.pl/index.php?/www/Dyrektywy-Srodowiskowe].

[14] [http://www.nfosigw.gov.pl/oferta-finansowania/gospodarowanie-odpadami-i-ochrona-powierzchni-ziemi].

[15] [http://www.nfosigw.gov.pl/oferta-finansowania/miedzydziedzinowe].

[16] [http://www.nfosigw.gov.pl/oferta-finansowania/ochrona-atmosfery].

[17] [http://www.nfosigw.gov.pl/oferta-finansowania/ochrona-roznorodnosci-biologicznej-i-funkcji-ekosystemow].

[18] [http://www.nfosigw.gov.pl/oferta-finansowania/zasoby-wodne].

STRESZCZENIE

Szanse jednostek samorządu terytorialnego na udział w poprawie stanu środowiska naturalnego w województwie dolnośląskim

Celem opracowania jest wskazanie możliwości pozyskiwania środków na realizację zadań ochrony środowiska. Wstąpienie Polski do Unii Europejskiej, obowiązujące prawo oraz wzrost świadomości nałożyło na nasz kraj dodatkowe obowiązki związane ze zwiększoną dbałością o środowisko naturalne. Tym samym władze lokalne zostały zobowiązane do podjęcia prac nad zidentyfikowaniem obszarów zdegradowanych oraz do poszukiwania rozwiązań. Obecnie jest wiele możliwości, które mogą być wykorzystane przez jednostki samorządu terytorialnego w celu poprawy parametrów środowiska naturalnego. Należą do nich zarówno środki pochodzące z funduszy unijnych jak i krajowe w ramach specjalnie opracowanych programów priorytetowych.

SUMMARY

The chances of local government units to participate in improvement of the natural environment condition in the dolnośląskie province

The objective of this study is to present opportunities to raise funds for the completion of tasks concerned with the environmental protection. Polish accession to the European Union, applicable law and the increased awareness have imposed on our country additional responsibilities related to greater care of the environment. At the same time, local authorities have been obliged to undertake work in order to identify degraded areas and to seek solutions. Currently, there are many opportunities that may be used by local government units for the purpose of improving the environmental parameters. They include both money from the EU and national funds within the framework of specially developed priority programmes.

Anna Czapska
Uniwersytet Ekonomiczny
we Wrocławiu

Rewitalizacja jako element rozwoju społecznego miasta Wałbrzycha

WSTĘP

Codzienna wędrówka po mieście, droga do pracy i szkoły, wyjście do centrum handlowego to nieustanny proces obserwowania przestrzeni, która na naszych oczach w mniejszym lub większym stopniu ulega degradacji.

Działalność przemysłowa i górnicza spowodowała znaczne zmiany w przestrzeni, a także ujemne skutki w innych elementach środowiska naturalnego. Zaprzestanie tej działalności powiązane jest przede wszystkim z naprawą środowiska, która umożliwi wykorzystanie terenów poprzemysłowych do pełnienia innych funkcji niezbędnych do rozwoju społeczeństwa.

Niniejszy artykuł ma na celu wyjaśnić i podkreślić wpływ procesu rewitalizacji na rozwój społeczny, na przykładzie Lokalnego Programu Rewitalizacji Wałbrzycha na lata 2008-2015. Ważnym jest zwrócenie uwagi na fakt, że zmiany dokonujące się w przestrzeni publicznej, nie mogą odbywać się z pominięciem jej społecznego wymiaru. Brak przemyślanej strategii w wyborze realizowanych projektów oraz brak identyfikacji z tymi przedsięwzięciami lokalnych społeczności nie wywoła oczekiwanej zmiany.

1. DEFINICJE REWITALIZACJI

Proces przywracania do życia zdegradowanych zasobów, zaniedbanych dzielnic miejskich, zwłaszcza najstarszych, które położone w centrum miasta stanowią przeszkodę dla funkcjonowania aparatu miejskiego to jedno z wielu określeń pojęcia rewitalizacji. Według Tomasza Bajerowskiego oznacza właśnie odnowienie i przywrócenie do życia, co w odniesieniu do przestrzeni planistycznej określane jest jako zastąpienie starej, niedopasowanej

funkcji obszaru nową, lepszą formą jej użytkowania[1]. T. Topaczewska tłumaczy proces rewitalizacji jako poprawę jakości życia i funkcjonowania gospodarki miejskiej[2]. Autorzy tacy jak K. Skalski[3] i S. Kaczmarek zwracają natomiast uwagę na planowość działań, nazywając je „systemem działań" lub „sekwencją planowanych działań", mających na celu ożywienie gospodarcze oraz zmianę struktury funkcjonalno-przestrzennej zdegradowanych obszarów miasta[4].

Dziś, pomimo wieloletniego doświadczenia we wdrażaniu rewitalizacji, przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego, którzy kreują rozwój społeczno-gospodarczy swoich miast (remonty dróg, chodników, budowę obiektów sportowych czy nawet otwarcie galerii handlowych) wciąż określają je mianem przedsięwzięć infrastrukturalnych. Pomimo tego, iż praktycznie wszystkie definicje dotyczące rewitalizacji podkreślają jej całościowy, skoordynowany proces, który ma przeciwdziałać negatywnym skutkom degradacji materialnej, moralnej, funkcjonalnej i społecznej, to niestety prowadzenie działań społecznych podczas rewitalizacji miast jest marginalne lub po prostu nie występuje wcale, pomimo że wdrażanie „poprawnie rozumianej" rewitalizacji wywiera presję na dialog społeczny, szerokie konsultacje, ale także rozsądek planistyczny tak aby uwzględniać nie tylko bieżące potrzeby, ale także interes przyszłych pokoleń[5].

Warto byłoby w tym miejscu odwołać się do wartości czy oczekiwań, jakie wiąże społeczeństwo z koncepcją rewitalizacji. Polska, ma obecnie jeden z najniższych w Europie wskaźnik kapitału społecznego, który określany jest jako zbiór sieci połączonych wspólnymi normami, wartościami i przekonaniami, ułatwiającymi współpracę w ramach określonej grupy lub pomiędzy grupami. Brak kapitału społecznego nie tylko zmniejsza szanse rozwoju gospodarczego, ale też generuje liczne problemy społeczne tj. przestępczość, obojętność, brak wzajemnej pomocy itp., równolegle ograniczając również instrumenty ich rozwiązywania do tych, którymi dysponuje administracja np. więcej policji, rozbudowane administracyjne metody rozwiązywania problemów społecznych. W takiej sytuacji pojawia się zjawisko zaniechania subsydiarności (pomocniczości). Administracje jednostek samorządów terytorialnych zamiast wspierać, mobilizować obywateli i ich wspólnoty, często usiłują ich zastąpić, „ubezwłasnowolniając i wpychając w apatię". Nie zmienia tego powtarzający się często fakt, że od czasu do

[1] T. Bajerowski, P. Cymerman, H. Kryszk, *Rewitalizacja obszarów wiejskich Warmii i Mazur, M*ateriały konferencyjne, Uniwersytet Warmińsko Mazurski, Olsztyn, 7-8 czerwca 2004.

[2] T. Topczewska, *Podstawy planistyczne przedsięwzięć rewitalizacyjnych realizowanych w latach 2004-2006 przy wsparciu funduszami unijnymi*, Człowiek i Środowisko, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, Warszawa, nr 3-4/2008.

[3] K. Skalski, *Rewitalizacja podkrakowskich miasteczek*, Gazeta Krakowska, 4 stycznia 2007

[4] S. Kaczmarek, *Rewitalizacja terenów poprzemysłowych*, Nowy wymiar w rozwoju miast. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2001.

[5] L. Frąckiewicz (red.), *Wykluczenie, rewitalizacja, spójność społeczna, Katowice,* Wydawnictwo Naukowe „Śląsk", Warszawa 2004.

czasu (zazwyczaj przed wyborami) w dość autorytatywnym stylu miasto „daje" mieszkańcom np. plac zabaw czy nowy chodnik[6].

Dodatkowo inwestowanie w miasto nie idzie w parze z potrzebami, interesami poszczególnych społeczności, środowisk małego biznesu, spontanicznych inicjatyw kulturalnych i innych. Niekiedy jest to nieuniknione, a niekiedy wynika z nieuprzejmości i niewiedzy urzędników, projektantów i inwestorów, których słabym punktem jest bagatelizowanie „interesariuszy" żyjącego miasta i brak społecznego dialogu. Wielokrotnie problemem są trwające od wielu lat napięte stosunki między komunalnymi administracjami budynków a prywatnymi właścicielami mieszkań we wspólnotach mieszkaniowych. Innym przykładem jest skracanie, przez biurokratyczny styl zarządzania, cyklu życia starych obiektów, w którym nie występuje zjawisko przekształcenia funkcji i spuścizny społecznej. Są one z reguły doprowadzane do śmierci technicznej, po której pozostaje teren udostępniany nowemu inwestorowi. Taki system zarządzania wyciera z mapy miasta całe obszary dziedzictwa. Śmierć techniczna budynków nie jest tu elementem jakiejś strategii lecz rezultatem jej braku i zaniedbania.

Definicja rewitalizacji zwraca również uwagę na zjawisko społecznej akceptacji. Chodzi o to, aby budować ze społecznościami lokalnymi i wspólnie z nimi tworzyć pomysły na organizację przestrzeni. Rewitalizacja daje szansę, żeby – zamiast mobilizacji lokalnych społeczności przeciw pomysłom urzędników i deweloperów – zintegrowały się one wokół wspólnego, partnerskiego obmyślania i urządzania przestrzeni. P. Lorens wyróżnia następujące grupy celów rewitalizacji:

- urbanistyczno-architektoniczne – zintegrowane z remontem i modernizacją lub nieczęsto rewaloryzacją zespołów architektonicznych, w tym mieszkaniowych i poprzemysłowych, a także ze świadomym kształtowaniem krajobrazu kulturowego danego obszaru;
- techniczne – związane z poprawą jakości struktur miejskich w tym infrastruktury technicznej i drogowej;
- społeczne – charakteryzujące się zatrzymaniem rozwoju negatywnych tendencji społecznych, przeciwdziałaniem patologiom i wykluczeniu społecznemu, a także z poprawą stanu bezpieczeństwa;
- ekonomiczne – zespolone z ożywieniem gospodarczym, z promocją przedsiębiorczości, rozwojem turystyki i realizacją nowych przedsięwzięć o charakterze komercyjnym;
- środowiskowe – powiązane z polepszeniem stanu środowiska naturalnego, likwidacją zanieczyszczeń i emisji.

[6] M. Grewiński, M. Rymsza (red.), *Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie, Warszawa 2011.

P. Lorens zaznacza również, że rewitalizacja miast jest ściśle związana z ideą zrównoważonego i trwałego rozwoju, i aktualnie stała się „elementem nowego paradygmatu urbanistycznego miasta ponowoczesnego”[7].

W Raporcie ONZ „Nasza Wspólna Przyszłość”, opracowanym przez Komisję „Środowisko i Rozwój” pod kierunkiem G. H. Brutland[8] w 1987 r., rozwój zrównoważony (sustainable development) zdefiniowany został jako rozwój, który zaspokaja aktualne potrzeby, bez pozbawiania na to szans przyszłych generacji. Zgodnie z dokumentem „Agenda 21 – plan działań dla zrównoważonego rozwoju globalnego na wiek XXI”[9] zapisanym w 1992 r., zrównoważony i trwały rozwój powinien być oparty na właściwym wykorzystaniu trzech kapitałów: ekonomicznego, ludzkiego i ekologicznego. Wdrażanie tej zasady oznacza przede wszystkim: równorzędne traktowanie i integralność polityki gospodarczej, społecznej, ekologicznej i przestrzennej, harmonizowanie procesów społecznych, gospodarczych i przestrzennych z zaznaczaniem na dostosowanie do środowiska naturalnego, długotrwały proces przekształceń strukturalnych, zmierzający do poprawy jakości życia pokoleń współczesnych i przyszłych.

2. Podstawowe priorytety lokalnych programów rewitalizacji

Zgodnie z ideą zrównoważonego rozwoju Komisja Europejska wskazała cztery priorytety programów rewitalizacji, do których należą: poprawa koniunktury gospodarczej, promowanie równych szans, integracja społeczna i rehabilitacja najsłabszych obszarów miejskich, ochrona i poprawa środowiska miejskiego, wkład w dobre zarządzanie miastem z udziałem społeczności lokalnej. Z punktu widzenia metodycznego Komisja podkreśla zintegrowany sposób podejścia do opracowania programu oraz planowanie (programowanie) rewitalizacji zarówno w skali miasta lub aglomeracji miejskiej, jak i wyodrębnionego obszaru miejskiego dzielnicy czy osiedla[10].

Podstawową kwestią w trakcie realizacji Programów Rewitalizacji jest pozyskiwanie partnerów społecznych, organizacji pozarządowych realizujących działania należące do sfery społecznej tego procesu. Partnerzy poszu-

[7] P. Lorens, *Gospodarowanie przestrzenią a polityka równoważenia rozwoju,* Studia Regionalne i Lokalne, nr 4(22)/2005, Kwartalnik naukowy "Studia Regionalne i Lokalne", Uniwersytet Warszawski, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG), Warszawa.

[8] Dokument z 1987 r. zwanym Raportem Brundtland –od nazwiska pani Gro Harlem Brundtland, byłego premiera Norwegii, w latach 1984– 1987 przewodniczącej Światowej Komisji ds. Środowiska i Rozwoju ONZ (tzw. Komisja Brundtland), Raport Bruntland [w:] http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm.

[9] Agenda 21, to zestaw zaleceń i kierunków działań jakie powinniśmy podejmować na rzecz równoważonego rozwoju w perspektywie XXI wieku; to jeden z podstawowych dokumentów Konferencji Narodów Zjednoczonych "Środowisko i Rozwój" (Szczytu Ziemi), jaka miała miejsce w Rio de Janeiro, w czerwcu 1992 roku; Globalny Program Działań, nazywany popularnie Agendą 21, to obszerny (liczący prawie 600 stron) dokument oparty na 27 zasadach Karty Ziemi; przedstawia porozumienie osiągnięte przez 179 państw.

[10] Wytyczne dotyczące metodologii przeprowadzania analizy kosztów i korzyści, Komisja Europejska, DG Polityka Regionalna, Bruksela 08.2006.

kiwani są głównie przez podmioty realizujące proces wśród organizacji już istniejących. W przypadku słabości takich na obszarze rewitalizowanym, bądź nawet ich braku, podejmowane są działania zmierzające do ich kreacji. Działania te nie mogą być odseparowane od użytkowników przekształcanego terenu, którzy świadomi zmian zachodzących w ich otoczeniu muszą być włączani w ciąg przemian, których celem jest nie tylko zagospodarowywanie obszaru będącego polem działań, ale również aktywizacja społeczności lokalnych, dzięki której następuje poprawa jakości korzystania z przestrzeni[11].

Poprawnie poprowadzone programy rewitalizacyjne mają znaczący wpływ na rozwój społeczny, który jest procesem zwielokrotniania możliwości wyborów przed jakimi staje każdy człowiek, a osiąganym przez umożliwianie skutecznego działania oraz efektywnego wypełniania obowiązków. Na wszystkich poziomach tego rozwoju najistotniejszą rolę pełnią trzy czynniki: zapewnienie warunków umożliwiających długie i zdrowe życie, pełny dostęp do informacji oraz dostęp do środków pozwalających na zapewnienie przyzwoitego standardu życia. Zamierzeniem działań społecznych i gospodarczych podejmowanych na poziomie lokalnym jest szczególnie wzrost dobrobytu oraz poprawa poziomu i jakości życia mieszkańców. Dąży się do tego poprzez rozwój budownictwa mieszkaniowego, dbałość o środowisko przyrodnicze, poprawę wyposażenia w elementy infrastruktury technicznej i społecznej, przyciąganie nowych inwestycji gospodarczych, aktywizowanie społeczne i ekonomiczne mieszkańców.

Obiektywnie trudna i pogarszająca się sytuacja w Wałbrzychu, postawiła przed władzami miasta nowe, pilne zadania w dziedzinie polityki miejskiej i społecznej. Spadek wartości budynków, brak tanich mieszkań, koncentracja problemów społecznych w dzielnicach dotkniętych skutkami restrukturyzacji przemysłu górniczego i wytwarzanie się swoistych gett skumulowanego ubóstwa i zamkniętych obszarów bogactwa oraz upadek centrum miejskiego nie byłby możliwe do rozwiązania bez kompleksowych, wieloletnich programów rewitalizacji, inicjowanych i koordynowanych przez samorząd gminy, a wspieranych przez państwo.

3. Społeczne założenia Lokalnego Programu Rewitalizacji Wałbrzycha na lata 2008-2015

W 2004 r Samorząd miasta Wałbrzycha wybrał, na potrzeby sporządzenia Lokalnego Programu Rewitalizacji, dwie definicje rewitalizacji, które wyrażały najlepiej istotę tego procesu i pochodziły ze źródeł bardzo ważnych dla modelowania merytorycznego oraz prawno-finansowego podejścia do tego procesu w kraju i w regionie.

[11] W. Kłosowski, *Wymogi wobec Lokalnych Programów Rewitalizacji pod kątem ich zgodności z wymogami ZPORR*, 2006, [www.funduszestrukturalne.gov.pl].

Pierwsza z definicji wywodzi się z założeń do projektu „Ustawy o rewitalizacji oraz wspieraniu remontów i niektórych inwestycji budowlanych”[12] przygotowanych przez Stowarzyszenie Forum Rewitalizacji, które jest jednym z najbardziej aktywnych organizacji pracujących od kilku lat społecznie nad przygotowaniem w Polsce podstaw merytorycznych, prawnych i finansowych wdrażania rewitalizacji miast polskich. Określa rewitalizację jako instrument służący rozwojowi wielu obszarów życia społeczno-gospodarczego gminy, przeprowadzana zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju. Skutecznie integruje aspekty przestrzenne, budowlano-inwestycyjne, społeczne, ekonomiczne, kulturalne i ekologiczne w ramach jednego skoordynowanego procesu. Stanowi element długofalowej strategii rozwoju społeczno-ekonomicznego gminy i jest długotrwałym, znacznie dłuższym procesem niż okresy kadencji wybieranych organów gminy.

Druga definicja pochodzi z „Wytycznych dotyczących przygotowania Lokalnego Programu Rewitalizacji jako podstawy udzielania wsparcia z Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013”[13] – dokumentu opracowanego przez Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego i przedstawia rewitalizację jako kompleksowy, skoordynowany, wieloletni, prowadzony na określonym obszarze proces przemian przestrzennych, technicznych, społecznych i ekonomicznych, inicjowany przez samorząd terytorialny (głównie lokalny) w celu wyprowadzenia tego obszaru ze stanu kryzysowego poprzez nadanie mu nowej jakości funkcjonalnej i stworzenia warunków do jego rozwoju, w oparciu o charakterystyczne uwarunkowania endogeniczne.

W obu przytoczonych formułach zawarte zostały części wspólne, słowa kluczowe tj.: długofalowy i skoordynowany proces, strategia, rozwój społeczny, gospodarczy i przestrzenny, które zostały wykorzystane dla właściwego podejścia do rewitalizacji miasta Wałbrzycha.

Nowy okres finansowania i związane z tym wytyczne Ministerstwa Rozwoju Regionalnego dotyczące Lokalnych Programów Rewitalizacji pociągnęło za sobą konieczność przygotowania nowego Lokalnego Programu Rewitalizacji Wałbrzycha na lata 2008-2015. Dokument ten zawiera analizy wskaźników związanych z poziomem ubóstwa i wykluczenia społecznego, poziomem bezrobocia, a także określających stan techniczny budynków

[12] Najważniejsze zagadnienia z tego zakresu regulują:
Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U.01.142.1591 z późn. zm.),
Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 o gospodarce komunalnej (Dz. U. 97/9/43 z późn. zm.),
Ustawa z 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 03.80.717 z późn. zm.),
Ustawa z dnia 7 lipca 1994 Prawo budowlane (Dz. U. z 00/106/1126 z późn. zm.),
Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 00/46/543 z późn. zm.),
Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r Kodeks Cywilny (Dz. U. 71/16/93 z późn zm.),
Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. 05/169/1420 z późn zm.),
Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 z późn. zm.).

[13] Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013, szczegółowy Opis Priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013.

mieszkalnych. Za obszar wsparcia uznany został teren Śródmieścia Wałbrzycha. Taki wybór w pełni pokrył się z długofalowymi planami i działaniami władz miasta, które uznały centrum za obszar, który powinien generować rozwój gospodarczy, jak również przemiany społeczne i przestrzenne na całym obszarze Wałbrzycha. Dowodzi o tym fakt kompleksowego podejścia do problematyki dotyczącej centrum, zarówno w sferze inwestycyjnej, gospodarczej, jak i społecznej. Przed miastem stanęły poważne wyzwania w aspekcie kompleksowej społeczno-gospodarczej i przestrzennej odnowy obszarów zdegradowanych. W okresie 2008-2015 władze zamierzają skupić środki i działania rewitalizacyjne w obszarze Śródmieścia. Lokalny Program Rewitalizacji Miasta Wałbrzycha na lata 2008-2015 jest traktowany więc jako strategia dla obszaru Śródmieścia i stąd opracowanie dla tego obszaru celów rewitalizacji oraz nowych projektów. Do udziału w procesie rewitalizacji Śródmieścia zaproszono partnerów ze środowisk społecznych i gospodarczych. Przeprowadzono spotkania konsultacyjne również ze wspólnotami i spółdzielniami mieszkaniowymi oraz zarządcami nieruchomości w Śródmieściu. Po realizacji projektów wpisanych do Lokalnego Programu Rewitalizacji rozpoczęto wdrażanie kolejnych przedsięwzięć. W trakcie trwania realizacji programu zapraszani są również do współpracy wszyscy interesariusze rozwoju społecznego, gospodarczego i przestrzennego Śródmieścia Wałbrzycha. Bez wątpienia w perspektywie kolejnych lat działania rewitalizacyjne zostaną skierowane na inne obszary miasta, które podobnie jak Śródmieście zostały dotknięte problemami degradacji społeczno-gospodarczej i przestrzennej.

Przygotowując Lokalny Program Rewitalizacji Miasta Wałbrzycha na lata 2008-2015 samorząd zdawał sobie sprawę, że efektywne działania rewitalizacyjne mogą być realizowane tylko poprzez połączenie trzech sfer rozwojowych:

- gospodarczej, na którą składają się pobudzenie przedsiębiorczości, promocja gospodarcza, podnoszenie jakości kapitału ludzkiego przedsiębiorstw działających w zdegradowanym obszarze;
- społecznej poprzez integrację społeczną oraz zawodową osób wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem, rozwój kultury i tożsamości lokalnej oraz poprawę warunków mieszkaniowych i bezpieczeństwa publicznego;
- przestrzennej jako poprawę funkcjonalności terenu, odnowy przestrzeni publicznej i uatrakcyjnienia miejsca zamieszkania oraz rozwoju turystycznego.

Tylko równoczesne działania łączące te obszary rozwojowe mogą przyczynić się do przełamania kryzysu społeczno-gospodarczego rewitalizowanego obszaru.

Po przeprowadzonych analizach kryteriów degradacji społecznej, obszar Śródmieścia i obszar poprzemysłowy przy ul. Wysockiego (obszar niezamieszkały), wskazane do rewitalizacji, obejmują powierzchnię 245.9 ha i są zamieszkałe przez 16 600 osób. Tylko pod względem poziomu przedsiębiorczości i prowadzenia działalności gospodarczej sytuacja w Śródmieściu jest

lepsza niż w całym mieście. Pod każdym innym z badanych kryteriów Śródmieście jawi się jako obszar wymagający natychmiastowej interwencji. W związku z tym Śródmieście wskazane zostało jako obszar podlegający wsparciu w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego w latach 2007-2013. Kwota wsparcia w przeliczeniu na jednego mieszkańca obszaru wskazanego do rewitalizacji wynosiła ok. 1 181 zł.

Na potrzeby opracowania Lokalnego Programu Rewitalizacji przeprowadzono na stronach internetowych Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu sondaż społeczny wśród mieszkańców miasta. Na jego podstawie zidentyfikowano opinie społeczności lokalnej na temat problemów społeczno-gospodarczych i przestrzennych Śródmieścia Wałbrzycha oraz opinii na temat proponowanych przez samorząd projektów inwestycyjnych. Z sondażu, w którym wzięło udział 200 osób wynikało, iż niemal wszyscy respondenci uważają, że Śródmieście Wałbrzycha wymaga ożywienia gospodarczego, społecznego oraz poprawy wizerunku przestrzenno-architektonicznego. Do najpoważniejszych problemów dotykających Śródmieście zaliczono zły stan techniczny budynków mieszkalnych (90% odpowiedzi). Kolejny najczęściej pojawiający się w odpowiedziach problem w 76% odpowiedzi to patologie społeczne (alkoholizm, narkomania, przemoc w rodzinie, przestępczość nieletnich). Niewystarczająca oferta usług gastronomiczno-turystycznych to problem Śródmieścia według niemal 69% respondentów. Kolejne to brak poczucia bezpieczeństwa, brak oferty spędzania wolnego czasu dla dzieci i młodzieży, ubóstwo i wykluczenie społeczne, mała liczba wydarzeń kulturalnych, zły stan „małej" architektury. Pod progiem 40% znalazł się problem związany ze słabą integracją społeczną mieszkańców Śródmieścia oraz tylko w 24% odpowiedzi wymieniono problem wysokiego poziomu bezrobocia. Opinie mieszkańców Wałbrzycha z niewielkimi wyjątkami (np. poziom bezrobocia), były zgodne ze stawianą diagnozą stanu Śródmieścia na podstawie danych statystycznych i przeprowadzonych wizji lokalnych.

Dla obszaru wskazanego do rewitalizacji określono plany działań przestrzennych, gospodarczych i społecznych, które zawierały listę priorytetowych typów projektów oraz projektów kluczowych inwestycyjnych i społecznych. Plany działań wraz z celami, które realizowane są za pomocą koncepcji okazały się podstawą do prowadzenia polityki rewitalizacji na wskazanym obszarze. Założono, że prócz wskazanych projektów kluczowych zidentyfikowanych na etapie opracowania Lokalnego Programu Rewitalizacji, co roku zostaną wdrażane projekty realizowane również przez podmioty zewnętrzne. Dostęp do środków zależy przede wszystkim od tego, czy cele planowanych inicjatyw rewitalizacyjnych zgodne są z celami oraz priorytetowymi ich typami.

W ramach trwającego już od kilku lat rozważań nad aspektem społecznym rewitalizacji pojawiały się różne wątki socjologiczne, filozoficzne, ekonomiczne i prawne. Przestrzeń ta stała się platformą ciągłego dialogu nad znaczeniem rewitalizacji dla różnych dziedzin życia i działalności człowieka. Nadawanie przestrzeni publicznej nowych funkcji i wartości stało się dla miasta Wałbrzycha swoistą formą służącą również zachowaniu ciągłości historycznej. Tworzenie i nadawanie nowej jakości miejscom w przestrzeni

pozwoliło mieszkańcom objętego rewitalizacją obszaru odnaleźć się w realnej rzeczywistości, realizując jednocześnie potrzeby indywidualne, jak i potrzeby społeczności lokalnej.

Poza wybranymi kryteriami wyznaczonymi do rewitalizacji obszary te powinny tworzyć spójne geograficznie i funkcjonalnie strefy, zgodne z lokalnym planem zagospodarowania przestrzennego lub studium uwarunkowań i kierunków takiego zagospodarowania. Ponadto powinny posiadać obiekty o wartości kulturowej lub architektonicznej oraz obiekty o pewnym potencjale gospodarczym.

PODSUMOWANIE

Wykazanie, że na wyznaczonym obszarze rewitalizacji istnieje możliwość wzrostu aktywności społecznej i gospodarczej, zdaje się być jedną z kluczowych przesłanek powodzenia działań zmierzających do poprawy warunków życia, ochrony i zachowania zasobów oraz nadania nowych funkcji ekonomicznych i społecznych terenom zdegradowanym. Wobec powyższego oraz w oparciu o dotychczasowe doświadczenia w realizacji programów rewitalizacji społecznej, rodzą się pytania o dalszy kierunek dofinansowania tego typu działań. Pojawiają się dylematy, czy wzmacniać obszary najsłabsze, czy koncentrować środki i wspierać tereny, na których występują największe szanse rozwoju, traktując je jako swoiste „lokomotywy" ciągnące rozwój i zapewniające jednocześnie sprawną komunikację publiczną, oczekując na wzrost jakości życia w otaczających te miejsca prowincjach. W tych rozważaniach idea zrównoważonego rozwoju zdaje się być podstawą w diagnozowaniu możliwości i ograniczeń wykorzystania procesów rewitalizacji jako instrumentu rozwoju społeczno-gospodarczego. Kierując się zasadami zrównoważonego rozwoju, a w szczególności zasadą współpracy wszystkich w zwalczaniu ubóstwa, zmniejszeniu różnic w poziomie życia i dążeniu do zaspokojenia potrzeb większości ludzi, będziemy mogli przyczyniać się do sukcesu i powodzenia działań ujętych w założeniach lokalnych programów rewitalizacji, wdrażanych zarówno przez podmioty publiczne, jak i prywatne.

LITERATURA:

[1] Bajerowski T., Cymerman P., Kryszk H., *Rewitalizacja obszarów wiejskich Warmii i Mazur,* materiały konferencyjne, Uniwersytet Warmińsko Mazurski, Olsztyn, 7-8 czerwca 2004.

[2] Frąckiewicz L. (red.), *Wykluczenie, rewitalizacja, spójność społeczna, Katowice*; Wydawnictwo Naukowe „Śląsk", Warszawa 2004.

[3] Grewiński M., Rymsza M., (red.), *Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej,* Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP w Warszawie, Warszawa 2011.

[4] Kaczmarek S., *Rewitalizacja terenów poprzemysłowych. Nowy wymiar w rozwoju miast,* Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2001.

[5] Kłosowski W., *Wymogi wobec Lokalnych Programów Rewitalizacji pod kątem ich zgodności z wymogami ZPORR*, 2006, [www.funduszestrukturalne.gov.pl].

[6] Lorens P., *Gospodarowanie przestrzenią a polityka równoważenia rozwój,* Studia Regionalne i Lokalne, nr 4(22)/2005 Kwartalnik naukowy "Studia Regionalne i Lokalne", Uniwersytet Warszawski, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych (EUROREG), Warszawa.

[7] *Lokalny Program Rewitalizacji Wałbrzycha na lata 2008-2015*, Załącznik do Uchwały Rady Miejskiej Wałbrzycha nr XXXV/311/09 z dnia 11-02-2009 (z późn. zm.).

[8] Topczewska T.*, Podstawy planistyczne przedsięwzięć rewitalizacyjnych realizowanych w latach 2004-2006 przy wsparciu funduszami unijnymi*, Człowiek i Środowisko, nr 3-4/2008, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, Warszawa.

[9] Skalski K., *Rewitalizacja podkrakowskich miasteczek,* Gazeta Krakowska, 4 stycznia 2007.

[10] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U.01.142.1591 z późn. zm.).

[11] Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 o gospodarce komunalnej (Dz. U. 97/9/43 z późn. zm.).

[12] Ustawa z 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U 03.80.717 z późn. zm.).

[13] Ustawa z dnia 7 lipca 1994 Prawo budowlane (Dz. U. z 00/106/1126 z późn. zm.).

[14] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. 00/46/543 z późn. zm.).

[15] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks Cywilny (Dz. U. 71/16/93 z późn zm.)

[16] Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. 05/169/1420 z późn zm.).

[17] Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 z późn. zm.).

[18] *Raport Bruntland*, [w:] [http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm].

[19] *Podręcznik rewitalizacji. Zasady, procedury i metody działania współczesnych procesów rewitalizacji*, Warszawa 2003, GTZ Gesellschaft für Techni-

sche Zusammenarbeit przy współpracy Institut für Wohnen und Umwelt Darmstadt.

STRESZCZENIE

Rewitalizacja jako element rozwoju społecznego miasta Wałbrzycha

Rewitalizacja miast i terenów poprzemysłowych w istotny sposób wpisuje się jako wzrost lokalny związany z problematyką zrównoważonego rozwoju, ingerując przy tym nie tylko w układ przestrzenny ale również społeczny. Działaniom towarzyszy zatem polityka ochrony najuboższych mieszkańców terenów rewitalizowanych i związanych z nią odpowiednich postępowań.

Artykuł ma na celu wyjaśnienie pojęcia rewitalizacji i wskazania powiązania z rozwojem społecznym na przykładzie miasta Wałbrzycha, które objęte zostało programem rewitalizacji na lata 2008-2015.

SUMMARY

Revitalization as a social development factor of the city of Wałbrzych

Revitalization of cities and industrial areas becomes an important part in the local increase connected with balanced growth issues, interfering at the same time not only in spatial but also in social order. Along this comes the protection policy of the poorest inhabitants of revitalized areas and its appropriate conduct.

The article aims to explain the term revitalization and to point out its connection to social growth based on the city of Wałbrzych which is in revitalization program 2008-2015.

Aneta Mędza
Uniwersytet Ekonomiczny
we Wrocławiu

EUWT – nowy wymiar współpracy transgranicznej

WSTĘP

Istnieje wiele różnych struktur współpracy transgranicznej. Do dotychczas najbardziej udanych form obejmujących współpracę na poziomie regionalnym/lokalnym zaliczyć można euroregiony[1]. Poparcie dla współpracy transgranicznej ze strony UE jest niewątpliwe. Regiony przygraniczne mają w porównaniu z innymi regionami dodatkowe priorytety w polityce regionalnej, co wyraża się w wielości programów operacyjnych tejże współpracy. W nowym okresie finansowym 2014-2020 współpraca transgraniczna będzie miała równie duże znaczenie, a wprowadzenie nowego instrumentu obok euroregionów jest tego dowodem[2].

Zmianą jakościową w podejściu Unii Europejskiej do prawnej regulacji realizowanej na jej terytorium współpracy transgranicznej stało się ustanowienie nowego instrumentu prawnego, jakim jest europejskie ugrupowanie terytorialne. Przyjęcie rozporządzenia w sprawie EUWT z lipca 2006 roku jest nowością i ewolucją w sferze współpracy terytorialnej[3]. Tego typu struktury funkcjonują od niedawna albo są dopiero na etapie tworzenia. W Polsce pierwszym europejskim ugrupowaniem współpracy terytorialnej jest EUWT TRITIATA utworzone w dniu 25 lutego 2013 r. decy-

[1] P. Niehaus, *Problematik der Grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Europäischen Union am Beispiel der Euroregion Neisse-Nisa-Nysa und der Euroregion Bayerischer Wald-Böhmerwald-Untere Inn*, Karlsruhe 2013, s. 9.

[2] M. Greta, *Euroregiony polskie w procesie integracji europejskiej oraz w przezwyciężaniu peryferyjności i dysproporcji regionalnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013, s. 10-11.

[3] H. Dumała, *Transnarodowe sieci terytorialne w Europie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2012, s. 147.

zją Ministra Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej (MSZ) nr 1/2013 r.[4].

Temat współpracy transgranicznej, a co za tym idzie struktur działających w ramach tej współpracy, dostępnych dla jednostek samorządu terytorialnego, jest szczególnie ważny ze względu na nową perspektywę finansową 2014-2020. Czym są EUWT? Jaka jest ich rola w stosunku do istniejących euroregionów? Czy występują zależności między nimi? W niniejszym artykule zostanie przedstawiona charakterystyka nowo powstałego instrumentu oraz porównanie do znanych, funkcjonujących od dawna euroregionów.

1. Współpraca Transgraniczna

Granice między państwami nazywane są często "bliznami historii". Współpraca transgraniczna pomaga łagodzić niekorzystne skutki istnienia tych granic, a także przezwyciężać skutki położenia terenów przygranicznych na narodowych obrzeżach państw oraz służyć poprawie warunków życiowych osiadłej tam ludności. Współpraca ta powinna obejmować wszystkie dziedziny życia kulturalnego, społecznego i gospodarczego, a także rozwoju związanej z nim infrastruktury. Wiedza o sąsiadach jest równie ważna jak budowanie zaufania. Wielorodność zarówno problemów jak i szans po obu stronach granic w Europie sprawia, że współpraca transgraniczna staje się nieodzowna, służąc urzeczywistnianiu zasad prawa międzynarodowego na dającym się przejrzyście i regionalnie objąć obszarze pogranicza. Regiony transgraniczne i graniczne stają się pomostami w procesie jednoczenia Europy. Istotne we współpracy transgranicznej jest stosowanie zasady subsydiarności i partnerstwa między płaszczyzną europejską, państwową, regionalną i lokalną[5].

Instytucjonalne wsparcie współpracy transgranicznej ma swój wyraz w europejskich uregulowaniach prawnych określających cele, zasady i warunki tej współpracy. Podstawę prawną stosunków dwustronnych stanowią umowy wielostronne(międzynarodowe), w których jedną z najważniejszych zasad jest nawiązywanie i rozwój różnych form współpracy. Najważniejszymi i najtrwalszym instrumentami określania ram dla współpracy transgranicznej są poniższe konwencje i umowy międzynarodowe[6]:

- Europejska Konwencja Ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi sporządzona w Madrycie 21 maja1980 roku, nazywana w skrócie Konwencją Madrycką. Konwencja ma charakter otwarty, a to oznacza, że Komitet Ministrów Rady Europy może poprzez jednomyślne postanowienie zaprosić każde pań-

[4] Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej TRITIA z ograniczoną odpowiedzialnością. Podstawowe informacje, [http://www.egtctritia.eu/pl/podstawowe-informacje], 30.04. 2014.

[5] *Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych*, s. 8.

[6] *Euroregiony na granicach Polski 2007*, Urząd Statystyczny we Wrocławiu, Wrocław 2007, s. 15-16.

stwo europejskie nie będące członkiem Rady Europy do przystąpienia do Konwencji. Zaproszenie to wymaga zgody każdego z państw, które przystąpiło już do tej umowy wielostronnej. W preambule Konwencji stwierdza się, że państwa powinny w najszerszym stopniu wspierać współpracę transgraniczną i w ten sposób przyczyniać się do postępu gospodarczego i społecznego tych obszarów oraz umocnienia poczucia wspólnoty, łączącej narody i regiony Europy. W Konwencji podkreśla się pierwszeństwo prawa wewnętrznego kraju w stosunku do umów zawieranych przez partnerów współpracy transgranicznej. Polska przystąpiła do tej Konwencji 19 stycznia 1993 roku[7].

- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego uchwalona przez Radę Europy w Strasburgu 15 października 1985 roku. To zbiór postanowień, a zarazem gwarancji dotyczących statusu i rozwoju lokalnej samorządności. Państwo, które ratyfikuje Kartę powinno respektować generalne zasady demokracji lokalnej, w tym również prawo do zrzeszania się społeczności lokalnych w międzynarodowych związkach i porozumieniach współpracy transgranicznej. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego jest drugim obok Konwencji Madryckiej bardzo ważny europejskim aktem prawnym, określający ramy formalno-prawne oraz formy uczestnictwa społeczności lokalnych w kontaktach międzynarodowych w oparciu o standardy europejskie. W Karcie zapisane jest m.in. prawo społeczności lokalnych do współpracy ze społecznościami lokalnymi innych państw. W 1993 roku Polska ratyfikowała Kartę[8].
- Europejska Karta Samorządu Regionalnego przyjęta w Strasburgu 5 czerwca1997 roku przez Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy. To kontynuacją tworzenia podstawowych europejskich standardów prawnych pobudzających i ułatwiających współpracę transgraniczną między regionami[9].

Głównymi celami współpracy transgranicznej, które zostały wymienione w Europejskiej Karcie Regionów Granicznych i Transgranicznych są:

- nowa jakość granic: obszary spotkań,
- umacnianie warunków gospodarczych i społeczno-kulturalnych,
- regiony siłą napędową współpracy transgranicznej (partnerstwo i subsydiarność; regiony przygraniczne i transgraniczne jako pomosty łączące sąsiadów),
- ujednolicanie zagospodarowania przestrzennego w Europie,
- niwelowanie gospodarczych oraz infrastrukturalnych przeszkód i dysproporcji[10].

---

[7] *Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej Między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi*, (Dz. U. z 1993, nr 61, poz. 287).

[8] *Europejska Karta Samorządu* sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., (Dz. U. z dnia 25 listopada 1994 r.).

[9] *Euroregiony na ...* , op. cit., s. 15-16.

[10] M. Kołodziejski, K. Szmigiel, *Międzynarodowa Współpraca Transgraniczna i Międzyregionalna w kontekście polityki regionalnej państwa na lata 2007-2013*, Wydawnictwo Centrum Rozwoju Lokalnego, Warszawa 2004, s. 8-9.

W literaturze przedmiotu istniej wiele rozmaitych pojęć na oznaczenie współpracy jednostek samorządu terytorialnego przekraczającej granice państwowe. Obok przyjętego w niniejszym artykule terminu „współpraca transgraniczna", stosuje się także określenia takie, jak współpraca „przygraniczna", „ponadgraniczna", „sąsiedzka", „międzynarodowa", „zagraniczna", zaś w przypadku samorządu regionalnego mowa jest o współpracy „regionalnej", „międzyregionalnej" i „regionalnej transgranicznej"[11].

Na potrzeby niniejszego artykułu przyjęto definicję współpracy transgranicznej podaną w Konwencji Madryckiej, w myśl której za taką współpracę uważa się „każde wspólnie podjęte działanie mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby umawiających się stron jak również zawarcie porozumień oraz przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji takich zamierzeń"[12].

Od końca lat 80-tych ubiegłego wieku rozwijają się w Europie procesy, które nadal wywierają fundamentalny wpływ na współpracę transgraniczną. Do tych procesów zaliczyć można:

- stopniowy demontaż granic wewnętrznych UE od 1 stycznia 1993 r., któremu towarzyszy przesunięcie dotychczasowych granic państwowych w kierunku granic zewnętrznych UE z innymi państwami,
- działania na rzecz ustanowienia kontaktów między regionami wzdłuż nowych granic zewnętrznych UE, mające na celu ułatwienie wymiany intelektualnej, politycznej i gospodarczej z państwami trzecimi, np. Szwajcarią, Norwegią, czy krajami Europy Środkowo Wschodniej,
- fakt, że po przyjęciu nowych członków do Unii Europejskiej zewnętrzne granice UE stają się granicami wewnętrznymi, a granice państw kandydackich stają się zewnętrznymi granicami Unii.

Procesy te przyczyniają się do znacznego rozszerzenia i intensyfikacji współpracy transgranicznej. Współpraca ta może odbywać się w formie komisji międzyrządowych, komisji planowania przestrzennego bądź też z udziałem szczebla regionalnego i lokalnego w formie euroregionów lub stowarzyszeń o podobnej strukturze, organizowane w oparciu o formalne umowy międzynarodowe lub też bez takich umów[13].

2. EUROREGION

Niemieckim pomysłem na scalanie zniszczonej wojną Europy były Euroregiony. EUREGIO – pierwszy region transgraniczny, powstał 50 lat temu na niemiecko – holenderskiej granicy i był inicjatywą lokalnych władz po

[11] R. Kusiak-Winter, *Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec studium administracyjnoprawne*, Wydawca Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2011, s. 19-21.

[12] Art. 2 Europejskiej konwencji ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi.

[13] *Praktyczny podręcznik współpracy transgranicznej*, Komisja Europejska, Gronau 2000, s. 11.

obu stronach granicy. Wtedy pogranicze nie było przedmiotem zainteresowania żadnych grup, a stosunki pomiędzy Niemcami a Holandią były wyjątkowo złe. Obecnie skupia on 130 miast, powiatów i gmin[14]. Od nazwy pierwszego euroregionu wzięła się nazwa tych szczególnych struktur. Współpraca euroregionalna wpisała się na trwałe w dzieje europejskiej integracji oraz należy do zadań priorytetowych UE.W 1976 r. Parlament Europejski przyjął rozporządzenie o tworzeniu związków regionów przygranicznych i od tego czasu stały się one priorytetem w powstającej polityce regionalnej (1975). Następnym znaczącym krokiem w formalizowaniu przedsięwzięć euroregionalnych było rozporządzenie Rady Europejskiej (1984), zgodnie z którym Komisja Europejska miała popierać tę formę współpracy i udzielać jej szczególnego wsparcia finansowego. W latach dziewięćdziesiątych, na mocy Traktatu z Maastricht euroregiony uzyskały organ doradczy, jakim stał się dla nich Komitet Regionów. Aby zwiększać swoją rolę we współpracy europejskiej regiony, w tym regiony przygraniczne, same zaczęły się organizować, tworząc międzynarodowe organizacje pozarządowe. Dla euroregionów najważniejszą tego typu organizacją jest Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych (SERG) z siedzibą w Gronau, powołaną w czerwcu 1971 r. na zamku w Arnholt (powiat Borken, RFN) podczas konferencji 10 euroregionów[15].

Euroregiony są stałymi strukturami współpracy transgranicznej między bezpośrednio sąsiadują ze sobą władzami jednostek lokalnych i regionalnych usytuowanych wzdłuż wspólnych granic państwowych. Wśród cech charakterystycznych euroregionów wyróżnić można następujące elementy:

- euroregiony nie są ani nową formą administracji, ani też nowym szczeblem rządowym, lecz stanowią platformę wymiany i transgranicznej współpracy horyzontalnej pomiędzy władzami lokalnymi i regionalnymi; wzmacniając tym samym współpracę na linii pionowej między władzami lokalnymi lub regionalnymi, rządami i instytucjami europejskimi,
- euroregiony są stowarzyszeniami władz lokalnych i regionalnych znajdujących się po obu stronach granicy państwowej, dysponujące czasami zgromadzeniem parlamentarnym,
- euroregiony są stowarzyszeniami transgraniczne, posiadające stały sekretariat, zespół techniczny i administracyjny oraz własne zasoby,
- euroregiony w niektórych wypadkach mogą być podmiotami podlegające prawu prywatnemu, oparte na organizacjach nienastawionych na zysk lub fundacjach działających po obu stronach granicy zgodnie z właściwymi systemami prawa krajowego. W innych zaś to podmioty podlegające prawu publicznemu, oparte na umowach międzypaństwo-

[14] B. Cöllen, *EUREGIO – pierwszy euroregion w Europie*, [http://www.dw.de/euregio-pierwszy-euroregion-w-europie/a-3854772], 30.04.2014.

[15] M. Greta, K. Lewandowski, *Euroregion jako instrument realizacji spójności społeczno-ekonomicznej i Strategii Lizbońskiej*, [w:] M. G. Woźniak, *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy w kontekście spójności społeczno-ekonomicznej*, Czasopisma Uniwersytetu Rzeszowskiego Zeszyt Nr 12, Rzeszów 2008, s. 71-83.

wych i odpowiedzialne m.in. za zaangażowanie władz lokalnych i regionalnych oraz współpracę między nimi,

- euroregiony są często definiowane nie tylko poprzez swój polityczno-administracyjny czy geograficzny, ale przejawiają również wspólne cechy gospodarcze, społeczne lub kulturowe[16].

2.1. Euroregion Nysa

Euroregion Neisse-Nisa-Nysa, najstarszy euroregion w Polsce, to organizacja działającą na obszarze pogranicza wokół trójstyku granic między Rzeczpospolitą Polską, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Czeską, powstałą w wyniku konferencji założycielskiej „Dreiländereck" w maju 1991 w Zittau. Podział administracyjny euroregionu przedstawiono na rys. 1. Współpraca w Euroregionie Nysa opiera się na zasadach równoprawności, wyrażonych w „Europejskiej konwencji ramowej o współpracy transgranicznej między Wspólnotami i władzami terytorialnymi", przyjętej przez Radę Europy w roku 1980. Członkami Euroregionu Nysa są stowarzyszenia istniejące na terenie Dolnego Śląska (Stowarzyszenie Gmin Polskich EUROREGIONU NYSA),Górnych Łużyc (Kommunalgemeinschaft EUROREGION NEISSE e.V.), Północnych i Wschodnich Czech (Regionálnisdružení EUROREGION NISA)[17].

Rysunek 1. Podział administracyjny Euroregionu Neisse-Nisa-Nysa

Źródło: [http://www.neisse-nisa-nysa.org/index.php?id=63&L=2], 01.05.2014.

[16] Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie euroregionów (2007/C 256/23), Data ogłoszenia: 27.10.2007.

[17] *Ramowe porozumienie Euroregionu Neisse – Nisa – Nysa.*

Euroregion Nysa obejmuje obszar 13.254 km^2. ERN jest finansowany głównie przez struktury komunalne. Za podstawowe kanony współpracy uznano parytet, rotację, konsensus i równopartnerstwo. Od początku istnienia ERN aż do roku 2004 siedzibą było Zittau. Od 2004 roku do dzisiaj znajduje się ona w największym mieście euroregionu w Libercu[18].

3. EUROPEJSKIE UGRUPOWANIE TERYTORIALNE

Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej (EUWT) to nowy instrument prawny wprowadzony przez prawo wspólnotowe, pozwalającym na tworzenie sformalizowanych grup współpracy przez podmioty publiczne z różnych państw członkowskich. Podstawą prawną dla EUWT stanowi rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej. Ma ono charakter aktu wiążącego i bezpośrednio obowiązującego, jednak jego art. 16 wprowadza obowiązek ustanowienia przez państwa członkowskie przepisów, które zapewnią skuteczne stosowanie tej regulacji wspólnotowej. W tym celu na gruncie prawa polskiego przygotowywana została Ustawa z 7 listopada 2008 r. o Europejskim Ugrupowaniu Współpracy Terytorialnej[19].

Według Sprawozdania Monitorującego EUWT za 2013 rok wydanego przez Komitet Regionówfunkcjonuje41 ugrupowań reprezentujących obecnie 750 instytucji z całej UE, zaś na terytoriach będących w zasięgu tych instytucji zamieszkuje obecnie około 76 mln osób. Partnerstwa mają zróżnicowany charakter, poczynając od małych lokalnych i lokalno-regionalnych współpracujących ze sobą ugrupowań, a kończąc na partnerstwach między różnymi szczeblami sprawowania władzy. Około połowy ugrupowań ma charakter lokalnych partnerstw[20].

Celem EUWT jest ułatwianie i upowszechnianie współpracy transgranicznej, oraz transnarodowej lub międzyregionalnej, zwanych dalej „współpracą terytorialną", między jej członkami, wyłącznie w celu wzmocnienia spójności ekonomicznej i społecznej. EUWT wykonuje zadania powierzane mu przez członków, określone we wcześnie wspólnie uzgodnionej konwencji. Zadania te są ograniczone do ułatwiania i upowszechniania współpracy terytorialnej w celu wzmocnienia spójności gospodarczej i społecznej oraz do realizacji programów lub projektów współpracy terytorialnej współfinansowanych przez Wspólnotę za pomocą Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego lub Funduszu Spójności. EUWT może prowadzić również inne określone działania związane ze współpracą terytorialną ich członków, jeżeli służą one realizacji celów do których została powołana. EUWT składa się z członków położonych na tery-

[18] [http://www.neisse-nisa-nysa.org/index.php?id=65&L=2], 01.05.2014.

[19] *Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej*, [http://www.interreg.gov.pl/20072013/EUWT], 01.05.2014.

[20] *EGTC Monitoring Report 2013 Towards the New Cohesion Policy*, Committee of the Regions, February 2014, s. 1.

torium przynajmniej dwóch państw członkowskich, należących do jednej lub kilku z następujących kategorii:

- państwa członkowskie;
- władze regionalne;
- władze lokalne;
- podmioty prawa publicznego w rozumieniu art. 1 ust. 9akapit drugi dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi.

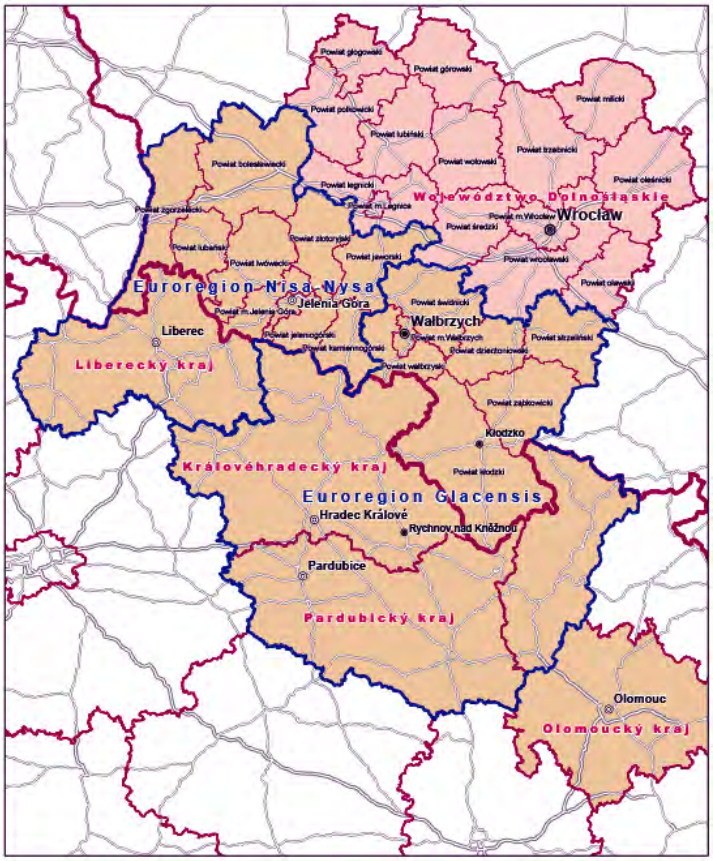
Członkami mogą być również stowarzyszenia składające się z podmiotów należących do jednej lub kilku z tych kategorii[21].

3.1. EUWT NOWE SUDETY z o.o.

24 kwietnia 2014 r. na Sesji Sejmiku Województwa Dolnośląskiego radni zadecydowali o przystąpieniu Województwa Dolnośląskiego do Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej Nowe Sudety z o.o. z siedzibą w Jeleniej Górze. W tym dniu zostały przyjęte projekty Konwencji i Statutu EUWT. Członkami i założycielami Ugrupowania obok Województwa Dolnośląskiego są: Kraj Liberecki, Kraj Kralowohradecki, Kraj Pardubicki, Kraj Ołomuniecki oraz polskie i czeskie części euroregionów Nysa i Glacensis. EUWT Nowe Sudety będzie miało na celu intensyfikację, ułatwianie i upowszechnianie polsko-czeskiej współpracy transgranicznej na rzecz wzmocnienia spójności społecznej i ekonomicznej. Realizacja tego celu będzie się odbywać przez rozwój współpracy w sektorach takich jak: turystyka, kultura, edukacja i ochrona zdrowia, a także na potrzeby badań i rozwoju technologii. Członkowie będą działali dodatkowo na rzecz wspierania i poprawy wspólnej ochrony zasobów naturalnych i kulturowych, poprawę dostępu do usług i sieci transportowych, wspieranie przedsiębiorczości, badań i rozwoju technologicznego oraz propagowanie lokalnych inicjatyw. Po podjęciu uchwał o przystąpieniu do Ugrupowania członkowie zwrócą się z prośbą do właściwych instytucji krajowych o wydanie zgody na udział w EUWT. Jeżeli decyzja będzie pozytywna, EUWT NOWE SUDETY zostanie wpisane do Rejestru Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej prowadzonego przez ministra właściwego ds. zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej. Rejestracja Ugrupowania planowana jest na II połowie 2014 roku. Prace nad utworzeniem EUWT Nowe Sudety zapoczątkowano 5 października 2011 roku w Jeleniej Górze, kiedy podpisano list intencyjny w sprawie utworzenia ugrupowania. Od stycznia 2012 roku realizowany jest wspólny projekt pn. „Strategia zintegrowanej współpracy czesko-polskiego pogranicza" współfinansowany z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach POWT RCz – RP 2007-2013, którego głównym celem było wypracowanie optymalnego modelu funkcjonowania polsko-

[21] Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT).

czeskiego EUWT[22]. Projekt ten obejmuje tematy, które przyczyniają się do lepszego poznania się partnerów współpracy. W ramach projektu analizowano kwestie kluczowe dla powstania EUWT na polsko-czeskim pograniczu (zagadnienia podatkowe, prawne, w tym z zakresu prawa pracy etc.). Obszar realizacji projektu jest zarazem obszarem nowo powstającego ugrupowania, co przedstawiono na rys. 2[23].



Rysunek 2. Mapa obszaru projektu „Strategia zintegrowanej współpracy czesko-polskiego pogranicza"

Źródło: [http://4cbc.eu/o-projekcie], 01.05.2014.

[22] *Dolny Śląsk przystąpił do EUWT NOWE SUDETY*, [http://www.umwd.dolnyslask.pl/Ewt/aktualnosci-ewt/artykul/dolny-slask-przystapil-do-euwt-nowe-sudety-z-oo], 01.05.2014.
[23] *O projekcie*, [http://4cbc.eu/o-projekcie], 01.05.2014.

4. EUROREGION A EUWT[24]

Euroregion jest formą współpracy, której podstawy wywodzą się z aktów prawnych Rady Europy, a zasadniczym dokumentem jest Konwencja Madrycka. Podmiotami współpracy w euroregionie mogą być samorządy, organy administracji państwowej, ale również osoby prawne, a nawet osoby fizyczne. Uczestnictwo w tej formie współpracy jest całkowicie dobrowolne. Euroregion nie posiada osobowości prawnej. Jego statut jest wynikiem wewnętrznego uzgodnienia reguł współpracy stron porozumienia transgranicznego. Euroregiony funkcjonujące na polskim pograniczu mają postać stowarzyszeń komunalnych, a ich kompetencje i funkcje zostały określone w przepisach zawartych w prawie o stowarzyszeniach[25]. Celem nadrzędnym obu form jest wzmocnienie współpracy transgranicznej.

Podstawowym dokumentem regulującym ustanowienie EUWT jest Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) i ustawa polska z dnia 7 listopada 2008 r. o Europejskim Ugrupowaniu Współpracy Terytorialnej. EUWT posiada osobowość prawną oraz zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych na mocy prawa krajowego państwa członkowskiego, w którym znajduje się jego siedziba statutowa. Wybór siedziby statutowej jest istotny, gdyż decyduje jakiemu prawu, tj. którego państwa członkowskiego dane ugrupowanie będzie podlegać. W przypadku nowo tworzącego się EUWT Nowe Sudety siedziba będzie znajdowała się w Jeleniej Górze, a więc podmiot będzie podlegał polskim przepisom.

Utworzenie i przystąpienie zarówno do euroregionu jak i EUWT ma charakter dobrowolny. Członkowie obu form współpracy muszą być położeni przynajmniej na terenie dwóch państw członkowskich. Euroregion Nysa jest euroregionem na granicy między Rzeczpospolitą Polską, Republiką Federalną Niemiec a Republiką Czeską. EUWT Nowe Sudety ma wymiar polsko-czeski. W przypadku euroregionów pierwszym krokiem do ich powstania jest utworzenie, przez podmioty z jednego państwa, organizacji wyposażonej w osobowość prawną – w Polsce w formie stowarzyszenia. Taka organizacja podlega wewnętrznym przepisom kraju na terenie którego została utworzona. Następnie euroregiony krajowe tworzą na podstawie porozumienia euroregion transgraniczny. W przypadku EUWT decyzja o utworzeniu podejmowana jest z inicjatywy przyszłych członków, z których każdy powiadamia państwo członkowskie o zamiarze uczestnictwa w EUWT oraz przedstawienie proponowanej konwencji i statutu. Po powiadomieniu państwo członkowskie wydaje w nieprzekraczalnym terminie trzech miesięcy zgodę na uczestnictwo przyszłego członka w EUWT. Ugrupowanie uzyskuje osobowość prawną w dniu rejestracji lub publikacji statutu zgodnie z prawem krajowym państwa, w którym znajduje się siedziba statutowa.

---

[24] Na podstawie: Rozporządzenia (WE) nr 1082/2006, Ustawy z 7 listopada 2008 r. o Europejskim Ugrupowaniu Współpracy Terytorialnej, Konwencji Madryckiej, Ramowego porozumienie Euroregionu Neisse-Nisa-Nysa, Statutu Stowarzyszenia Gmin Polskich Euregionu Nysa.

[25] B. Winiarski (red.), *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 556-568.

EUWT działa w oparciu o konwencję i statut. Konwencja określa: nazwę i siedzibę statutową, zasięg terytorialny na którym ugrupowanie będzie wykonywać swoje zadania; listę członków oraz prawo właściwe do celów stosowania i interpretacji konwencji i uzgodnienia w zakresie kontroli finansowej. Na podstawie konwencji przyjmowany jest przez członków EUWT statut. Wymogi dotyczące obu dokumentów są sformalizowane i określone w rozporządzeniu nr 1082/2006. W przypadku euroregionów forma statutujących dokumentów nie jest tak sformalizowana. W Konwencji Madryckiej zostały zamieszczone wzory dwustronnych i wielostronnych porozumień, które mogą stanowić przykład dokumentów dla euroregionów jeżeli uznają to za stosowne. Dokumentem założycielskim Euroregionu Nysa jest Ramowe porozumienie zawierające: preambułę; podstawy prawne; cele i zadania; informacje o członkostwie i zasięgu terytorialnym; nazwę, znak i siedzibę; deklarację członków oraz określenie organów i fora.

Kolejnym zagadnieniem jest struktura organizacyjna obu form współpracy. W obu przypadkach struktura jest określana w dokumentach założycielskich. EUWT posiada co najmniej zgromadzenie składające się z przedstawicieli członków i dyrektora, reprezentującego i działającego w imieniu ugrupowania. Organami Euroregionu Nysa są Rada, Prezydium, Wspólny Sekretariat i Euroregionalne Grupy Ekspertów. W celu rozwiązywania problemów fachowych i lokalnych organizuje się Euroregionalny Konwent lub Forum Bezpieczeństwa.

EUWT zobligowane jest do ustanawiania rocznego budżetu, który przyjmowany jest przez zgromadzenie. Budżet zawiera komponent dotyczący kosztów bieżących oraz jeżeli to konieczne komponent operacyjny. Funkcjonowanie i koszt założenia ugrupowania jest finansowane przez instytucje ją powołujące tj. ze środków własnych, np. ze składek członkowskich. EUWT mogą ubiegać się również o środki na w ramach programów finansowanych przez Unię Europejską. Euroregiony, podobnie jak każda instytucja, muszą finansować swoją działalność. Do ich głównych źródeł finansowania, jako stowarzyszeń, zaliczyć można: składki członkowskie, własna działalność gospodarcza, dochody z majątku stowarzyszenia, darowizny, spadki i zapisów, subwencje i dotacje.

W zakresie wykorzystania EUWT przez Euroregiony można określić 3 warianty działania, spośród których każde ma swoje zalety i wady:

- Utrzymanie istniejącego statusu prawnego –zachowanie obecnego stanu prawnego: czyli utrzymanie statusu stowarzyszeń po każdej stronie granicy w ramach euroregionu bez tworzenia wspólnego podmiotu. Zaletą tego wariantu jest zachowanie już sprawdzonego modelu, co oznacza minimalne ryzyko. Wadą jest ograniczenie dalszego rozwoju współpracy, w szczególności w zakresie wspólnego interesu.

- Przekształcenie euroregionu we wspólny podmiot prawny – EUWT – zastąpienie istniejącej dobrowolnej współpracy na podstawie porozumienia poszczególnych stowarzyszeń wspólnym podmiotem prawnym (EUWT). Zaletą tego wariantu jest wartość dodana takiej struktury, czyli jej większa trwałość, transgraniczność, mocniejszy status prawny w stosunku do szczebla regionalnego i krajowego oraz potencjał do

wzmocnienia pozycji we wdrażaniu programów UE wspierających współpracę transgraniczną. Wadą jest brak doświadczeń z taką procedurą, co wiąże się z ryzykiem związanym z takim przekształceniem.

- Założenie wspólnego podmiotu prawnego obok istniejącej struktur - oznacza utrzymanie istniejącej struktury euroregionu i założenie wspólnego podmiotu prawnego, na który zostałyby przeniesione tylko niektóre, wspólne działania i uprawnienia oraz minimalny budżet. Miałoby to charakter pilotażowy i byłoby podmiotem „na próbę". Taki podmiot mógłby również zdobyć cenne doświadczenia, realizując wspólny projekt finansowany z UE. Gdyby model się sprawdził, to na wspólny podmiot – EUWT można by przenieść stopniowo kolejne uprawnienia. Takie podejście łączy w sobie zalety pierwszych dwóch modeli. W przypadku braku sukcesu związanego z założeniem EUWT zostaje zachowana istniejąca struktura, a w razie teoretycznego niepowodzenia poszczególne stowarzyszenia tracą tylko środki wniesione do wspólnego podmiotu oraz poświęcony czas. Wadą jest długotrwały proces tworzenia pełnowartościowego wspólnego podmiotu prawnego[26].

Od kilku lat rozważania na temat utworzenia Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej dotyczą również Euroregionu Nysa. W podpisanym w 1991 roku trójstronnym porozumieniu między partnerami oprócz zasad współpracy zapisane zostały również jej cele. Jednym z tych celów było utworzenie wspólnego podmiotu prawnego. Jednym z celów wspólnego podmiotu mogłoby być partycypowanie w zarządzaniu programami[27]. Pytanie, czy EUWT powinno zastąpić istniejące dotąd euroregiony pozostaje nadal otwarte. W przypadku nowo powstającego Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej Nowe Sudety z o.o. stawia się na możliwość koegzystencji euroregionów, w tym Euroregionu Nysa, i EUWT. Rozwiązanie to pozwala na współpracę euroregionów z jednostkami samorządu terytorialnego szczebla regionalnego, przez co powstaje możliwość rozwiązywania problemów, wykraczających ponad kompetencje euroregionów[28].

[26] P. Branda, *Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej Podstawowa analiza rozporządzenia i jego potencjalnego zastosowania w Euroregionie Neisse-Nisa-Nysa*, 2009, opracowanie dostępne na stronie Euroregionu Nysa: [www.ern.cz/files/Studie_EGTC_PL.pdf], s. 17-18.

[27] A. Jankowski, *Doświadczenia Euroregionu Nysa w tworzenie Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej*, [w:] *Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej TATRY Polsko-Słowacka Współpraca Transgraniczna Samorządów Lokalnych w latach 2012-2013 cz.2*, Związek Euroregion „TATRY" Nowy Targ 2013, s. 74-75.

[28] *Nowe formy współpracy szansą na zintegrowany rozwój pogranicza*, [http://4cbc.eu/nowe-formy-wspolpracy-szansa-na-zintegrowany-rozwoj-pogranicza], 01.05.2014.

PODSUMOWANIE

Harmonijny rozwój Unii Europejskiej oraz większa spójność społeczna, gospodarcza i terytorialna wymagają wzmocnienia współpracy terytorialnej[29]. Dla tego celu została ustanowiona forma współpracy EUWT wyposażona w osobowość prawną. Nowa rzeczywistość w Europie wymaga działań, które dałyby lepszą szansę współpracy między partnerami w regionie transgranicznym.

Powstające Europejskie Ugrupowania Współpracy Terytorialnej stanowią nową jakość współpracy transgranicznej. W perspektywie 2020 r. Komitet Regionów uważa EUWT za jeden z głównych czynników rozwijania tej współpracy, zgodnie z celem spójności terytorialnej. W przyszłości EUWT może stać się narzędziem realizacji celów politycznych wielopoziomowego sprawowania rządów, demokracji lokalnej i spójności terytorialnej[30]. Funkcjonujące od lat w Europie euroregiony spełniają swoją funkcję, jednak nowo powstałe ugrupowania otwierają nowe możliwości współpracy transgranicznej. Ich zaletą jest posiadanie zdolności do czynności prawnej, co zwiększa ich niezależność i daje lepszy dostęp do środków europejskich.

EUWT Nowe Sudety nie zastąpi Euroregionu Nysa. Polska i czeska część euroregionu są założycielami tego ugrupowania i będą nadal kontynuować swoją działalność statutową, realizować projekty transgraniczne. Dla pogranicza polsko-czeskiego utworzenie EUWT Nowe Sudety oznacza szansę na pozyskanie narzędzi do skuteczniejszej realizacji wspólnych projektów, na dalszy rozwój, ułatwianie i upowszechnianie współpracy po obu stronach granic.

LITERATURA:

[1] Branda P., *Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej Podstawowa analiza rozporządzenia i jego potencjalnego zastosowania w Euroregionie Neisse-Nisa-Nysa*, 2009, opracowanie dostępne na stronie Euroregionu Nysa: [www.ern.cz/files/Studie_EGTC_PL.pdf].

[2] Cöllen B., *EUREGIO – pierwszy euroregion w Europie*, [http://www.dw.de/euregio-pierwszy-euroregion-w-europie/a-3854772], 30.04.2014.

[3] Dumała H., *Transnarodowe sieci terytorialne w Europie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2012.

[4] *EGTC Monitoring Report 2013 Towards the New Cohesion Policy*, Committee of the Regions, February 2014.

[29] Rozporządzenia (WE) nr 1082/2006.

[30] Notatka dla członków Prezydium KR U 137. Posiedzenie Prezydium Komitetu Regionów, EUWT: perspektywy do 2020 r. Plan działania Komitetu Regionów oraz koordynacja polityczna Platformy EUWT w 2012 r., 2.05.2012 r.

[5] *Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych*, Stowarzyszenie Europejskich Regionów Granicznych, 1981, nowa wersja 1995.

[6] *Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej Między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi*, (Dz. U. z 1993, nr 61, poz. 287).

[7] *Europejska Karta Samorządu* sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., (Dz. U. z dnia 25 listopada 1994 r.).

[8] *Euroregiony na granicach Polski 2007*, Urząd Statystyczny we Wrocławiu.

[9] Greta M., *Euroregiony polskie w procesie integracji europejskiej oraz w przezwyciężaniu peryferyjności i dysproporcji regionalnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.

[10] Greta M., Lewandowski K., *Euroregion jako instrument realizacji spójności społeczno-ekonomicznej i Strategii Lizbońskiej*,[w:] M. G. Woźniak, *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy w kontekście spójności społeczno-ekonomicznej*, Czasopisma Uniwersytetu Rzeszowskiego Zeszyt Nr 12, Rzeszów 2008.

[11] Jankowski A., *Doświadczenia Euroregionu Nysa w tworzenie Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej*, [w:] *Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej TATRY Polsko-Słowacka Współpraca Transgraniczna Samorządów Lokalnych w latach 2012-2013 cz. 2*, Związek Euroregion „TATRY" Nowy Targ 2013.

[12] Kołodziejski M., Szmigiel K., *Międzynarodowa Współpraca Transgraniczna i Międzyregionalna w kontekście polityki regionalnej państwa na lata 2007-2013*, Wydawnictwo Centrum Rozwoju Lokalnego, Warszawa 2004.

[13] Kusiak-Winter R., *Współpraca transgraniczna gmin Polski i Niemiec studium administracyjnoprawne*, Wydawca Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2011.

[14] Niehaus P., *Problematik der Grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Europäischen Union am Beispiel der Euroregion Neisse-Nisa-Nysa und der Euroregion Bayerischer Wald-Böhmerwald-Untere Inn*, Karlsruhe 2013.

[15] Notatka dla członków Prezydium KR U 137. Posiedzenie Prezydium Komitetu Regionów, EUWT: perspektywy do 2020 r. Plan działania Komitetu Regionów oraz koordynacja polityczna Platformy EUWT w 2012 r., 2.05.2012 r.

[16] Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie euroregionów (2007/C 256/23), Data ogłoszenia: 27.10.2007.

[17] *Praktyczny podręcznik współpracy transgranicznej*, Komisja Europejska, Gronau 2000.

[18] *Ramowe porozumienie Euroregionu Neisse-Nisa-Nysa*, Euroregion Nysa, Brunów 30.11.2007.

[19] Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT).

[20] *Statut Stowarzyszenia Gmin Polskich Euregionu Nysa*, Załącznik nr 1 do uchwały nr2/XXI/2003 Konferencji Krajowej Stowarzyszenia Gmin Polskich Euroregionu Nysa z dnia 20października 2003r. w sprawie zmiany statutu.

[21] Ustawa z 7 listopada 2008 r. o Europejskim Ugrupowaniu Współpracy Terytorialnej.(Dz. U. z 2008, nr 218, poz. 1390)

[22] Winiarski B. (red.), Polityka gospodarcza, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

[23] *Dolny Śląsk przystąpił do EUWT NOWE SUDETY*, [http://www.umwd.dolnyslask.pl/ewt/aktualnosci-ewt/artykul/dolny-slask-przystapil-do-euwt-nowe-sudety-z-oo], 01.05.2014.

[24] *Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej*, [http://www.interreg.gov.pl/20072013/EUWT], 01.05.2014.

[25] *Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej TRITIA z ograniczoną odpowiedzialnością. Podstawowe informacje*, [http://www.egtctritia.eu/pl/podstawowe-informacje], 30.04.2014.

[26] [http://www.neisse-nisa-nysa.org/index.php?id=65&L=2].

[27] *Nowe formy współpracy szansą na zintegrowany rozwój pogranicza*, [http://4cbc.eu/nowe-formy-wspolpracy-szansa-na-zintegrowany-rozwoj-pogranicza], 01.05.2014.

[28] *O projekcie*, [http://4cbc.eu/o-projekcie], 01.05.2014.

STRESZCZENIE

EUWT – nowy wymiar współpracy transgranicznej

Celem artykułu jest porównanie nowego instrumentu współpracy transgranicznej EUWT z funkcjonującymi od wielu lat euroregionami. Analiza podstawy prawnej, definicji obu struktur będzie wzbogacona o studium przypadku – charakterystykę Euroregionu Nysa i nowo tworzącego się EUWT Nowe Sudety sp. zoo. Autorka przybliży definicję współpracy transgranicznej, euroregionu i europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej. Wskazane zostaną różnice i zależności między analizowanymi strukturami.

Słowa kluczowe: euroregion, europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej, współpraca transgraniczna.

SUMMARY

EGTC – a new dimension of cross-border cooperation

The purpose of this article is to compare the new cross-border cooperation known as EGTC with Euroregions which operate for many years. Analysis of the legal basis, the definition of both structures will be enriched with a study case - which is characteristic of the Euroregion Nysa and the newly formed of EGTC New Sudetes. The author introduces the definition of cross-border cooperation, the Euroregion and the European grouping of territorial cooperation. As well as shows the differences and relationships between the analyzed structures.

Key words: Euroregion, the European Grouping of Territorial Cooperation, cross-border cooperation.

Arkadiusz Talik
Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu
Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Michał Łukasiewicz
Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu

Podstawy udzielania dotacji z budżetu na zadania z zakresu ochrony i opieki nad zabytkami (na przykładzie gmin województwa opolskiego)

1. PRAWNE PODSTAWY UDZIELANIA DOTACJI

Stosownie do brzmienia art. 166 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej[1] zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne. Powołana norma znajduje rozwinięcie w przepisach powszechnie obowiązujących określających podstawy i zasady dokonywania wydatków przez gminy w sferze ochrony i opieki nad zabytkami, które w aspekcie ustrojowym identyfikować należy z regulacją art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[2] określającą, iż *„Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. Zadania własne obejmują sprawy kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami”*, natomiast w odniesieniu materialnoprawnym do sfery normowanej ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami[3], która wskazuje obszary i formy finansowania z budżetów gmin tych wydatków. Identyfikacja podstawy prawnej wydatkowanych przez gminy środków publicznych jest niezbędna, gdyż za orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego wskazać należy,

[1] Dz. U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.
[2] Tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 594 z późn. zm.
[3] Dz. U. z 2003 r. nr 162, poz. 1568 z późn. zm.

że *„zasada samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej przez gminy na podstawie budżetu nie oznacza samodzielności wewnętrznej gminy rozumianej jako dowolność pobierania dochodów i dysponowania nimi. Przeciwnie, w ramach gospodarki finansowej gminom wolno tylko to, na co zezwalają im ustawy* (...). *Znajdujemy się bowiem na gruncie prawa publicznego, gdzie obowiązuje zasada, iż dozwolone jest to, na co zezwala ustawa”*[4].

Powołana teza posiada istotne znaczenie również w kontekście oceny formalnoprawnej ujętych w uchwałach budżetowych jednostek samorządu terytorialnego wydatków w formie dotacji, którymi - stosownie do definicyjnego brzmienia art. 126 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[5] - są *podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu jednostek samorządu terytorialnego przeznaczone na podstawie niniejszej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych.*

Akcentując zatem zasadę, iż realizacja wydatku w formie dotacji winna być legitymowana przepisem powszechnie obowiązującym wskazać należy na dyspozycję art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, która wprost stanowi, że *w trybie określonym odrębnymi przepisami dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru może być udzielona przez organ stanowiący gminy, powiatu lub samorządu województwa, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale.* Zatem jak wynika z zakresu powołanego przepisu warunkiem udzielenia przez organ stanowiący gminy dotacji jest podjęcie dwóch uchwał o zróżnicowanym charakterze, z których pierwsza - posiadająca status aktu prawa miejscowego określać będzie zasady i tryb udzielania dotacji z budżetu gminy na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków, natomiast druga w istocie posiadająca charakter wykonawczy w stosunku do uchwały budżetowej rozstrzygać będzie wysokość i cel oraz podmiot, któremu dotacja jest udzielana.

Tym samym sekwencja czynności związana z prawnymi podstawami udzielania z budżetów gmin dotacji na realizację zadań z zakresu opieki nad zabytkami obligatoryjnie winna zostać sprowadzona do następującego trybu działania:

1) podjęcie przez organ stanowiący gminy uchwały na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w sprawie zasady i tryb udzielania dotacji z budżetu gminy na prace konserwatorskie, restauratorskie i roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków;
2) ujęcie przez organ stanowiący gminy wydatku w formie dotacji w uchwale budżetowej, z uwzględnieniem wymogów określających strukturę planu wydatków wynikającą z ustawy o finansach publicznych;

[4] Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 23.10.1996 r., sygn. K I/96, OTK 1996 nr 8, poz. 38.
[5] Tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 885 z późn. zm.

3) podjęcie przez organ stanowiący gminy uchwały (o charakterze aktu wykonawczego w stosunku do uchwały budżetowej) w sprawie udzielenia dotacji konkretnemu podmiotowi wraz ze wskazaniem dotowanego zakresu.

Wielopłaszczyznowa sekwencja powyższych czynności oraz zróżnicowany charakter uchwał podejmowanych przez organy stanowiące gmin implikował licznymi rozstrzygnięciami nadzorczymi organu nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych, którym w odniesieniu do właściwości miejscowej województwa opolskiego jest Regionalna Izba Obrachunkowa w Opolu. Wspólnym mianownikiem zróżnicowanego katalogu stwierdzanych naruszeń prawa jest normowanie przez organy stanowiące gmin regulacji wykraczających poza zakres ustawowej legitymacji do kształtowania treści uchwały, czego wyrazem są niżej przytoczone rozstrzygnięcia nadzorcze.

Za ukształtowaną linią orzeczniczą Naczelnego Sądu Administracyjnego przyjąć należy, iż do rodzajów naruszeń przepisów skutkujących nieważnością uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego zaliczyć należy naruszenia przepisów wyznaczających kompetencje do podejmowania uchwał, podstawy prawnej podejmowania uchwał, przepisów Prawa ustrojowego, przepisów Prawa materialnego – przez wadliwą ich wykładnię – oraz przepisów regulujących procedurę podejmowania uchwał[6], zatem odmówić należy prawnej akceptacji zapisom zawartym w uchwałach w sprawie określenia zasad udzielania dotacji, w których organ stanowiący gminy delegował na wójta lub burmistrza gminy kompetencje do określenia „ostatecznej decyzji o przyznaniu dotacji”[7] lub też „zmiany zakresu rzeczowego oraz warunków realizacji zadania w formie aneksu do umowy”[8]. Jak wskazał organ nadzoru *art. 81 ust. 1 ustawy stanowi podstawę prawną do podjęcia dwóch uchwał zastrzeżonych do kompetencji rady gminy, tj. uchwały określającej zasady udzielania dotacji oraz następczej w stosunku do niej uchwały o przyznaniu dotacji. Uchwała w sprawie zasad udzielania dotacji jest aktem prawa miejscowego, natomiast uchwała rady gminy w sprawie przyznania dotacji konkretnemu podmiotowi (beneficjentowi) jest aktem indywidualnym.*

Sfera przedmiotowa zakresu dotacji na ochronę zabytków określona jest dyspozycją art. 77 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, a zdaniem organu nadzoru poza zakresem kompetencji organu stanowiącego gminy sytuować rozszerzenie ewentualnego katalogu dotowanych zadań. Implikacją tezy o ustawowo zamkniętym katalogu zakresu dotacji jest zatem stwierdzenie braku podstaw prawnych do udzielenia dotacji „na prze-

[6] Wyrok NSA z 3 grudnia 1996 r. sygn. SA/Wr 949/96; wyrok NSA z 11 lutego 1998 r. sygn. IISA/Wr 1459/97.

[7] Uchwała nr 11/41/2011 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z dnia 15 kwietnia 2011 r.

[8] Uchwała nr 13/69/2008 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z dnia 4 czerwca 2008 r.

prowadzenie badań archeologicznych”[9] jak również „na roboty instalacyjne i materiały związane z iluminacją obiektu”[10].

Odmienny aspekt zgodnego z prawem przedmiotu dotowania ochrony zabytków związany jest z dyspozycjami art. 7 pkt 1 w zw. z art. 8 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, wyszczególniającymi jako formę ochrony zabytków wpis do rejestru zabytków, przy czym przez rejestr zabytków należy rozumieć rejestr dla zabytków znajdujących się na terenie województwa prowadzony przez wojewódzkiego konserwatora zabytków. W świetle powyższego w ocenie organu nadzoru „przyznanie dotacji na zabytki, które nie są wpisane do rejestru zabytków, a jedynie do gminnej ewidencji zabytków, wprost narusza art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami”[11]. Z powołanym zagadnieniem związane jest również kolejne rozstrzygnięcie organu nadzoru, który na tle przywołanej uprzednio argumentacji zanegował podstawy dotowania zabytków ruchomych wpisanych do inwentarza muzeum i stanowiących muzealia w rozumieniu art. 21 ustawy z 21 listopada 1996 r. o muzeach[12] przywołując w uzasadnieniu następującą argumentację[13]: „do rejestru zabytków, stosownie do art. 11 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami nie wpisuje się zabytków wpisanych do inwentarza muzeum, stanowiących muzealia w rozumieniu art. 21 ustawy o muzeach i będących w posiadaniu tych jednostek organizacyjnych (...) wskazać należy, iż Ustawodawca w normie prawnej art. 81 ust. 1 ustawy (...) uzależnił możliwość udzielenia dotacji przez jednostkę samorządu terytorialnego od spełnienia warunku, że dany zabytek jest wpisany do rejestru zabytków ustawowo zdefiniowanego nie natomiast do innej ewidencji, zbioru rejestrującego zabytki”.

W powołanej linii zakreślającej prawne ramy działania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego ująć należy rozstrzygnięcia nadzorcze, których podstawę podjęcia stanowiły ustalenia w zakresie stanów związanych z przyznaniem przez organy stanowiące gmin dotacji na:

- *„dofinansowanie robót budowlanych przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków dla Parafii Rzymskokatolickiej pw. Św. Trójcy na prace związane z rozebraniem murów i słupów wolnostojących, oraz wywiezieniu gruzu z terenu rozbiórki przy kościele pw. Świętej Trójcy";*
- *„dofinansowanie prac przy zabytku wpisanym do rejestru zabytków dla Parafii Rzymskokatolickiej, na prace w zabytkowym kościele p.w. Nawiedzenia Najświętszej Marii Panny w zakresie renowacji dzwonu*”.

[9] Uchwała nr 14/25/2012 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z dnia 18 lipca 2012 r.
[10] Uchwała nr 23/54/2010 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z dnia 3 listopada 2010 r.
[11] Uchwała nr 16/36/2010 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z dnia 26 lipca 2010 r.
[12] Tekst jednolity Dz. U. z 2012 r. poz. 987 z późn. zm.
[13] Uchwała nr 21/80/2009 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z dnia 9 września 2009 r.

Jak jednoznacznie ustalono w trakcie postępowania nadzorczego w odniesieniu do pierwszego z opisanych stanów[14] *„otoczenie zabytkowego kościoła nie zostało wpisane do rejestru zabytków a w związku z tym nie jest możliwym przekazanie z budżetu gminy dotacji na te prace*", natomiast w drugim przypadku[15] +*„dzwon w kościele parafialnym nie jest wpisany do rejestru zabytków województwa opolskiego. Pochodzi on 1821 roku, ale właściciel nie wystąpił o dokonanie wpisu do rejestru*".

Dotacje udzielane z budżetów gmin na realizację zadań w sferze ochrony i opieki nad zabytkami posiadają charakter dotacji celowych, co czyni niezbędnym określenie przez organ stanowiący gminy przedmiotu dotowania. Zdaniem organu nadzoru[16] wymogu tego nie spełnia zapis ograniczający merytorycznie sferę regulacji wyłącznie do wskazania podmiotu otrzymującego dotację i kwoty dotacji w przykładowej formule *„dla Parafii Rzymskokatolickiej p.w. Jadwigi Księżnej Śl. w Szonowie 10.000,00 zł"* z uwagi na zaniechanie określenia obiektu zabytkowego, na którym wykonane będą prace remontowe i konserwatorskie finansowane z dotacji.

Z zakresu legitymacji organu stanowiącego gminy do określania prawnej sfery zagadnień związanych z udzielaniem rozpatrywanych dotacji wyłączyć należy uprawnienie do podmiotowego kształtowania katalogu beneficjentów uprawnionych do ich otrzymania, bowiem powołany element reguluje art. 71 ust. 1 ustawy o ochronie i kształtowaniu zabytków, zgodnie z którym *w zakresie sprawowania opieki nad zabytkami osoba fizyczna lub jednostka organizacyjna posiadająca tytuł prawny do zabytku wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego finansuje prowadzenie prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy tym zabytku.* W tym stanie prawnym zgodnie z linią orzeczniczą organu nadzoru[17] wskazanie jako uprawnionych do otrzymania dotacji *„podmioty niezaliczone do sektora finansów publicznych i niedziałające w celu osiągnięcia zysku"* narusza wskazany art. 71 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Podmiotowe uwarunkowania na tle zgodnego z prawem procesu stanowienia aktów prawa miejscowego nakazują również uwzględnienie regulacji wynikających z treści art. 7 ust. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej[18] w sytuacji gdy adresatem dotacji na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytkach wpisanych do rejestru zabytków może być przedsiębiorca. Powołany przepis jednoznacznie stanowi, iż *projekt programu pomocowego przewidujący udzielanie pomocy de minimis podlega wyłącznie zgłoszeniu Prezesowi Urzędu, który w terminie 14 dni może przed-*

[14] Uchwała nr 25/70/2011 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z dnia 2 listopada 2011 r.

[15] Uchwała nr 26/93/2009 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z dnia 18 listopada 2009 r.

[16] Uchwała nr 18/57/2011 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z dnia 28 lipca 2011 r.

[17] Uchwała nr 27/74/2010 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z dnia 15 grudnia 2010 r.

[18] Tekst jednolity Dz. U. z 2007 r. nr 59, poz. 404 z późn. zm.

stawić zastrzeżenia dotyczące przejrzystości zasad udzielania pomocy, a zaniechanie realizacji powołanego obowiązku jak wynika z dokonywanej przez organ nadzoru oceny[19] stanowi podstawę orzeczenia nieważności uchwały podjętej na podstawie art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

Autonomiczny w kontekście dotychczas prezentowanych nieprawidłowości obszar stanowienia aktów prawa miejscowego związany jest z sytuowaniem w treści uchwał określających zasady udzielania dotacji postanowień formułujących rygor sankcji karnej za niezgodne ze stanem faktycznym złożenie przez beneficjenta informacji, najczęściej identyfikowanej z obowiązkiem złożenia sprawozdania z wykorzystania dotacji. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu wielokrotnie akcentowało[20], iż zapisy uchwał typu:

„Oświadczam (-my), pod rygorem odpowiedzialności karnej, że od daty zawarcia umowy nie zmienił się status prawny podmiotu, wszystkie podane w niniejszym sprawozdaniu informacje oraz załączniki są zgodne z aktualnym stanem prawnym i faktycznym" nie znajdują prawnego uzasadnienia w zakresie dyspozycji art. 81 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, gdyż w normatywnym zakresie przedmiotu „ustalenia zasad" brak jest podstaw prawnych do określania obowiązku składania oświadczeń pod rygorem odpowiedzialności karnej.

Jak wynika z analizy profilu rozstrzygnięć nadzorczych wyniki nadzoru Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu uznać należy za reprezentatywne w skali kraju, a dokonywana wykładnia przepisów prawa znajduje potwierdzenie w orzeczeniach sądów administracyjnych[21].

2. DOTACJE NA ZADANIA Z ZAKRESU OCHRONY I OPIEKI NAD ZABYTKAMI W STRUKTURZE UCHWAŁY BUDŻETOWEJ GMINY

Jak stanowi art. 211 ust. 4 ustawy o finansach publicznych *podstawą gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa*, zatem o prawnej podstawie wydatków na realizację zadań z zakresu ochrony i opieki nad zabytkami możemy mówić w sytuacji planowania, a następnie wykonywania przez gminę wydatków w uchwalonej na dany rok budżetowy uchwale budżetowej.

Zgodnie z brzmieniem art. 211 ust. 5 cyt. ustawy uchwała budżetowa składa się z budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz załączników, których elementem stosownie do wymogów wynikających z art. 214 pkt 1 ustawy o finansach publicznych jest *zestawienie planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego.*

---

[19] Uchwała nr 25/70/2011 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z dnia 2 listopada 2011 r.

[20] Uchwała nr 10/20/2012 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z dnia 23 maja 2012 r.

[21] M. Dębowska-Sołtyk, *Dotacje na ochronę zabytków udzielane z budżetu JST*, [w:] A. Walasik, A. Babczuk, A. Talik (red.) *Dotacje z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Planowanie, udzielanie, rozliczanie*, Wydawnictwo C.H. Beck 2013, s. 673-697.

Jak wynika z ustalonej linii orzeczniczej regionalnych izb obrachunkowych „*sporządzenie załączników do uchwały budżetowej w zakresie planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego bez podziału na dotacje dla jednostek sektora finansów publicznych i dotacje dla jednostek spoza sektora finansów publicznych*" stanowi podstawę stwierdzenia naruszenia prawa[22]. Wskazane zestawienie, zgodnie z rozwinięciem wynikającym z art. 215 cyt. ustawy, sporządza się w podziale na dotacje dla jednostek sektora finansów publicznych i dotacje dla jednostek spoza sektora finansów publicznych z wyodrębnieniem dotacji przedmiotowych, podmiotowych oraz celowych związanych z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego. Powyższe z uwzględnieniem nakazu określenia w uchwale budżetowej łącznej kwoty planowanych wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z wyodrębnieniem wydatków bieżących i majątkowych, co wynika z dyspozytywnego zakresu art. 212 ust. 1 pkt 2 cyt. ustawy, umożliwia identyfikację dotacji na realizację zadań związanych z przedmiotem ochrony i opieki nad zabytkami w strukturze uchwały budżetowej. Ustawową szczegółowość planu wydatków budżetu wyszczególnia się w układzie działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej oraz planowanych kwot wydatków bieżących i wydatków majątkowych, o czym stanowi art. 236 ust. 1 ustawy o finansach publicznych. Zasadnym w tym miejscu w świetle zakreślonej szczegółowości planu wydatków jest odniesienie do art. 39 ust. 1 powoływanej ustawy rozstrzygającej o klasyfikacji wydatków publicznych poprzez działy i rozdziały określające rodzaj działalności jak również paragrafy identyfikujące rodzaj wydatku.

Zgodnie z § 1 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych[23] wydatki w formie dotacji na ochronę zabytków i opiekę nad zabytkami winny być ujmowane w dziale 921 „Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego", rozdział 92120 „Ochrona zabytków i opieka nad zabytkami", zgodnie z poniższymi paragrafami klasyfikacji budżetowej:

- § 272 „Dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie prac remontowych i konserwatorskich obiektów zabytkowych przekazane jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych";
- § 273" Dotacje celowe z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie prac remontowych i konserwatorskich obiektów zabytkowych, przekazane jednostkom zaliczanym do sektora finansów publicznych";
- § 656 „Dotacje celowe przekazane z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań inwestycyjnych obiektów zabytkowych jednostkom zaliczanym do sektora finansów publicznych";

[22] Uchwała nr 20/10 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Kielcach z dnia 22 marca 2010 r.
[23] Dz. U. z 2010 r. nr 38, poz. 207 z późn. zm.

- § 657 „Dotacje celowe przekazane z budżetu na finansowanie lub dofinansowanie zadań inwestycyjnych obiektów zabytkowych jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych".

Powołane paragrafy sytuowane będą w grupach wydatków bieżących bądź majątkowych, identyfikowanych zgodnie z linią podziału określonego art. 236 ust. 2 oraz ust. 4 ustawy o finansach publicznych, stanowiącymi, iż:

1) przez wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego rozumie się wydatki budżetowe niebędące wydatkami majątkowymi (ust. 2);
2) w planie wydatków majątkowych wyodrębnia się w układzie działów i rozdziałów planowane kwoty wydatków majątkowych, do których zalicza się wydatki na (ust. 4): inwestycje i zakupy inwestycyjne, w tym na programy finansowane z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych, w części związanej z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego, zakup i objęcie akcji i udziałów, wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego.

Jak wynika z analizy uchwał budżetowych gmin województwa opolskiego za lata 2011-2013 finansowanie przez gminy zadań publicznych w zakresie ochrony i opieki nad zabytkami ilustruje poniższe zestawienie tabelaryczne:

Tabela 1. Zestawienie wydatków, w tym majątkowych w uchwałach budżetowych gmin

Dział 921 rozdział 92120	2011		2012		2013	
	plan	wykonanie	plan	wykonanie	plan	wykonanie
wydatki ogółem	17 904 758,30	15 695 681,39	18 561 367,75	16 996 377,87	7 997 222,92	7 394 150,41
wydatki majątkowe	12 998 832,23	11 266 932,57	14 376 670,41	13 572 377,85	288 295,01	270 480,91

Źródło: opracowanie własne.

Normatywne określenie szczegółowości wydatków bieżących, które zgodnie z dyspozycją art. 236 ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych powinny być wyodrębnione w układzie działów i rozdziałów wraz z wyszczególnieniem dotacji na zadania bieżące oraz załączników o których mowa w art. 214 pkt 1 ustawy o finansach publicznych (zestawienie planowanych kwot dotacji udzielanych z budżetu) umożliwiło identyfikację poniższych rodzajów dotacji udzielonych w przedmiocie wydatków na ochronę i opiekę nad zabytkami.

Tabela 2. Zestawienie udzielanych dotacji w uchwałach budżetowych gmin

Dział 921 rozdział 92120	2011		2012		2013	
	plan	wykonanie	plan	wykonanie	plan	wykonanie
dotacje na zadania bieżące:						
§ 232	536	535,49	2 142	2 142	2 427	2 427
§ 236	6 000	6 000	6 000	6 000	0	0
§ 248	0	0	30 000	29 900	0	0
§ 271	3 500	3 500	6 865	6 865	8 564	8 564
§ 272	2 948 317,07	2 654 856,21	3 001 387,06	2 628 397,49	2 301 233,51	2 143 501,70
§ 282	7 000	7 000	7 000	7 000	9 283	9 283
§ 283	119 999,99	119 999,99				
dotacje na zadania majątkowe:						
§ 623	0	0	0	0	109 000	109 000
§ 657	119 999,99	115 972,54	398 999,99	298 810,63	179 295,01	161 480,91

Źródło: opracowanie własne.

Jak wynika z powyższego zestawienia w grupie wydatków bieżących dominuje znaczący udział dotacji, których charakter jest jednak zróżnicowany, co wskazywać może na potencjalny obszar kreowania niezgodnej z prawem struktury wydatków publicznych, gdyż w ocenie autorów niniejszego opracowania nieuprawnionym jest identyfikowanie sfery dotacji udzielanych na podstawie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami umiejscowionych po stronie planu wydatków budżetu w dziale 921, rozdział 92120 z przedmiotem wydatków, np. dotacji podmiotowych dla samorządowej instytucji kultury, dotacji udzielanych w trybie art. 221 ustawy o finansach publicznych na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji organizacjom prowadzącym działalność pożytku publicznego, czy też dotacji na finansowanie lub dofinansowanie zadań zleconych do realizacji stowarzyszeniom czy też innym pozostałym jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych.

Z uwagi na stwierdzone występowanie dotacji niezwiązanych strukturalnie z przedmiotem ochrony i opieki nad zabytkami, powyższe ustalenia zweryfikowano w związku z przedmiotem realizacji przez Składy Orzekające Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu działalności opiniodawczej w sprawie sprawozdań z wykonania budżetów ustalając , iż na przestrzeni

badanego okresu 2011-2013 w jednym przypadku negatywnie zweryfikowano sposób dotowania rozpatrywanych zadań[24] na tle następujących ustaleń zawartych w opinii o sprawozdaniu z wykonania budżetu: *(...) w odniesieniu do zrealizowanych w rozdziale 92120 – Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego wydatków z budżetu gminy w formie dotacji dla Parafii Rzymsko-Katolickich na realizację zadań związanych z opieką nad zabytkami oraz złożonych wyjaśnień Burmistrza wskazujących na realizacje wydatków w oparciu o ustawę z 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie Skład Orzekający zwraca uwagę, iż realizacja zadań publicznych związana z ochroną zabytków powinna zostać oparta o normy zawarte w ustawie z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Stosownie do art. 81 ust. 1 cyt. ustawy w trybie określonym odrębnymi przepisami dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru może być udzielona przez organ stanowiący gminy, powiatu lub samorządu województwa, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale. Wskazany w ustawie tryb realizowania zadań publicznych gminy poprzez dotację dla podmiotów określonych w art. 71 ust. 1 ustawy stanowi realizację obowiązków jednostki samorządu terytorialnego wskazanych w art. 4 pkt 1 ustawy, związanych z ochroną zabytków.*

Podkreślić należy, że zgodność z prawem w sferze czynności wykonawczych związanych z dotowaniem z budżetu gminy zadań związanych z ochroną i opieką nad zabytkami posiada doniosłe znaczenie z uwagi na przedmiot ochrony finansów publicznych objęty ustawą z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych[25], która może stanowić podstawę odpowiedzialności administracyjno-prawnej udzielającego dotację w zakresie czynów naruszających dyscyplinę finansów publicznych stypizowanych w zakresie dyspozycji art. 8 powoływanej ustawy, tj. *przekazania lub udzielenia dotacji z naruszeniem zasad lub trybu przekazywania lub udzielania dotacji, niezatwierdzenia w terminie przedstawionego rozliczenia dotacji, nieustalenia kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu.*

Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych może również dotyczyć beneficjenta dotacji, w tym zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych *osoby wykonujące w imieniu podmiotu niezaliczanego do sektora finansów publicznych, któremu przekazano do wykorzystania lub dysponowania środki publiczne, czynności związane z wykorzystaniem tych środków lub dysponowaniem tymi środkami,* jeżeli zostaną naruszone wynikające z przepisów powszechnie obowiązujących bądź aktów prawa miejscowego reguły *wydatkowania dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego dotację, nierozliczenia w terminie otrzymanej dotacji, niedokonania w terminie zwrotu dotacji w należnej wysokości,* o czym stanowi art. 9 powoływanej ustawy.

[24] Uchwała nr 186/2012 Składu Orzekającego Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z dnia 16 kwietnia 2012 r.

[25] Tekst jednolity Dz. U. z 2013 r. poz. 168.

STRESZCZENIE

Podstawy udzielania dotacji z budżetu na zadania z zakresu ochrony i opieki nad zabytkami (na przykładzie gmin województwa opolskiego)

Stosownie do brzmienia art. 216 ust. 1 Konstytucji *środki finansowe na cele publiczne są gromadzone i wydatkowane w sposób określony w ustawie*, zatem realizacja przez jednostki samorządu terytorialnego wydatków w formie dotacji na zadania z zakresu ochrony i opieki nad zabytkami powinna uwzględniać zasadę wynikającą z orzeczeń sądów administracyjnych[26], iż *do działalności organów samorządowych nie stosuje się zasady „co nie jest zakazane, jest dowolne", lecz zasadę „dozwolone jest tylko to, co prawo wyraźnie przewiduje"*. Tym samym zakres działania „na podstawie i w granicach prawa" wyznaczać będą regulacje ustawy o finansach publicznych, ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz akty prawa miejscowego podjęte przez organy stanowiące gmin. Wielopłaszczyznowe regulacje o zróżnicowanej hierarchii źródeł prawa stanowią barierę w sferze zgodnego z prawem określania treści uchwał podejmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, czego implikację stanowią podejmowane rozstrzygnięcia nadzorcze dotyczące dotowania zadań publicznych w rozpatrywanym zakresie. Należy również zwrócić uwagę na zauważalne zróżnicowanie rodzajów dotacji ujętych w uchwałach budżetowych gmin, co może wskazywać na nieprawidłowości w strukturze planu wydatków.

SUMMARY

Basis for granting subsidies from the state budget for tasks relating to preservation and conservation of monuments (illustrated with an example municipalities of the Opolskie Province)

According to article 216 section 1 of the Constitution, *financial resources for public purposes* are *amassed and expended as defined in the act*; therefore, expenses of local government units in form of subsidies for tasks involving preservation and conservation of monuments should take into consideration the principle resulting from rulings of administrative courts,[27] namely: *the principle 'everything which is not forbidden is allowed' does not apply to the activity of local government bodies; instead the principle 'everything is forbidden only if explicitly granted by law' applies.* Therefore the regulations of the Public Finances Act, the Preservation and Conservation of Monuments Act, and municipal acts of law adopted by commanding bodies of municipalities define the scope of activity 'based on and limited by the law.' Multidimensional regulations of sources of law with diversified hierarchy constitute a barrier in the domain of defining the meaning of acts introduced by bodies of local governments units. Its impli-

[26] Wyrok NSA z 24.5.1993 r., III SA 2017/92, ONSA 1993 Nr 4, poz. 113.

[27] In the NSA ruling of 24 May 1993, III SA 2017/92, ONSA (Case-law of the Supreme Administrative Court of Poland) 1993 no. 4, item 113.

cation constitutes adopted supervisory decisions concerning subsidising public tasks within the discussed scope. It is also important to pay attention to the noticeable differences in the types of subsidies listed in budget resolutions of local authorities, which may indicate an abnormality in the structure of the expenditure plan.

Agnieszka Franczak
Akademia im. Jana Długosza
w Częstochowie

Redystrybucja pozioma dochodów jednostek samorządu terytorialnego a rozwój lokalny

WPROWADZENIE

W tym roku mija dekada od wejścia w życie przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 13 listopada 2003 roku[1]. Sprzyja to zatem podsumowaniom i ocenom ukształtowanego po 2003 roku systemu finansów samorządowych w naszym kraju. Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 2003 roku niewątpliwie przyczyniła się do zwiększenia stopnia samodzielności finansowej samorządu terytorialnego. Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego oraz sprawne wykonywanie przez nią zadań publicznych zależy bowiem od zabezpieczenia dochodów na odpowiednio wysokim poziomie. Jednocześnie od kilku lat trwa spór, czy zasadny jest przyjęty ustawą z 2003 roku kształt funkcjonowania mechanizmu solidarności poziomej pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego. Z jednej strony szereg jednostek samorządu terytorialnego nie posiada na tyle wysokich dochodów, aby samodzielnie realizować powierzone im zadania, z drugiej strony inne jednostki generują znacznie wyższe od przeciętnego poziomu dochody z wewnętrznych źródeł. Aby wyrównać te dysproporcje w dochodach poszczególnych jednostek, stworzony został mechanizm subwencjonowania. Wyrównywanie potencjału dochodowego następuje poprzez mechanizm wpłat do budżetu państwa, z przeznaczeniem na subwencję równoważącą dla gmin i powiatów oraz regionalną dla województw. W założeniu mechanizm subwencjonowania jednostek samorządu terytorialnego powinien pełnić funkcję wyrównawczą i stymulują-

[1] Dz. U. 2010, nr 80, poz. 526 ze zm.

cą rozwój lokalny, jednak w warunkach kryzysu finansowego często staje się nadmiernym obciążeniem dla budżetu jednostek, które zobowiązane są do dokonywania wpłat w ramach redystrybucji poziomej dochodów.

ROZWÓJ LOKALNY A OGRANICZONE DOCHODY JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Decentralizacja administracji publicznej w Polsce sprawiła, że samorządy terytorialne stały się odpowiedzialne za rozwój lokalny. Silna konkurencja wymusza na władzach samorządowych realizację inwestycji przyczyniających się do pozyskania zagranicznych inwestorów, utrzymania kapitału w regionie, organizacji prestiżowych imprez czy przyciągnięcia turystów. Stale poszerzający się zakres zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz ograniczone możliwości finansowe powodują rozbieżność pomiędzy potrzebami inwestycyjnymi, a możliwościami finansowymi. Współcześnie rozpoznanie zasięgu rozwoju społeczno-gospodarczego w skali lokalnej staje się szczególnie trudne, ponieważ jednostki samorządu terytorialnego funkcjonują i rozwijają się jako integralna część większej całości, tj. regionu, korzystają z dóbr i usług pochodzących z innych terenów oraz jednocześnie produkują oraz dostarczają swoje produkty na rzecz szeroko rozumianego otoczenia. Jednostka samorządu terytorialnego korzysta z zewnętrznych zasileń finansowych, a także przekazuje część własnych dochodów do publicznej dyspozycji. Tak wielokierunkowe interakcje powoduj trudności w definiowaniu rozwoju oraz jego finansowaniu w skali lokalnej[2]. W szerokim ujęciu rozwój lokalny można rozpatrywać na trzech jego głównych płaszczyznach, tj.[3]:

- w sferze społecznej – rozwój mieszkańców oznacza stały wzrost ich poziomu wykształcenia, świadomości obywatelskiej oraz osobistej kultury; wyrazem rozwoju dokonującego się w tej sferze powinien być wzrastający poziom poczucia odpowiedzialności za wspólne sprawy o charakterze publicznym; obowiązki lokalnego samorządu związane z tą sferą rozwoju sprowadzają się do możliwie jak najlepszego zaspokojenia zbiorowych potrzeb mieszkańców gminy w zakresie gospodarki komunalnej, oświaty, pomocy społecznej i bezpieczeństwa publicznego;
- w sferze ekonomiczno-przestrzennej – dominujące znaczenie ma poszanowanie walorów środowiska przyrodniczego oraz staranne kreowanie ładu przestrzennego na obszarach zurbanizowanych, podstawowe dyrektywy związane ze stymulowaniem rozwoju w tej sferze to m.in.: re-

[2] A. Marciniuk-Kluska, *Konkurencyjność samorządu terytorialnego a finansowanie rozwoju lokalnego*, Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej w Siedlcach, nr 83 Seria: Administracja i Zarządzanie, Siedlce 2009, s. 173.

[3] K. Pająk, *Samorząd terytorialny w Polsce. Wybrane aspekty jego funkcjonowania*, Bydgoszcz 2003, s. 65.

dukcja emisji zanieczyszczeń, poszanowanie i odbudowa zasobów środowiska przyrodniczego, stosowanie proekologicznych technologii[4];

- w sferze gospodarczej – najistotniejszej z punktu widzenia podjętej problematyki – rozwój lokalny przejawia się w rozwijaniu indywidualnej i zbiorowej przedsiębiorczości przy wykorzystaniu miejscowych zasobów: surowców, siły roboczej, krajobrazu; dla rozwoju gospodarki lokalnej są w tym ujęciu niezbędne rozwinięte struktury demograficzne, społeczne, fizyczne, instytucjonalne, które rozwój ten będą kreować, uzasadniać, wspierać, realizować oraz nim sterować.

Główną barierą rozwoju lokalnego pozostaje brak lub ograniczone środki na jego finansowanie. Ograniczone ustawowo fundusze na finansowanie rozwoju lokalnego nie pozwalają na pełne zaspokojenie potrzeb inwestycyjnych danej jednostki samorządowej oraz jej prawidłowy rozwój[5]. Zróżnicowanie wielkości dochodów osiąganych z podatków i opłat lokalnych oraz udziałów w podatkach centralnych w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego powodować może pogłębiające się zróżnicowanie w poziomie finansowania poszczególnych zadań realizowanych przez te jednostki. Nierówne nakłady przeznaczane na zadania realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego będą miały wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy w granicach danej jednostki.

IDEA MECHANIZMU WYRÓWNYWANIA DOCHODÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

W sytuacji ograniczonych możliwości kształtowania dochodów własnych, konieczne jest wyrównywanie szans rozwojowych jednostek samorządowych. Poziom dochodów własnych z reguły jest niewystarczający do sfinansowania zakresu realizowanych przez nie zadań, niezbędny jest sprawnie funkcjonujący mechanizm zasilania zewnętrznego. Obok dochodów własnych, najbardziej pożądanych, w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego muszą występować również finansowe instrumenty wyrównawcze oraz równoważące. Wymaga tego ochrona społeczności lokalnych słabszych finansowo. Celem takich instrumentów jest korygowanie skutków nierównego podziału źródeł dochodów oraz nierównego obciążenia wydatkami. Szereg jednostek samorządu terytorialnego w Polsce nie posiada na tyle wysokich dochodów, aby samodzielnie realizować przypisane im zadania. Natomiast inne generują znacznie wyższe od przeciętnego poziomu środki z wewnętrznych źródeł. Aby wyrównać te dysproporcje w dochodach poszczególnych jednostek, stworzony został mechanizm subwencjonowania. Subwencje ogólne w literaturze przedmiotu ujmowane są jako strumienie pieniężne płynące z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego, których celem jest zasilenie budżetu jedno-

[4] T. Domański, *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy*, Warszawa 2000, s. 17-18.
[5] A. Marciniuk-Kluska, op. cit., s. 183.

stek samorządu terytorialnego w określoną pulę środków bez bezpośredniego związania ich rodzajem wykonywanych zadań publicznych[6]. Subwencja jest świadczeniem ogólnym (kierowanym z reguły na finansowanie ogółu zadań własnych samorządu), bezzwrotnym (co nie wyklucza zwrotu nienależnie pobranej subwencji), nieodpłatnym (w zamian za przekazanie subwencji jednostka samorządu terytorialnego nie musi dokonywać świadczeń na rzecz Skarbu Państwa), przymusowym (nie przekazana kwota subwencji powinna być wyegzekwowana przymusowo, w drodze egzekucji administracyjnej lub sądowej)[7]. Subwencja ogólna składa się z trzech części: wyrównawczej, równoważącej i oświatowej dla gmin i powiatów oraz wyrównawczej oświatowej i regionalnej dla województw. O przeznaczeniu środków otrzymywanych z tytułu subwencji ogólnej decyduje organ stanowiący jednostek samorządu terytorialnego.

Tabela 1. Części subwencji ogólnej w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego

Wyszczególnienie	Subwencja wyrównawcza	Subwencja równoważąca	Subwencja oświatowa	Subwencja regionalna
Gmina	√	√	√	
Powiat	√	√	√	
Województwo samorządowe	√		√	√

√ – występowanie danego rodzaju subwencji

Źródło: opracowanie własne.

Biorąc pod uwagę kierunek przepływu środków finansowych mechanizm subwencjonowania można podzielić na dwa rodzaje:

a) redystrybucję pionową dochodów – redystrybucja środków publicznych pomiędzy podsektorem rządowym a poszczególnymi ogniwami podsektora samorządowego;
b) redystrybucję poziomą dochodów – redystrybucja środków publicznych w ramach podsektora samorządowego pomiędzy poszczególne ogniwa tego sektora[8].

Pozioma redystrybucja środków, podobnie jak redystrybucja pionowa, dokonywana jest w ramach instytucji sektora publicznego. Idea mechanizmu wyrównywania poziomego opiera się na zasadzie solidarności finansowej między poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego, której przesłanką jest wyrównywanie sytuacji finansowej biedniejszych i bogatszych samorządów. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że stosowanie w systemie finansów samorządowych mechanizmu redystrybucji poziomej

[6] J. Olejniczak, *Problem pomiaru wpływu subwencji ogólnej na rozwój regionalny* [w:] L. Patrzałek (red.), *Stan i kierunki rozwoju finansów samorządu terytorialnego*, Poznań-Wrocław 2007, s. 264.

[7] A. Borodo, *Dochody jednostek samorządu terytorialnego w świetle ustawy z 13 listopada 2003 r.*, Toruń 2004, s. 24-25.

[8] M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 37.

(zwanego potocznie „janosikowym"), a następnie przekazanie uzyskanych w tym trybie środków finansowych słabszym jednostkom samorządu terytorialnego w celu wyrównywania deficytu ich siły dochodowej, jest uzasadnione dążeniem państwa do zapewnienia wszystkim jednostkom takiego wyposażenia w zasoby finansowe, które zapewnią mieszkańcom danego szczebla samorządu terytorialnego zbliżony dostęp do tych samych usług[9]. Bez względu na to, jak skonstruowany będzie system dochodów własnych, zróżnicowania potencjału dochodowego jednostek samorządu terytorialnego zawsze będą występowały[10].

MECHANIZM KALKULACJI WPŁAT JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO DO BUDŻETU PAŃSTWA

Zasoby finansowe budżetu państwa przeznaczone na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin i powiatów oraz część regionalną dla województw pochodzą z wpłat dokonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego[11]. W ten sposób dokonuje się redystrybucja pozioma między zasobami finansowymi poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego realizowana za pośrednictwem budżetu państwa[12]. Wysokość wpłat uzależniona jest od wysokości wskaźników G i Gg dla gmin, P i Pp dla powiatów oraz W i Ww dla województw. Podstawę do wyliczenia wskaźników G, Gg, P, Pp, W i Ww, stanowią dochody wykazane za rok poprzedzający rok bazowy w sprawozdaniach jednostek samorządu terytorialnego. Wskaźnik G oblicza się dzieląc kwotę dochodów gminy z podatków (podatku od nieruchomości, leśnego, rolnego, od środków transportowych, karty podatkowej, opłaty skarbowej i eksploatacyjnej, udziałów gminy w podatkach PIT i CIT), uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy, przez liczbę mieszkańców gminy. Wskaźnik Gg oblicza się dzieląc sumę dochodów podatkowych wszystkich gmin, uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy, przez liczbę mieszkańców kraju. Wskaźniki podstawowych dochodów podatkowych powiatów (P, Pp) oraz województw (W, Ww) wylicza się natomiast na podstawie wysokości uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy dochodów analizowanych jednostek z tytułu udziałów w podatkach centralnych (PIT i CIT) – w przeliczeniu na 1 mieszkańca[13]. Mechanizm kalkulacji wpłat gmin, powiatów i województw do budżetu państwa przedstawiono w poniżej tabeli.

---

[9] W. Miemiec, P. Pest, *Normatywne kryteria wyrównywania poziomego dochodów gmin i powiatów* [w:] R.P. Krawczyk, M. Stec (red.) Samorząd – Finanse – Nadzór i kontrola, Warszawa 2013, s. 107.

[10] P. Swianiewicz, *Transfery z budżetu państwa dla samorządów lokalnych*, „Studia Regionalne i Lokalne" 2003, nr 1 (11), s. 97.

[11] W. Miemiec, K. Sawicka, M. Miemiec, *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego*, Warszawa 2013, s. 120.

[12] Ibidem.

[13] M. Poniatowicz, *O tym jak kryzys finansowy podważył ideę redystrybucji poziomej dochodów w sektorze samorządowym*, Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Naukowego, Kraków 2011, nr 10, s. 242.

Tabela 2. Mechanizm obliczania wysokości wpłaty rocznej jednostek samorządu terytorialnego dotyczący części równoważącej i regionalnej subwencji ogólnej

GMINA	
150–200% Gg	20% · (G – 150% Gg) · Lm
200–300% Gg	25% · (G – 200% Gg) + 10% · Gg · Lm
>300% Gg	30% · (G – 300% Gg) + 35% · Gg · Lm
POWIAT	
110–120% Pp	80% · (P – 110% Pp) · Lm
120–125% Pp	[8% Pp + 95% · (P – 120% Pp)] · Lm
>125% Pp	[12,75% Pp + 98% · (P – 125% Pp)] · Lm
WOJEWÓDZTWO	
120–180% Ww	**80% · (W – 120% Ww) · Lm**
>180% Ww	[48% Ww + 95% · (W – 180% Ww)] · Lm

* Lm – liczba mieszkańców odpowiednio gminy, powiatu i województwa

Źródło: Opracowanie własne na podstawie art. 29-31 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. z 2010 r., nr 80, poz. 526.

Potencjał podatkowy jednostek samorządu terytorialnego zobowiązanych do dokonywania wpłat jest różny stąd też wielkości należnej wpłaty zależą od tego, w jakim stopniu wskaźniki odpowiednio G, P i W dotyczące danej jednostki przewyższają przeciętny potencjał podatkowy odpowiednio gmin, powiatów i województw (Gg, Pp, Ww).

CZĘŚĆ RÓWNOWAŻĄCA I REGIONALNA SUBWENCJI OGÓLNEJ JAKO INSTRUMENT REDYSTRYBUCJI POZIOMEJ DOCHODÓW SAMORZĄDOWYCH

Część równoważąca subwencji ogólnej jest ustalana dla gmin i powiatów, a część regionalna dla województw. Subwencja równoważąca i subwencja regionalna wypłacane są w kwotach odpowiadających obowiązkowym wpłatom do budżetu państwa przez jednostki dysponujące najwyższymi dochodami podatkowymi. Są zatem instrumentem poziomej redystrybucji dochodów samorządowych za pośrednictwem budżetu państwa.

Część równoważącą subwencji ogólnej dzieli się między gminy z uwzględnieniem następujących kryteriów: wydatki na dodatki mieszkaniowe, dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz dochody z podatku rolnego i z podatku leśnego. Należ-

ną gminom część subwencji równoważącej rozdziela się w następujący sposób[14]:

- 50% rozdziela się między gminy miejskie, w których wydatki na dodatki mieszkaniowe, wykonane w roku poprzedzającym rok bazowy, w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy, były wyższe od 80% średnich wydatków na dodatki mieszkaniowe wszystkich gmin miejskich,
- 25% rozdziela się gminy wiejskie i miejsko-wiejskie, w których wydatki na dodatki mieszkaniowe, wykonane w roku poprzedzającym rok bazowy, w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy, były wyższe od 90% średnich wydatków na dodatki mieszkaniowe wszystkich gmin wiejskich i miejsko-wiejskich,
- 25% rozdziela się między gminy wiejskie i gminy miejsko-wiejskie, w których w roku poprzedzającym rok bazowy suma dochodów z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz dochodów z podatku rolnego i z podatku leśnego, w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy była niższa od 80% średnich dochodów z tych samych tytułów za rok poprzedzający rok bazowy we wszystkich gminach wiejskich i miejsko-wiejskich.

Część równoważącą subwencji ogólnej dzieli się między powiaty z uwzględnieniem między innymi takich kryteriów jak: wydatki na rodziny zastępcze, brak w powiecie urzędu pracy, długość dróg powiatowych, wojewódzkich i krajowych oraz kwota planowanych dochodów powiatu. Część równoważącą dla powiatów dzieli się w następujący sposób[15]:

- 9% rozdziela się między powiaty, w których w roku bazowym[16] wydatki na rodziny zastępcze były najwyższe,
- 7% rozdziela się między powiaty, w których w roku budżetowym nie działa powiatowy urząd pracy, a zadania tej jednostki są realizowane przez inny powiat;
- 30% rozdziela się między powiaty, w których długość dróg powiatowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca jest wyższa od średniej krajowej,
- 30% rozdziela się między miasta na prawach powiatu, w zależności od długości dróg wojewódzkich i krajowych znajdujących się w granicach miast na prawach powiatu;
- 24% rozdziela się między powiaty, w których kwota planowanych dochodów powiatu na rok budżetowy jest niższa od kwoty planowanych dochodów powiatu w roku bazowym.

Ogólną kwotę przeznaczaną na część regionalną subwencji ogólnej dla województw dzieli się na części, a te części z kolei są podstawą przekazywa-

[14] Art. 21a ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.
[15] Art. 23a ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.
[16] W ustawie o dochodach JST rokiem bazowym nazywa si ę rok T-2, gdzie T oznacza rok, na który opracowywany jest budżet. W czasie prac budżetowych (czyli w roku T-1) rok bazowy jest ostatnim rokiem, dla którego są już znane pełne wyniki wykonania budżetu

nia odpowiednich kwot dla województw. Subwencja regionalna dzielona jest między województwa w następujący sposób[17]:

- 20% rozdziela się między województwa, w których stopa bezrobocia jest wyższa niż 110 % średniej stopy bezrobocia w kraju,
- 40% części regionalnej dzieli się między województwa, w których powierzchnia dróg wojewódzkich na jednego mieszkańca województwa, jest wyższa od średniej krajowej,
- 10% dzieli się między województwa, w których PKB w województwie, w przeliczeniu na jednego mieszkańca województwa, jest niższy od 75% średniej krajowej,
- 15% dzieli się między województwa odpowiednio do wydatków bieżących na regionalne kolejowe przewozy pasażerskie, wykonanych w roku poprzedzającym rok bazowy.

Mechanizm wyrównywania poziomego sprowadza się wiec do przyjmowania nadwyżek dochodowości konkretnych jednostek samorządu terytorialnego. W ten sposób dokonywana jest redystrybucja środków pieniężnych, która odnosi się wyłącznie do tego samego poziomu (szczebla) jednostki samorządu terytorialnego[18].

REDYSTRYBUCJA POZIOMA DOCHODÓW I JEJ WPŁYW NA POTENCJAŁ DOCHODOWY JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W LATACH 2009-2013

W 2013 roku na rachunki jednostek samorządu terytorialnego przekazano środki z tytułu subwencji ogólnej w wysokości 51 257 088 tys. zł co stanowiło ok. 28% dochodów ogółem. Analizując lata 2009-2013 zauważyć należy, że subwencja ogólna stanowi ok. 1/3 wszystkich dochodów realizowanych przez samorząd terytorialnych. Jest zatem bardzo istotnym elementem pozwalającym na realizacje przydzielonych tym jednostkom zadań.

Tabela 3. Zestawienie wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2009-2013 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	2013
Dochody własne	75 297 351	78 587 974	83 644 056	87 091 254	91 800 309
Subwencja ogólna	44 769 895	47 171 061	48 347 869	50 657 550	51 257 088
Dotacje celowe	34 775 215	37 037 549	39 317 204	39 664 686	40 400 883
Dochody ogółem	***154 842 461***	***162 796 584***	***171 309 129***	***177 413 491***	***183 458 281***
Wydatki ogółem	***167 828 195***	***177 766 153***	***181 594 742***	***180 459 271***	***189 157 704***

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów.

[17] Art. 25 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.
[18] E. Kornberger-Sokołowska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 114.

W 2013 roku dochody własne jednostek samorządu terytorialnego, jako przejaw najdalej idącej samodzielności, stanowiły tylko 48,5% wydatków ogółem. W latach 2009-2012 dochody własne w stosunku do wydatków ogółem mieściły się w przedziale ok. 44,2 – 48,3%. Oznacza to, że własny potencjał dochodowy JST pozwala na pokrycie jedynie niespełna połowy wydatków związanych z realizacją powierzonych im zadań. Dlatego koniecznym i istotnym uzupełnieniem dochodów jednostek samorządu terytorialnego stają się transfery z budżetu państwa w formie subwencji ogólnej.

Tabela 4. Zestawienie wpływów z poszczególnych części subwencji ogólnych do budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2009-2013 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	2013
Subwencja ogólna	**44 769 895**	**47 171 061**	**48 347 869**	**50 657 550**	**51 257 088**
- część oświatowa	33 399 798	35 009 865	36 924 829	39 161 095	39 509 195
- część wyrównawcza	8 830 860	9 076 061	8 640 193	8 692 744	8 974 039
- część równoważąca	1 633 859	1 588 272	1 577 781	1 534 782	1 527 315
- część regionalna	890 881	955 642	627 892	687 171	735 310
- część rekompensująca	14 497	15 718	15 635	14 744	14 543

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów.

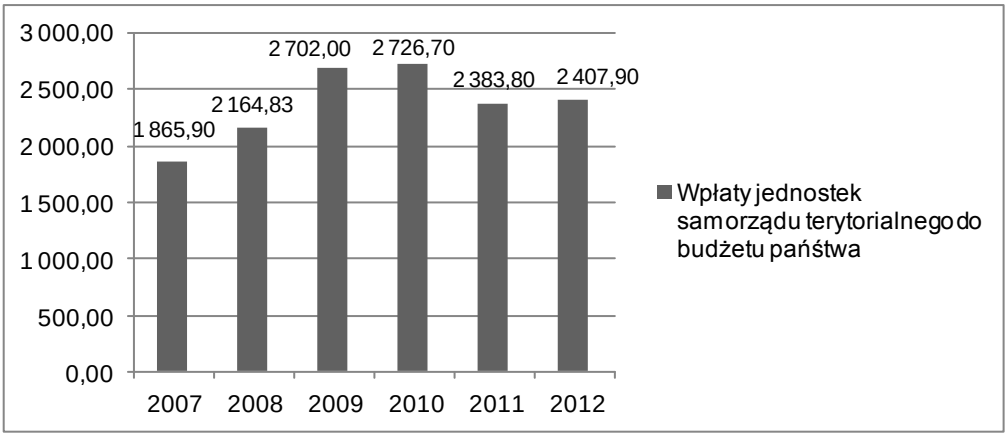
Część równoważąca subwencji ogólnej dla gmin i powiatów wyniosła w 2013 roku 1 527 315 tys. zł. W stosunku do ogólnej kwoty subwencji ogólnej stanowiła zaledwie 3%. Największą część subwencji ogólnej stanowi część oświatowa, która przeznaczana jest na wykonywanie zadań edukacyjnych przez samorządy terytorialne wszystkich szczebli. Natomiast część regionalna to ok. 1,5% subwencji ogólnej. W porównaniu do pozostałych części subwencji ogólnych część równoważąca i regionalna stanowi niewielki odsetek mechanizmu subwencjonowania.

W warunkach kryzysu finansowego mechanizm ten był bardzo wyraźnie krytykowany. Wątpliwości w przypadku mechanizmu redystrybucji poziomej budził przede wszystkim sposób obliczania wpłat, jak też algorytmy stworzony na potrzeby ustalenia beneficjentów poszczególnych części. Zauważyć należy, że rozwój lokalny danej jednostki administracyjnej może być hamowany w wyniku nadmiernych wpłat do budżetu państwa na poczet części równoważącej i regionalnej subwencji ogólnej. Problem polega na tym, że dane do wyliczeń stanowiących podstawę określania wielkości kwot wpłat solidarnościowych dokonywanych przez najbogatsze jednostki samorządu terytorialnego nie są danymi uwzględniającymi aktualną sytuację dochodową danej jednostki, ponieważ pochodzą sprzed dwóch lat[19]. Konsekwencją tego była sytuacja gdy w latach 2009-2010 dotknięte kryzysem jednostki musiały dokonać wpłat wyliczonych na podstawie ich sytuacji finansowej odpowiednio z 2008 i 2009 roku, czyli ostatnich tzw. „tłustych”

[19] M. Poniatowicz, op. cit., s. 245.

lat samorządu terytorialnego[20]. W latach 2009 i 2010 jednostki samorządu terytorialnego odprowadziły do budżetu państwa odpowiednio 2 702 mln zł i 2 726 mln zł.

Wykres 1. Wysokość wpłat jednostek samorząd terytorialnego do budżetu państwa na część równoważącą i regionalną subwencji ogólnej (w mln zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa Finansów.

W warunkach kryzysu finansowego, idea mechanizmu redystrybucji poziomej zaczęła budzić liczne kontrowersje. Mechanizm, który miał wyrównywać dysproporcje między „biednymi" a „bogatymi" jednostkami sprawia, że jednostki, które są zobowiązane do dokonywania wpłat, muszą się zadłużyć aby odprowadzić swoją część do budżetu państwa. Przekłada się to negatywnie na możliwości realizacji ich zadań inwestycyjnych. W ramach redystrybucji poziomej największych wpłat dokonywało województwo mazowieckie. Żaden inny region nie musiał tak drastycznie ograniczyć wydatków oraz tak bardzo zmniejszyć inwestycji, aby wystarczyło na wpłatę w ramach redystrybucji poziomej. W latach 2004-2013 województwo mazowieckie przekazało innym województwom 6,2 mld zł. W tym okresie najwięcej pieniędzy pochodzących z województwa mazowieckiego otrzymały następujące województwa: podkarpackie – ponad 754 mln zł, lubelskie – 665 mln zł, warmińsko-mazurskie – ponad 526 mln zł, kujawsko-pomorskie – ponad 523 mln zł, oraz dolnośląskie – 422 mln zł[21].

Wpłaty dokonywane przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach mechanizmu redystrybucji poziomej często były oceniane przez nie same jako sankcje za osiągnięcie wysokiego poziomu ekonomicznego, którego efektem są wysokie wpływy podatkowe[22].

[20] Ibidem.
[21] [www.samorzad.pap.pl], data dostępu 14.05.2014 r.
[22] A. Bordo, *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, Warszawa 2012, s. 108.

PODSUMOWANIE

W sytuacji ograniczonych możliwości kształtowania dochodów własnych, konieczne jest wyrównywanie szans rozwojowych jednostek samorządu terytorialnego. Jednak wadliwie skonstruowana instytucja wpłat może działać antymotywująco na jednostki samorządu terytorialnego, gdyż poddaje karze te jednostki, które dzięki prowadzonej przez siebie aktywnej polityce – w efekcie której następuje wzrost ich dochodów własnych – podwyższają wskaźniki dochodowości, wskutek czego stają się płatnikami zobowiązanymi do wnoszenia wpłat[23]. System redystrybucji poziomej został zakwestionowany przez samorządy miasta stołecznego Warszawy oraz województwa mazowieckiego, które złożyły wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niekonstytucyjności przepisów ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Obowiązujący mechanizm redystrybucji poziomej w marcu bieżącego roku uznany został, przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodny z Konstytucją. Należy jednak zauważyć, że nie zakwestionowano samej idei „janosikowego", lecz tę część ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w której nie gwarantowały one województwom zachowania istotnej części dochodów własnych dla realizacji zadań własnych[24]. Decyzję Trybunału Konstytucyjnego należy uznać za słuszną. W warunkach kryzysu finansowego, obowiązujące rozwiązania w zakresie mechanizmu redystrybucji poziomej niejednokrotnie stanowiły nadmierne obciążenie budżetów jednostek samorządu terytorialnego zobowiązanych do realizacji płatności. Przekładało się to negatywnie na możliwości realizacji ich zadań inwestycyjnych oraz konieczność sięgania po środki zewnętrzne.

LITERATURA:

[1] Borodo A., *Dochody jednostek samorządu terytorialnego w świetle ustawy z 13 listopada 2003 r.*, Toruń 2004.

[2] Bordo A., *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*, Warszawa 2012.

[3] Jastrzębska M., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012.

[4] Kornberger-Sokołowska E., *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2013.

[5] Kornberger-Sokołowska E., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012.

[23] E. Kornberger-Sokołowska, *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa 2013, s. 134.

[24] I. Świderek, *Koniec z janosikowym*, Tygodnik „Biznes i prawo" 10-16 marca 2014 (nr 6), s. 34.

[6] Olejniczak J., *Problem pomiaru wpływu subwencji ogólnej na rozwój regionalny* [w:] Patrzałek L. (red.), *Stan i kierunki rozwoju finansów samorządu terytorialnego*, Poznań-Wrocław 2007.

[7] Miemiec W., Pest P., *Normatywne kryteria wyrównywania poziomego dochodów gmin i powiatów* [w:] Krawczyk R.P., Stec M. (red.) *Samorząd – Finanse – Nadzór i kontrola, Warszawa 2013*.

[8] Miemiec W., Sawicka K.,. Miemiec M, *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego*, Warszawa 2013.

[9] Pająk K., *Samorząd terytorialny w Polsce. Wybrane aspekty jego funkcjonowania*, Bydgoszcz 2003.

[10] Marciniuk-Kluska A., *Konkurencyjność samorządu terytorialnego a finansowanie rozwoju lokalnego*, Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej w Siedlcach, nr 83 Seria: Administracja i Zarządzanie, Siedlce 2009.

[11] Poniatowicz M., *O tym jak kryzys finansowy podważył ideę redystrybucji poziomej dochodów w sektorze samorządowym*, Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Naukowego, Kraków 2011, nr 10.

[12] Swianiewicz P., *Transfery z budżetu państwa dla samorządów lokalnych*, „Studia Regionalne i Lokalne" 2003, nr 1 (11).

[13] Świderek I., *Koniec z janosikowym*, Tygodnik „Biznes i prawo" 10-16 marca 2014 (nr 6), s. 34.

Akty prawne

[14] Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. 2010, nr 80, poz. 526 ze zm.

Strony internetowe

[15] [www.samorzad.pap.pl].

[16] [www.mf.gov.pl].

[17] [www.stopjanosikowe.pl].

STRESZCZENIE

Redystrybucja pozioma dochodów jednostek samorządu terytorialnego a rozwój lokalny

W zależności od uwarunkowań społeczno-gospodarczych, wpływających na strukturę dochodów jednostek samorządu terytorialnego, zróżnicowane są możliwości kształtowania lokalnej polityki oraz finansowania inwestycji lokalnych. W sytuacji ograniczonych możliwości kształtowania

dochodów własnych, konieczne jest wyrównywanie szans rozwojowych jednostek samorządowych. Poziom dochodów własnych z reguły jest niewystarczający do sfinansowania zakresu realizowanych przez nie zadań, niezbędny jest sprawnie funkcjonujący mechanizm zasilania zewnętrznego. Celem niniejszego artykułu jest zbadanie oddziaływania systemu redystrybucji poziomej dochodów jednostek samorządu terytorialnego na rozwój lokalny.

SUMMARY

Horizontal Redistribution of Revenues for Local Governmental Units and Local Development

The range of forming local policies and the financing of local investments are differentiated as they depend on socio-economic conditions which influence the structure of revenues and expenditures of local governmental units. In the case where local entities have restricted possibilities in establishing revenue levels, it is essential to equalize the opportunities for development in local governmental units. The levels of locally generated revenues are typically insufficient to finance the range of undertaken projects by local entities, and as such, an efficiently functioning mechanism for external finances is necessary. The objective of the following article is to consider the impact on local development by the horizontal revenue redistribution system for local governmental unit revenues.

Roman Sobczak
Wałbrzyska Wyższa Szkoła
Zarządzania i Przedsiębiorczości

Kapitał ludzki jako czynnik rozwoju i konkurencyjności jednostek samorządu terytorialnego

WSTĘP

Na początku XXI wieku nasiliły się zależności i wzrosła konkurencyjność między podmiotami gospodarczym. O kształcie gospodarki w przyszłości w dużej mierze będzie decydowała globalizacja i procesy regionalnej integracji gospodarczej. Współcześnie bardzo duże znaczenie przywiązuje się do potencjału kapitału ludzkiego. W teorii ekonomii wielokrotnie wskazywano na kapitał ludzki jako jeden z czynników rozwoju gospodarek i konkurencyjności. Wydaje się oczywistym związek między poziomem wiedzy i umiejętnościami, a osiąganym sukcesem zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i w skali gospodarek regionalnych. W regionach słabo rozwiniętych edukacja stanowi często jedyną możliwość awansu społecznego. Natomiast w regionach rozwiniętych dobre wykształcenie i wysokie umiejętności pozwalają skutecznie konkurować na rynku pracy. Inwestowanie w kapitał ludzki w wielu obszarach przynosi regionom wymierne efekty. Uwzględniając te fakty większość rozwiniętych krajów świata kładzie duży nacisk na rozwój kapitału ludzkiego.

Również Unia Europejska chcąc sprostać konkurencyjności gospodarek światowych w sposób szczególny zwraca uwagę na ten problem. Znalazło to odzwierciedlenie zarówno w Strategii Lizbońskiej[1] z 2000 roku, jak również w komunikacie Komisji Europejskiej „EUROPA 2020 – Strategia na

[1] Strategia Lizbońska – plan rozwoju przyjęty dla Unii Europejskiej przez Radę Europejską na posiedzeniu w Lizbonie w roku 2000. Rada Europejska przyjęła wtedy, że strategicznym celem UE jest doprowadzenie w ciągu następnej dekady do tego, że Unia stanie się najbardziej konkurencyjną i dynamiczną, opartą na wiedzy gospodarką świata, zapewniającą zrównoważony wzrost gospodarczy, kreowanie nowych miejsc pracy i spójność społeczną. W dokumencie w sposób wyraźny podkreślono zasadniczą rolę badań, innowacji, technologii teleinformacyjnych oraz inwestowania w zasoby ludzkie w rozwoju gospodarczym.

rzecz intelektualnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego wykluczeniu społecznemu"[2]. Celem strategii Europa 2020 jest więcej miejsc pracy i wyższy standard życia obywateli. Strategia pokazuje, że kraje członkowskie Unii Europejskiej mogą rozwijać się w sposób inteligentny i zrównoważony, sprzyjający włączeniu społecznemu i znaleźć sposób na stworzenie nowych miejsc pracy.

Podstawę strategii Europa 2020 stanowią trzy priorytety:

- rozwój inteligentny (rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji;
- rozwój zrównoważony (wspieranie gospodarki efektywnej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej;
- rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu (wspieranie gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną)[3].

Osiągnięcie tych zadań nakłada konieczność inwestowania i efektywnego wykorzystania kapitału ludzkiego. We współczesnych gospodarkach coraz bardziej widoczny staje się fakt, że właściwe wykorzystanie kapitału rzeczowego pociąga za sobą coraz wyższe wymagania wobec kapitału ludzkiego. Chęć sprostania konkurencyjności nakłada na jednostki samorządu terytorialnego konieczność inwestowania i rozwijania kapitału ludzkiego na swoim obszarze.

Celem opracowania jest ocena znaczenia kapitału ludzkiego jako jednego z czynników rozwoju i konkurencyjności. Dokonano przeglądu definicji kapitału ludzkiego w literaturze ekonomicznej oraz podjęto próbę określenia znaczenia kapitału ludzkiego jako czynnika wzrostu gospodarczego i konkurencyjności jednostek samorządu terytorialnego.

1. Pojęcie kapitału ludzkiego w literaturze ekonomicznej

Pojęcie kapitału ludzkiego jest przedmiotem zainteresowania i analizy wielu ekonomistów. W różnorodnych opracowaniach dotyczących tej tematyki trudno jest znaleźć jedną uniwersalną definicję. A. Smith w swoim dziele *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów* uznawanym za pierwszą próbę naukowej analizy zjawisk ekonomicznych zwrócił uwagę na kapitał jaki zawarty jest w człowieku: „na kapitał trwały, którego cechą jest przynoszenie dochodu lub zysku bez obrotu, tzn. bez zmiany właściciela, składają się cztery główne pozycje, w tym pożyteczne umiejętności nabyte przez członków społeczeństwa. By nabyć takie kwalifikacje, człowiek musi przez cały czas kształcenia, nauk lub terminowania otrzymywać środki

[2] *„Europa 2020 – strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu"* jest nowym, długookresowym programem rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej na lata 2010-2020. Została zatwierdzona przez Radę Europejską 17 czerwca 2010 r., zastępując w ten sposób realizowaną w latach 2000-2010 Strategię Lizbońską.

[3] *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komunikat Komisji Europejskiej, Bruksela 2010.

utrzymania, co zawsze jest rzeczywistym wydatkiem, jakby zawartym w danym człowieku. Te umiejętności są częścią jego majątku, jednocześnie częścią majątku społeczeństwa, do którego człowiek ten należy"[4]. Jednym z pierwszych ekonomistów, który użył pojęcie kapitału ludzkiego był J. Mincer. W swoim artykule z 1958 roku pisał o inwestowaniu w kapitał ludzki poprzez uczenie się najpierw w szkole, a później poprzez zdobywanie doświadczenia zawodowego. Za klasyków i teoretyków współczesnego rozumienia kapitału ludzkiego uważa się T.W. Schultza i G. S. Beckera.

T.W. Schultz w swoim klasycznym dziele dotyczącym problematyki kapitału ludzkiego[5] stwierdził, że sprawą oczywistą jest fakt, iż człowiek w czasie życia nabywa pewnych zdolności i wiedzy, które można traktować jako formę inwestowania jednostki w samą siebie w celu osiągnięcia jak największego dobrobytu. Stwierdził również, że znaczna część konsumpcji człowieka może odnosić się do inwestowania w kapitał ludzki. Miał tu na myśli wydatki na szkolnictwo czy zdrowie, ale również migrację ludności w celu poszukiwania lepszych warunków pracy. Dlatego można nazwać to kapitałem bez porównywania ludzi do maszyn, co wielu ekonomistom wydawało się za nieetyczne. T.W. Schultz traktował kapitał ludzki jako zasób, który może stać się źródłem satysfakcji w przyszłości. Ludzki charakter tłumaczył tym że jest on częścią człowieka i zawsze człowiekowi towarzyszy. Nie można go oddzielić od jednostki „jest ludzki, ponieważ jest ucieleśniony w ludziach"[6]. Podkreślał, że jest to zasadnicza różnica pomiędzy kapitałem ludzkim, a rzeczowym. Kapitał ludzki jest zawsze nierozerwalnie związany z człowiekiem, a kapitał rzeczowy podlega obrotowi i może zmieniać właściciela.

Podobnie G.S. Becker[7] pisał o inwestowaniu w kapitał ludzki jako gromadzeniu zasobów, które mogą wpłynąć na przyszłe realne dochody jednostki. Miał tu na myśli tak oczywiste sprawy jak szkolnictwo i doświadczenie nabywane w pracy, jak również opiekę medyczną i znajomość funkcjonowania systemu gospodarczego. Wydaje się, że te klasyczne prace dotyczące kapitału ludzkiego nic nie straciły na teraźniejszości mimo, iż ukazały się na początku lat 60-tych ubiegłego wieku

G.S. Becker zauważył że „znaczna część wzrostu dochodu Stanów Zjednoczonych nie daje się wytłumaczyć jedynie wzrostem kapitału rzeczowego i siły roboczej, ale również znaczeniem wykształcenia w promowaniu ekonomicznego rozwoju"[8]. Trudno jest zatem wytłumaczyć w sposób pełny wzrost gospodarczy bez uwzględnienia kapitału ludzkiego społeczeństwa.

W latach 90-tych XX wieku pojawiło się wiele prac teoretycznych i empirycznych poświęconych kapitałowi ludzkiemu. Podkreślano w nich ogromne znaczenie tego zjawiska w ekonomii. S. R. Domański w swojej pu-

---

[4] A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów t. 1*, PWN, Warszawa 1954, s. 345.

[5] T.W. Schultz, *Education and Economic Growth*, w: N.B. Henry ed., *Social Forces Influencing Americal Education*, Sixtieth Yearbook of the National Society for Study of Education, Universitty of Chicago Press, Chicago 1961.

[6] T.W. Schultz, *Inwestment in Human Capital,* The Free Press, New York, 1976, s. 48.

[7] G.S. Backer, *Investment in Human Capital. A Theoretical Analysis*, "Journal of Political Economy" 1962 October.

[8] G.S. Becker, *Human Capital,* NBER, New York, 1975, s. VIII.

blikacji definiuje to pojęcie w następujący sposób. „...kapitał ludzki – przy uznaniu jego wewnętrznej niejednorodności – można określić jako zasób wiedzy, umiejętności, zdrowia, energii witalnej zawarty w społeczeństwie. Zasób ten jest dany przez genetyczne cechy populacji raz na zawsze, ale można go powiększać drogą inwestycji zwanych inwestycjami w człowieka: w ludzi, w kapitał ludzki, w ludzkie życie”[9].

Współcześnie pojawia się wiele opracowań dotyczących kapitału ludzkiego definiujących tę kategorię w sposób bardzo obszerny, albo wręcz hasłowy. „Najbardziej lapidarna w słowach definicja mówi, że składają się na niego ludzie i ich umiejętności”[10]. Ekonomiści często posługując się tym terminem mówią o „niematerialnym wewnętrznym kapitale człowieka”, zwracając jednocześnie uwagę, iż nie można upraszczać tego zjawiska jedynie do posiadanego przez człowieka ilorazu inteligencji. Według J. Heckmana „kapitał ludzki to o wiele więcej niż iloraz inteligencji mierzony w testach”[11].

M. Blaug traktuje kapitał ludzki jako lokatę, która ma w perspektywie przynosić jednostce zysk. Często kapitał ludzki utożsamiany jest z wykształceniem, jego definicja ogranicza się do edukacji. L. Zienkowski używa pojęcia „kapitał wiedzy”, w którym wyróżnia nagromadzone wyniki badań (B+R) oraz poziom wiedzy ludności – kapitał wykształcenia[12].

Współcześnie w publikacjach dotyczących kapitału ludzkiego pojawia się pojęcie „kompetencji” rozumianych jako wiedza, umiejętności i postawy, które mogą być wykorzystywane w przyszłości. Niejednokrotnie pojęcie kompetencji utożsamiane jest z umiejętnościami. Jest to jednak pewne uproszczenie. „Kompetencje są skutkiem – rezultatem osiągniętym przez ćwiczenie umiejętności i nabywanie doświadczeń podbudowanych przekonaniem, pewnością opartą na refleksji, dlaczego należy tak postąpić w danej sytuacji.[...] Kompetencja jest wyposażeniem osoby, jest umiejętnością wyższego rzędu. Być kompetentnym to nie tylko umieć coś zrobić, ale doskonale rozumieć, dobrze sobie z czymś radzić”[13].

Kluczowe kompetencje w postaci wiedzy, umiejętności i postaw odpowiednich do każdej sytuacji mają fundamentalne znaczenie dla każdego obywatela społeczeństwa opartego na wiedzy. Zapewniają wartość dodaną dla rynku pracy, spójność społeczną i aktywne obywatelstwo, oferując elastyczność i zdolność adaptacji, satysfakcję i motywację. Ponieważ powinny one zostać nabyte przez wszystkich, Unia Europejska[14] zaleca państwom

---

[9] S. R. Domański., *Kapitał ludzki i wzrost gospodarczy.* PWN, Warszawa 1993, s. 19.

[10] M. Makuch, *Kapitał ludzki – fundament gospodarki XXI wieku. Tworzenie, wykorzystanie, perspektywy*, [w:] D. Moroń (red.), *Kapitał ludzki i społeczny. Kreowanie i zarządzanie*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2012, s. 31.

[11] J. Heckman, *Kapitał ludzki*, „Wprost” 2001, nr 43 (987), [http://www.wprost.pl/ar/11436/kapital-ludzki] (23.05.1014).

[12] L. Zienkowski, *Gospodarka „oparta na wiedzy” mit czy rzeczywistość?*, w: L. Zienkowski (red.), *Wiedza a wzrost gospodarczy*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2003.

[13] A. Okońska-Walkowicz, M. Plebańska, H. Szaleniec, *O kompetencjach kluczowych, e-learningu i metodzie projektów,* WSiP, Warszawa 2009, s. 16.

[14] Zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2006/962/WE z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie [Dz. U. L 394 z 30.12.2006].

członkowskim osiem kompetencji kluczowych zapewniających rozwój kapitału ludzkiego. Należą do nich:

Te kluczowe kompetencje to:

- **porozumiewanie się w języku ojczystym**, czyli zdolność wyrażania i interpretowania pojęć, myśli, uczuć, faktów i opinii w mowie i piśmie (rozumienie ze słuchu, mówienie, czytanie i pisanie) oraz językowej interakcji w odpowiedniej i kreatywnej formie w pełnym zakresie kontekstów społecznych i kulturowych;
- **porozumiewanie się w językach obcych**, co obejmuje – oprócz głównych wymiarów umiejętności porozumiewania się w języku ojczystym – mediację i rozumienie różnic kulturowych. Stopień biegłości zależy od kilku czynników oraz możliwości rozumienia ze słuchu, mówienia, czytania i pisania;
- **kompetencje matematyczne i podstawowe kompetencje naukowo-techniczne**. Kompetencje matematyczne obejmują umiejętność rozwijania i wykorzystywania myślenia matematycznego w celu rozwiązywania problemów wynikających z codziennych sytuacji, z naciskiem na proces, działanie i wiedzę. Podstawowe kompetencje naukowo-techniczne dotyczą opanowania, wykorzystywania i stosowania wiedzy oraz metod objaśniających świat przyrody. Obejmują one rozumienie zmian powodowanych przez działalność ludzką oraz odpowiedzialność poszczególnych obywateli;
- **kompetencje informatyczne** obejmują umiejętne i krytyczne wykorzystywanie technologii społeczeństwa informacyjnego (TSI), a tym samym podstawowych umiejętności w zakresie technologii informacyjnych i komunikacyjnych (TIK);
- **umiejętność uczenia się** jest związana ze zdolnością konsekwentnego uczenia się, organizowania własnego procesu uczenia się, indywidualnie oraz w grupach, odpowiednio do własnych potrzeb, a także świadomością metod i możliwości;
- **kompetencje społeczne i obywatelskie**. Kompetencje społeczne to kompetencje osobowe, interpersonalne i międzykulturowe oraz wszelkie formy zachowań przygotowujących osoby do skutecznego i konstruktywnego uczestnictwa w życiu społecznym i zawodowym. Jest to związane z dobrem osobistym i społecznym. Ważne jest zrozumienie zasad postępowania i zwyczajów w różnych społeczeństwach i środowiskach, w których funkcjonują dane osoby. Kompetencje obywatelskie, a zwłaszcza znajomość pojęć i struktur społecznych i politycznych (demokracji, sprawiedliwości, równości, obywatelstwa i praw obywatelskich), przygotowują do angażowania się w aktywne i demokratyczne działania;
- **poczucie inicjatywy i przedsiębiorczość** to zdolność do wcielania pomysłów w czyn. Jest to kreatywność, innowacyjność i podejmowanie ryzyka, a także zdolność do planowania przedsięwzięć i prowadzenia

ich dla osiągnięcia zamierzonych celów. Dana osoba ma świadomość kontekstu swojej pracy i jest zdolna do wykorzystywania pojawiających się szans. Jest to podstawa do nabywania bardziej konkretnych umiejętności i wiedzy potrzebnych tym, którzy podejmują przedsięwzięcia o charakterze społecznym lub handlowym lub w nich uczestniczą. Powinno to obejmować świadomość wartości etycznych i promować dobre zarządzanie;

- **świadomość i ekspresja kulturowa**, co obejmuje docenianie znaczenia twórczego wyrażania idei, doświadczeń i emocji za pośrednictwem szeregu środków wyrazu (muzyki, sztuk teatralnych, literatury i sztuk wizualnych).

Kapitał ludzki jest podstawowym czynnikiem współczesnej gospodarki opartej na wiedzy. W najbliższej przyszłości będzie widoczny trend na zapotrzebowanie osób o wysokich kwalifikacjach. Dotyczy to przede wszystkim ludzi młodych stwarzając im szanse rozwoju. Kapitał ludzki jest własnością każdej osoby i jest zróżnicowany w zależności od tego w jakich warunkach się wychowujemy, dorastamy i jakie zdobywamy wykształcenie.

2. KAPITAŁ LUDZKI A ROZWÓJ GOSPODARCZY JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO – PRZEGLĄD BADAŃ

Decentralizacja uprawnień w państwach demokratycznych stwarza realne możliwości kształtowania gospodarek regionalnych. Pozwoliło to ekonomistom zajmującym się rozwojem regionalnym na przeniesienie badań z poziomu gospodarek narodowych na szczebel regionalny, a nawet lokalny. Podział Unii Europejskiej na regiony NUTS-2 (odpowiada to naszym województwom) i NUTS-3 (powiatom) sprzyja takim analizom. Bogata baza danych statystycznych umożliwia prowadzenie wielowymiarowej analizy regionalnej. We współczesnych systemach statystycznych dane występują zarówno w postaci zagregowanej, jak również w podziale na niższe szczeble administracyjne. W analizie międzynarodowej regionów Unii Europejskiej potrzebne informacje można znaleźć w Europejskim Urzędzie Statystycznym EUROSTAT, natomiast analizę wewnątrzkrajową można prowadzić na podstawie regionalnych i lokalnych baz danych. Analiza gospodarek na szczeblu regionalnym z coraz większą autonomią jednostek samorządu terytorialnego ułatwia zarządzanie. Waga i potrzeba takich analiz stała się podstawą do opracowywanych przez jednostki samorządu terytorialnego strategii rozwoju na szczeblu wojewódzkim, powiatowym, gminnym, a nawet miejskim.

Wiele badań empirycznych poświęconych jest roli kapitału ludzkiego w rozwoju gospodarczym. Współcześnie można zaobserwować proces metropolizacji. Powoduje on, że rozwój gospodarczy, kulturalny i społeczny regionów skupiony jest wokół dużych aglomeracji miejskich. Mają one być „lokomotywą" dla pozostałych regionów, a więc wpływać również na mniejsze jednostki samorządu terytorialnego. Wydaje się oczywiste że jednym z determinantów procesu metropolizacji jest kapitał ludzki. Kapitał ludzki

w dużych miastach jest kumulowany dzięki szkołom i uczelniom wyższym, jak również tworzony przez migracje w poszukiwaniu korzystniejszych warunków pracy, często spowodowane dużym bezrobociem w mniejszych jednostkach samorządu terytorialnego.

Doświadczenia ekonomistów zajmujących się badaniem zależności kapitału ludzkiego i tempa wzrostu gospodarczego pozwalają wyciągnąć wnioski, że korelacja ta jest szczególnie widoczna w badaniach regionalnych. Wnioski badań empirycznych są jednak często rozbieżne. Przykładem może być praca A. Di Liberto i J. Symonsa[15] w której analizują wpływ poziomu edukacji na konwergencję gospodarczą włoskich regionów. Konkluzją pracy jest wniosek, że edukacja miała wpływ na regionalne tempo wzrostu ale tylko w uboższej - południowej części Włoch i to tylko w zakresie szkoły podstawowej (likwidacja analfabetyzmu), natomiast w bogatszych regionach Włoch korelacja między kapitałem ludzkim, a rozwojem gospodarczym nie występowała. Co więcej przyrost kapitału ludzkiego na wyższych poziomach kształcenia nie wpływał istotnie na tempo wzrostu. Odmienną hipotezę przedstawił H. Badinger i G. Tondal[16] twierdząc, że upowszechnienie edukacji w krajach Unii Europejskiej na poziomie uniwersyteckim (a nie średnim i podstawowym) powoduje zwiększenie stopy wzrostu.

Wiele opracowań naukowych dotyczących wpływu kapitału ludzkiego na rozwój samorządu terytorialnego powstało w Stanach Zjednoczonych. Szereg z nich potwierdziło tezę o silnym dodatnim wpływie poziomu kapitału ludzkiego na regionalne stopy wzrostu[17].

Złożoność badań zależności między kapitałem ludzkim, a rozwojem gospodarczym regionów powoduje, iż niezwykle trudno jest wyciągnąć jednoznaczne wnioski w skali makroekonomicznej. Ekonomiści są jednak zgodni, że korzyści społeczne wynikające ze wzrostu kapitału ludzkiego w regionach jest tak silne jak korzyść prywatna inwestowania w kapitał ludzki. Istnieje silna dodatnia korelacja między indywidualnym wykształceniem jednostki, a otrzymywanymi wynagrodzeniami. Wpływ kapitału ludzkiego na wzrost gospodarczy, a zwłaszcza istotność tego czynnika na społeczną wydajność pracy wydaje się oczywista, natomiast empiryczna weryfikacja hipotezy o wpływie kapitału ludzkiego na wzrost gospodarczy napotyka na wiele trudności. W celu obliczenia wpływu kapitału ludzkiego na wzrost gospodarczy należy posługiwać się odpowiednimi pomiarami jego zasobów.

Istnieją trzy podstawowe propozycje pomiaru kapitału ludzkiego:[18]

- metoda kosztowa, zwana również metodą retrospektywną,

[15] A. Di Loberto, J. Symons, *Education and Italian Regional Development*, London: Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science, 2001.

[16] H. Badinger, G. Tondal, *Trade, Human Capital and Innovation: The Engines of European Region Growth in the 1990's,* Viena: Research Institute for European Affairs, University of Economics and Business Administration, 2002.

[17] J. Persson, B. Malmberg, *Human capital, demographers and growth across the US states 1920-1990* Working paper, IIES Stockholm University, Institute for Building Research, Sweden, 1996.

[18] T. Le, J. Gibson, L., Oxely, *Cost – and Income-Based Measureses of Human Capital,* Journal of Economic Surveys, vol. 17, no. 3, s. 271-307.

- metoda korzystająca z zasobów ludzkich uwzględniających poziom wykształcenia,
- metoda dochodowa, zwana również metodą prospektywną.

Podstawowe problemy związane z zastosowaniem metody kosztowej związane są z właściwym i jednoznacznym zdefiniowaniem kosztów inwestycji w kapitał ludzki. Jedni ekonomiści zaliczają do nich całkowite koszty związane z wychowaniem dziecka oraz wszystkie wydatki na ochronę zdrowia, bezpieczeństwo, edukację i dokształcanie. Natomiast inni kontestują zasadność włączania wszystkich tych komponentów w skład kapitału ludzkiego. Niektórzy zwracają również uwagę na nakłady poniesione na badania i rozwój, a także konieczność uwzględnienia powiązań między wysokością ponoszonych nakładów, a ich efektywnością. Wątpliwości te sprawiają, że pełna metoda kosztowa nie zyskała wielu zwolenników. W badaniach empirycznych wykorzystujących tę metodę do pomiaru związku kapitału ludzkiego, ze wzrostem gospodarczym stosuje się wybrane koszty (najczęściej nakłady na edukację i zdrowie lub udział tych kosztów w PKB).

Metoda korzystająca z miernika zasobów siły roboczej uwzględniających poziom wykształcenia znajduje najczęściej zastosowanie w badaniach opartych na danych międzynarodowych. Często stosuje się w tym przypadku wskaźniki scholaryzacji z podziałem na scholaryzację brutto i netto. W pierwszym przypadku uwzględnia się relację liczby uczniów/studentów do liczby ludności w określonym wieku, a w drugim liczbę uczniów/studentów w przedziale wieku odpowiadającemu okresowi pobierania nauki na danym szczeblu edukacji do liczby ludności z tego samego przedziału wiekowego. Współczynniki scholaryzacji są bardzo niedoskonałymi metodami pomiaru kapitału ludzkiego. Nie uwzględniają zmian siły roboczej spowodowanych odpływem pracowników na emeryturę, a także wcześniejszemu zaniechaniem działalności ze względu na stan zdrowia. Ponadto wskaźniki te reprezentują strumienie, nie mogą mierzyć kapitału ludzkiego. Niedoskonałość tego miernika spowodowała powstanie innych miar. Jedną z nich jest pomiar poziomu kapitału ludzkiego w o oparciu przeciętną długość lat kształcenia. W metodzie tej wyróżnia się trzy sposoby pomiaru długości lat pobierania nauki. Pierwszy sposób to metoda ciągłego spisu, drugi – metoda projekcji, a trzeci – metoda spisu ludności pod kątem uzyskiwanego wykształcenia. Miary te znalazły zastosowanie w wielu badaniach empirycznych.

Miary kapitału ludzkiego w oparciu o długość lat kształcenia są również często krytykowane z dwóch powodów. Po pierwsze, zakładają one liniowy, proporcjonalny przyrost kapitału ludzkiego względem długości okresu kształcenia, a po drugie nie uwzględniają zmian w jakości kształcenia zachodzących w przestrzeni i czasie. Oznacza to, że rok nauki w krajach wysoko rozwiniętych o uznanym systemie edukacji jest równoważny z rokiem nauki w szkołach krajów o niskim poziomie edukacji (np. Wielka Brytania – Somalia).

Metoda dochodowa pomiaru kapitału ludzkiego oparta jest na założeniu, że różnice w uzyskiwanych płacach odzwierciedlają krańcowe produktywności określonych grup społecznych. Miara kapitału ludzkiego uzależ-

niona jest w tej metodzie od wysokości wynagrodzenia, którą z kolei implikuje poziom wykształcenia i doświadczenie zawodowe.

Podstawowy problem badawczy wpływu kapitału ludzkiego na rozwój społeczno-gospodarczy regionów opiera się na analizie wykorzystującej modele wzrostu. Można wyodrębnić zarówno podejście strukturalne, jak i niestrukturalne w modelowaniu tego zjawiska. Kapitał ludzki do modeli strukturalny wprowadzany jako oddzielna zmienna objaśniająca w postaci poziomów lub przyrostów, albo jako zmienna interakcyjna.

Wykorzystując empiryczne modele strukturalne można wyróżnić pięć hipotez dotyczących roli kapitału ludzkiego jako czynnika wzrostu[19]:

Pierwsza hipoteza zakłada, że kapitał ludzki jest składową efektywnej siły roboczej nie jest wprowadzany jako odrębna zmienna, Efektywność produkcji jest wówczas równa dla wszystkich czynników definiujących zasoby pracy.

Hipoteza druga traktuje kapitał ludzki jako dodatkowy czynnik produkcji (obok kapitał rzeczowego i siły roboczej) i wtedy tempo zmian PKB jest uzależnione bezpośrednio od dynamiki kapitału ludzkiego.

Trzecia hipoteza wpływu kapitału ludzkiego na wzrost gospodarczy upatruje w nim czynnik kreujący postęp techniczny ułatwiający transfer i zastosowanie myśli technicznej. Oznacza to, że na tempo wzrostu gospodarczego wpływa nie tylko wzrost zasobów kapitału ludzkiego, ale również jego poziom.

Hipoteza czwarta zwraca uwagę na znaczenie kapitału ludzkiego jako czynnika wpływającego na innowacyjność oraz wysokość i efektywność inwestycji ponoszonych w sektorze B+R, które z kolei odpowiadają za powstawanie postępu technicznego. W tym przypadku wpływ kapitału ludzkiego na wzrost gospodarczy odbywa się albo w sposób bezpośredni, albo poprzez interakcję z kapitałem rzeczowym lub siłą roboczą.

Ostatnia hipoteza zakłada, że o tempie wzrostu gospodarczego decyduje nie tylko poziom kapitału ludzkiego, ale również jego relatywna wielkość mierzona udziałem nakładów inwestycyjnych na kapitał ludzki w PKB.

Hipotezy te wydają się dość komplementarne, dlatego w badaniach empirycznych spotykamy często próby weryfikacji tych wszystkich hipotez jednocześnie.

Modele niestrukturalne bazują na danych przekrojowo-czasowych z wykorzystywaniem równań regresji. Dobór zmiennych objaśniających dokonywanych jest zwykle *ad hoc,* bez dbałości o przesłanki teoretyczne. Jednym z problemów w zastosowaniu modeli empirycznych tego typu jest duża liczba zmiennych objaśniających dynamikę wzrostu gospodarczego.

W świetle najnowszych wyników badań empirycznych można zauważyć pozytywny wpływ kapitału ludzkiego na długookresowy wzrost gospodarczy. Jednak szczegółowe wyjaśnienie mechanizmów i siły tego związku nie jest takie proste[20].

---

[19] N., Gemmell, *Evaluating the Impacts of Human Capital Stocks and Accumulation on Growth: Some New Evidence*, "Oxford Bulletin of Economics and Statistics" vol. 58/1, s. 9-28.

[20] W. Welfe (red.), *Gospodarka oparta na wiedzy.* PWE, Warszawa, 2007, s. 164.

3. KONKURENCYJNOŚĆ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO, A KAPITAŁ LUDZKI

W literaturze pojęcie konkurencyjności pojawiło się w latach 80-tych XX wieku i odnosiło się do firm. Później termin ten poszerzył swoje znaczenie i zaczęto go stosować do wykorzystywania różnic wpływających na sukces gospodarczy. Współcześnie pojęcie konkurencyjności jest terminem często używanym nie tylko w odniesieniu do przedsiębiorstw, ale również do krajów, regionów czy miast.

W strategiach rozwoju termin konkurencyjności rozumiany jest jako przewaga nad innymi miejscami, zdobywanie wyższych pozycji. Konkurencyjność regionalna należy do bardzo złożonych zagadnień.

Głównymi czynnikami wpływającymi na konkurencyjność regionów są[21]:

- badania i rozwój technologiczny,
- małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP),
- bezpośrednie zagraniczne inwestycje kapitałowe,
- infrastruktura i kapitał ludzki, instytucje i kapitał społeczny.

Kapitał ludzki występuje jako czynnik świadczący o potencjale konkurencyjnym lub jako czynnik charakteryzujący pozycję konkurencyjną w wielu wskaźnikach i modelach mierzących konkurencyjność regionów (Wskaźnik European Competitiveness Index, Wskaźnik Banku Światowego, Model kapelusza konkurencyjności, Wskaźnik Światowego Forum Gospodarczego, Wskaźnik Instytutu Zarządzania Rozwojem w Lozannie i inne).

Zakładając, że konkurencyjność gospodarki jest oparta na efektywności wykorzystania zasobów, można przyjąć, że rozwój gospodarczy następuje przez wzmacnianie pozycji konkurencyjnej, dzięki podnoszeniu konkurencyjności istniejących przemysłów oraz tworzeniu nowych, wysoko efektywnych przemysłów gospodarki[22]. Według takiego podejścia gospodarka poszczególnych regionów przechodzi trzy etapy rozwoju oparte na konkurencyjności gospodarek wykorzystujących: czynniki produkcji, inwestycje i innowacje.

Najsłabiej rozwinięte są regiony, których konkurencyjność opiera się na wykorzystywaniu czynników produkcji. Inwestycje w nowoczesne technologie oraz wykorzystanie najnowocześniejszych rozwiązań technologicznych charakterystyczne są dla regionów średnio rozwiniętych. Natomiast największą konkurencyjność regionu można osiągnąć opierając gospodarkę na wiedzy. Powoduje to rozwój coraz większej ilości skomplikowanych i zaawansowanych dóbr. Silna konkurencja w gospodarce opartej na wiedzy jest inspiracją do permanentnej innowacyjności. Gospodarka oparta na wiedzy jest bardziej odporna na działania czynników zewnętrznych i wahania koniunktury. Rozwój gospodarki opartej na wiedzy daje możliwość peł-

[21] E. Łaźniewska, M. Gorynia, *Konkurencyjność regionalna. Koncepcje – strategie – przykłady*, PWN, Warszawa 2012, s. 29.
[22] Tamże, s. 63.

nego i wszechstronnego wykorzystania kapitału ludzkiego. Duża liczba przedsiębiorstw w gospodarce opartej na wiedzy powoduje powstawanie nowych innowacji i rozwoju. Innowacyjność przedsiębiorstw produkujących wyroby pociąga za sobą innowacyjność jego kooperantów i odwrotnie.

Regiony, których gospodarka oparta jest na wiedzy są regionami rozwijającymi się. Stają się miejscem powstawania wiedzy. Kapitał ludzki, jako czynnik konkurencyjności odgrywa coraz większą rolę w gospodarce regionów. Wynika to z faktu, że jest mniej mobilny np. od kapitału finansowego i charakteryzuje się długim cyklem inwestycyjnym związanym z poprawą jego jakości. Kapitał ludzki współtworzy kapitał intelektualny regionu. Osoby dobrze wykształcone są nie tylko środkiem realizacji innowacji w regionie, lecz także są same innowacyjnym potencjałem[23].

Również struktura demograficzna ludności wpływa na konkurencyjność regionów. Z jednej strony przewaga ludzi młodych powoduje wzrost mobilności zawodowej oraz zwiększa skłonność do uczenia się i dużej elastyczności na rynku pracy, a z drugiej strony przewaga ludzi starszych powoduje powstawanie problemów z dostępnością siły roboczej w regionach.

Kolejnym kryterium oceny kapitału ludzkiego jako czynnika konkurencyjności jest poziom jego wiedzy funkcjonalnej. Do określenia tego poziomu bierze się po uwagę również zdolność zastosowania zdobytej wiedzy w praktyce. Czynniki te mają istotne znaczenie w lokalizacji poszczególnych przedsięwzięć gospodarczych i świadczą o potencjale innowacyjnym i adaptacyjnym danej społeczności. Mobilność przestrzenna jest również bardzo ważną cechą kapitału ludzkiego. Wysoka mobilność przestrzenna przyczynia się do zmniejszenia bezrobocia, które negatywnie wpływa na kształtowanie kapitału ludzkiego. Często w aspekcie wpływu kapitału ludzkiego na konkurencyjność regionów używa się wskaźnika zwanego saldem migracji wewnętrznej. Regiony o dodatnim saldzie migracji, które są atrakcyjne z różnych powodów są dodatkowo zasilane przez najbardziej mobilnych mieszkańców regionów odpływowych. Najczęściej są to ludzie młodzi, wykazujący się dużą inicjatywą i wysokim wykształceniem. Powoduje to powstawanie coraz większych dysproporcji regionalnych, gdyż regiony odpływowe tracą najbardziej wartościowych mieszkańców z punku widzenia rozwoju i konkurencyjności regionów.

Wg. T.W. Schultza „w regionach gospodarczo rozwiniętych znaczenie kapitału ludzkiego jest kluczowe, gdyż w dobie tzw. gospodarki opartej na wiedzy solidne wykształcenie i świadectwa różnego rodzaju umiejętności są niezbędnym atrybutem konkurencyjności na rynku pracy”[24].

---

[23] M. Proniewski, *Polityka kształcenia jako czynnik rozwoju regionalnego*, Na przykładzie Niemiec, UW – Filia, Białystok, 1996, s. 34.

[24] M. Herbst, *Kapitał ludzki, dochód i wzrost gospodarczy w badaniach empirycznych*, [w:] M. Herbst (red) *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój regionalny*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2007, s. 98.

PODSUMOWANIE

Jednym ze współcześnie obserwowanych procesów jest transformacja gospodarek krajowych od gospodarki materiałochłonnej do opartej na wiedzy. Pojęcie to pojawiło się na początku lat 90-tych XX wieku w Stanach Zjednoczonych. Według definicji Organizacji Gospodarczej i Rozwoju gospodarka oparta na wiedzy bazuje bezpośrednio na produkcji, dystrybucji i wykorzystaniu wiedzy i informacji. Dotychczasowe konkurowanie państw i regionów na płaszczyźnie zasobów materialnych jest wypierane przez konkurencję zasobów niematerialnych, a zwłaszcza kapitału ludzkiego, wiedzy opartej na nowej technologii. Oznacza to, że o szansach rozwoju coraz bardziej decyduje potencjał intelektualny człowieka i wiedza związana z najnowszymi osiągnięciami współczesnej nauki. W gospodarce opartej na wiedzy wzrasta znaczenie wykwalifikowanej siły roboczej. Dynamika zmian gospodarczych i technologicznych XXI wieku powoduje, że wiedza i umiejętności szybko się dezaktualizują i wymagają ciągłego podnoszenia kwalifikacji.

Problematyka wpływu kapitału ludzkiego i konkurencyjności na wzrost gospodarczy krajów i regionów jest przedmiotem badań empirycznych i rozważań teoretycznych wielu ekonomistów. W teorii ekonomii wskazuje się na znaczenie kapitału ludzkiego jako jednego z czynników rozwoju i konkurencyjności. Zauważa się pozytywny wpływ kapitału ludzkiego na długookresowy wzrost gospodarczy. Ponadto jeśli nawet nie udaje się pozytywnie zweryfikować bezpośredniego wpływu kapitału ludzkiego na wzrost gospodarczy badanych regionów, to warunkowe traktowanie tej zmiennej pozwala taki wpływ potwierdzić. Kapitał ludzki stał się jednym z najważniejszych czynników rozwoju regionalnego i w istotny sposób wpływa na konkurencyjność jednostek samorządu terytorialnego.

LITERATURA:

[1] Backer G.S., *Investment in Human Capital. A Theoretical Analysis*, "Journal of Political Economy" 1962 October.

[2] Badinger H., Tondal G., *Trade, Human Capital and Innovation: The Engines of European Region Growth in the 1990's,* Viena: Research Institute for European Affairs, University of Economics and Business Administration, 2002.

[3] Becker G.S., *Human Capital,* NBER, New York, 1975.

[4] Brodecki Z., *Regiony*, LexisNexis, Warszawa 2005.

[5] Di Loberto A., Symons J., *Education and Italian Regional Development*, London: Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science, 2001.

[6] Domański S.R., *Kapitał ludzki i wzrost gospodarczy.* PWN, Warszawa 1993.

[7] *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komunikat Komisji Europejskiej, Bruksela 2010.

[8] Gemmell N., *Evaluating the Impacts of Human Capital Stocks and Accumulation on Growth: Some New Evidence, "*Oxford Bulletin of Economics and Statistics" vol. 58/1.

[9] Heckman J., *Kapitał ludzki,* „Wprost" 2001, nr 43 (987), [http://www.wprost .pl/ar/11436/kapital-ludzki] (23.05.1014).

[10] Herbst M., *Kapitał ludzki, dochód i wzrost gospodarczy w badaniach empirycznych.* w: M. Herbst (red.), *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój regionalny.* Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2007.

[11] Łaźniewska E., Gorynia M., *Konkurencyjność regionalna. Koncepcje – strategie – przykłady.* PWN, Warszawa 2012.

[12] Le T., Gibson J., , Oxely L., *Cost – and Income-Based Measureses of Human Capital,* Journal of Economic Surveys, vol. 17, no. 3.

[13] Makuch M., *Kapitał ludzki – fundament gospodarki XXI wieku. Tworzenie, wykorzystanie, perspektywy.* w: D. Moroń (red.), Kapitał ludzki i społeczny. Kreowanie i zarządzanie. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2012.

[14] Okońska-Walkowicz A., Plebańska M., Szaleniec H., *O kompetencjach kluczowych, e-learningu i metodzie projektów,* WSiP, Warszawa 2009.

[15] Persson J., Malmberg B., *Human capital, demographers and growth across the US states 1920-1990* Working paper, IIES Stockholm University, Institute for Building Research, Sweden, 1996.

[16] Proniewski M., *Polityka kształcenia jako czynnik rozwoju regionalnego. Na przykładzie Niemiec,* UW – Filia, Białystok, 1996.

[17] Schultz T. W., *Education and Economic Growth,* w: *Social Forces Influencing Americal Education, Sixtieth Yearbook of the National Society for Study of Education,* ed. N.B. Henry, Universitty of Chicago Press, Chicago 1961.

[18] Schultz T.W., *Inwestment in Human Capital,* The Free Press, New York, 1976.

[19] Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów* t. 1, PWN, Warszawa 1954.

[20] *Strategia lizbońska. Droga do sukcesu zjednoczonej Europy*, Rada Europejska, Lizbona 2000.

[21] Welfe W. (red.), *Gospodarka oparta na wiedzy.* PWE, Warszawa, 2007.

[22] Zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2006/962/WE z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie [Dz. U. L 394 z 30.12.2006].

[23] Zienkowski L., *Gospodarka „oparta na wiedzy" mit czy rzeczywistość?,* [w:] *Wiedza a wzrost gospodarczy,* L. Zienkowski (red.), Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2003.

STRESZCZENIE

Kapitał ludzki jako czynnik rozwoju i konkurencyjności jednostek samorządu terytorialnego

W teorii ekonomii wskazuje się na znaczenie kapitału ludzkiego jako jednego z czynników rozwoju i konkurencyjności. W opracowaniu dokonano przeglądu definicji kapitału ludzkiego w literaturze ekonomicznej. Podjęto również próbę określenia znaczenia kapitału ludzkiego jako czynnika wzrostu gospodarczego i konkurencyjności jednostek samorządu terytorialnego, przyjmując za podstawę opisane w literaturze wyniki badań.

SUMMARY

Human capital as the development and competition factor of territorial government units

The significance of human capital in the theory of economics is identified as one of the development and competition factors. The study presents the review of human capital definitions offered by economic literature. It also takes up an attempt of defining the importance of human capital as the factor responsible for economic growth and competitiveness in territorial government units adopting the research results described in the subject literature as the basis of conducted analyses.

Monika Nowicka-Szczepańska
Wałbrzyska Wyższa Szkoła
Zarządzania i Przedsiębiorczości

Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego jako najważniejszy element ewolucji systemu finansów samorządowych

WPROWADZENIE

Warunkiem prawidłowego wykonywania zadań przez jednostki samorządu terytorialnego jest zapewnienie trwałości i odpowiedniej wydajności źródeł finansowania ich działalności. Można więc stwierdzić, że finanse samorządu terytorialnego obejmują zjawiska i procesy związane z gromadzeniem środków publicznych oraz ich rozdysponowywaniem przez organy jednostek samorządu terytorialnego i podległe tym organom jednostki organizacyjne. Istota efektywnego zarządzania finansami samorządowymi sprowadza się do gromadzenia dochodów i ich efektywnego wykorzystania w postaci dokonywania wydatków[1].

Rozwiązania prawne dotyczące dochodów jednostek samorządu terytorialnego w istocie decydują o zakresie i możliwości realizacji zadań tych organów. Na przestrzeni ostatnich dwóch dziesięcioleci, wraz z transformacją z gospodarki centralnie planowanej do gospodarki rynkowej, miał w Polsce miejsce także stopniowy proces decentralizacji zadań publicznych oraz towarzysząca mu decentralizacja finansów publicznych, w tym wyłonienie podsektora finansów samorządowych. Celem niniejszego artykułu

[1] Gospodarowanie publicznymi zasobami pieniężnymi przez JST ze względu na stale rosnące potrzeby społeczne oraz ograniczoność posiadanych zasobów, powinno być racjonalne, tj. prowadzone z uwzględnieniem zasady, że muszą one być dokonywane w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasady uzyskiwania jak najlepszych efektów z danych nakładów, w sposób umożliwiający terminową realizację zadań oraz w wysokościach i terminach wynikających z wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

jest ukazanie w sposób syntetyczny ewolucji systemy dochodów jednostek samorządu terytorialnego z zaznaczeniem istotnej roli, jaka odegrała uchwalona w roku 2003 ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[2].

Najwcześniej, bo już w 1990 r., przeprowadzono pierwszy etap reformy decentralizacyjnej – powołano do życia gminę jako wspólnotę samorządową obejmującą określone terytorium. Decentralizacja administracji publicznej stała się więc jednym z istotnych elementów budowy mechanizmu wolnorynkowego (rozwój samorządności mobilizuje aktywność społeczną na poziomie lokalnym/regionalnym oraz włącza ludzi w proces demokratyczny w sposób trwały. Należy zauważyć, że konsekwencją decentralizacji finansów publicznych jest zróżnicowanie sytuacji ekonomicznej poszczególnych samorządów, a co za tym idzie pionowa i pozioma nierównowaga fiskalna. Rozbieżność pomiędzy źródłami dochodów a koniecznymi wydatkami, wynikającymi z przypisanych im ustawowo zadań, może być bardzo duża. Podkreślić również należy fakt, że poszczególne jednostki samorządu terytorialnego różnią się między sobą stopniem rozwoju społeczno-ekonomicznego, a różnice te nasilają się w wyniku decentralizacji i zwiększania ich niezależności[3].

Dzięki zapisom ustawy o samorządzie terytorialnym[4] określono zasady funkcjonowania gmin, przekazano im prawo do wykonywania zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. W sposób enumeratywny wskazano na zadania realizowane przez samorządy gminne, a także doprecyzowano najważniejsze zagadnienia ustrojowe dotyczące ich funkcjonowania. Funkcjonujący obecnie trójszczeblowy podział terytorialny państwa wprowadzony został ostatecznie w 1999 r.[5].

ŹRÓDŁA FINANSOWANIA DZIAŁALNOŚCI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Prawno-finansowe podstawy funkcjonowania jednostek samorządu są wyznaczane przez obowiązujące regulacje prawne, których normatywną treścią jest ustanowienie poszczególnych elementów zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego. Podstawowe znaczenie mają przepisy określające źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego, zasady ustalania i przekazywania subwencji ogólnych i dotacji celowych oraz zasady planowania środków publicznych w układach terytorialnych i dysponowania nimi. Przekazywane samorządom w procesach decentralizacji

[2] Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. 2003, nr 203, poz. 1966).

[3] B. Guziejewska, *Pionowa i pozioma nierównowaga fiskalna w warunkach polskiej decentralizacji*, "Samorząd Terytorialny" – numer 9 z 2006 r.

[4] Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. 1999, nr 16, poz. 94), od 1999 r. zwaną obecnie ustawą o samorządzie gminnym.

[5] Obok istniejących już wcześniej samorządów gminnych, swoją działalność rozpoczęło także 16 samorządowych województw oraz 308 powiatów ziemskich. Dodatkowo, w przypadku 65 największych gmin miejskich wprowadzono nową instytucję miasta na prawach powiatu – gminy pełniącej jednocześnie funkcję samorządu powiatowego. Powołane do życia podmioty stały się podmiotami publicznymi – jednostkami samorządu terytorialnego.

uprawnienia władcze mogą odnosić się zarówno do pozyskiwania środków finansowych, bądź też do ich wydatkowania[6]. Jednostkom samorządu terytorialnego powinno zapewnić się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (EKST)[7], jako międzynarodowa konwencja (wiążąca państwa europejskie, które ją ratyfikowały) formułuje podstawowe zasady finansowe samorządów lokalnych, których nadrzędnym celem jest respektowanie norm służących ochronie i rozwojowi praw samorządów lokalnych oraz warunków i zasad ich finansowania samorządu. Społeczności lokalne mają prawo - w ramach narodowej polityki gospodarczej – do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w trakcie wykonywania swoich uprawnień.

Przepisy regulujące system finansowy jednostek samorządu terytorialnego w Polsce tworzą hierarchicznie zbudowany system norm prawnych a podstawowe znaczenie dla finansów sektora samorządowego mają zapisy ujęte w Konstytucji RP[8]. Przepisy te w ogólny sposób określają pozycję finansową samorządu terytorialnego w stosunku do państwa, ustalając, że jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań i że dochodami tymi są dochody własne jednostek samorządu terytorialnego oraz subwencje ogólne i dotacje celowe. Konstytucja RP stanowi, iż źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego są określone w ustawie i nakazuje, aby każda zmiana zakresu zadań przebiegała równolegle ze zmianami w podziale dochodów publicznych. Przepisy Konstytucji RP zapewniają jednostkom samorządu terytorialnego także możliwość korzystania z prawa do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie. Ogólne zasady zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego zostały określone w ustawach samorządowych[9]. Zawarte w nich przepisy regulują zagadnienia dotyczące budżetów jednostek samorządu terytorialnego i procedury ich opracowania, uchwalania, i wykonywania. Ponadto w ustawach tych określono kompetencje organów jednostek samorządu terytorialnego w wykonywaniu budżetu oraz zasady wykonywania bankowej obsługi budżetu samorządowego i uprawnienia organów wykonawczych w zakresie lokowania wolnych środków budżetowych.

Regulacje prawne określające źródła i szczegółową konstrukcje dochodów jednostek samorządu terytorialnego są zawarte w ustawie o dochodach

---

[6] Szerzej E. Kornberger-Sokołowska, M. Mekiński, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] Praca zbiorowa pod redakcja naukową E. Chojnackiej-Duch i H. Litwińczuk, Prawo finansowe, Oficyna Prawa Polskiego, Warszawa 2009, s. 153-155.

[7] Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., ed. cit.

[8] Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483).

[9] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1998 r., nr 162, poz. 1126 z późń. zm.), Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 1998., nr 91, poz. 578 z późń. zm.), Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 1998, nr 91, poz. 576 z późń. zm.).

jednostek samorządu terytorialnego[10]. Ustawa ta określa szczegółowo źródła dochodów, zasady gromadzenia dochodów, zasady ustalania subwencji ogólnych oraz zasady i tryb przekazywania subwencji ogólnych i dotacji celowych z budżetu państwa do budżetu jednostek samorządu terytorialnego. Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego można podzielić na cztery, podstawowe, grupy[11].

- dochody własne,
- transfery z budżetu państwa, od innych samorządów lub z innych (pozabudżetowych) źródeł,
- udziały we wpływach z podatków stanowiących dochód budżetu państwa,
- środki pochodzące z kredytów, pożyczek lub emisji obligacji.

TWORZENIE ZRĘBÓW SYSTEMU FINANSÓW LOKALNYCH W POLSCE

Sposób finansowania gmin uregulowano w grudniu 1990 roku ustawą o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania[12]. Spory toczone wokół tej ustawy były na tyle silne, że zdecydowano się ją wprowadzić tylko na rok. W latach 1991 – 1992 r. odbywały się dalsze rozmowy pomiędzy Ministerstwem Finansów i reprezentacją samorządową, jednak nie doprowadziły one do przyjęcia nowej ustawy o dochodach gmin. W efekcie uchwalona na jeden rok i później wielokrotnie zmieniana ustawa z grudnia 1990 roku obowiązywała aż do końca 1993 roku.

W 1991 roku uchwalono także ustawę o PIT, która weszła w życie 1 stycznia 1992 roku. Gminy uzyskały 15% udział we wpływach z tego podatku, rozdzielając je w każdym województwie pomiędzy gminy według liczby mieszkańców. Proporcjonalna do liczby mieszkańców dystrybucja wpływów z PIT doprowadziła do większego wyrównania dochodów per capita w gminach biednych i bogatych. Od 1991 roku wśród dochodów podatkowych gminy znalazły się również udziały we wpływach z CIT na poziomie 5%.

W 1993 roku Sejm uchwalił nową ustawę o finansowaniu gmin[13], która obowiązywała w latach 1994 – 1998. Ustawa ta nie była jakościowo odmienna od poprzedniej, chociaż przyniosła uregulowanie kilku kwestii. Rozstrzygnięto w niej min. zasady finansowania szkół podstawowych oraz zadań zleconych. Subwencja ogólna została podzielona na trzy niezależne części, tj.:

---

[10] Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2003 nr 203, poz. 1966 z poźń. zm.).

[11] M. Walczak, M. Kowalczyk, *Rachunkowość i budżetowanie w zarządzaniu finansami gminy*, Difin, Warszawa 2010, s. 91.

[12] Ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 r. oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1990 nr 89 poz. 518). Akt został uchylony 1 stycznia 1994 r.

[13] Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin (Dz. U. 1993, nr 129, poz. 600).

- część oświatową na prowadzenie publicznych szkół podstawowych i na dotowanie szkół niepublicznych,
- część wyrównawczą dla najbiedniejszych gmin,
- część ogólną, która przysługuje każdej jednostce.

Zmiany, jakie zaszły po przeprowadzeniu reformy zarządzania państwem i jego terytorialnej organizacji w dochodach gmin po 1998 roku dotyczyły:

- zwiększenia udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych do 27,6%. Wzrost ten spowodowany był zrekompensowaniem spadku dochodów gmin w związku z wprowadzeniem składki na ubezpieczenia zdrowotne, płacone z zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych,
- podwyższenia kwoty rekompensującej dochody utracone w związku z częściową likwidacją podatku od środków transportowych z 6,6% na 10,5% wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych,
- podziału subwencji ogólnej na:
  - część podstawową, obejmującą kwotę wyrównawczą, przysługującą gminie nie uzyskującej 85% wskaźnika podstawowych dochodów podatkowych na 1 mieszkańca obliczonego dla wszystkich gmin,
  - część oświatową,
  - część rekompensującą, obejmującą kwotę rekompensującą dochody utracone w związku z częściową likwidacją podatku od środków transportowych i kwotę rekompensującą dochody utracone z tytułu ustawowych ulg i zwolnień oraz obniżenia opłaty eksploatacyjnej.

Powiaty otrzymały tylko jednoprocentowy udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na terenie powiatu. Nie mogły one korzystać z prawa do ustalania podatków i opłat lokalnych. Dochody własne samorządowych województw zaś obejmowały: udział w podatku od osób fizycznych (PIT) w wysokości 1,5% wpływów z tego tytułu oraz udział w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT) w wysokości 0,5%. Województwo nie posiadało także własnych tytułów podatkowych i nie mogło ustanawiać nowych podatków. Z tego powodu uzależnione zostało od pieniędzy przekazywanych z budżetu państwa w formie dotacji i subwencji. Taka sytuacja uzależniła samorząd województwa od rządu i utrudnia planowanie działań. Prowadzenie własnej polityki i zdobywanie koniecznych na ten cel środków ograniczyła dodatkowo ustawa o finansach publicznych, która wprowadziła silne rygory antyzadłużeniowe.

W latach 1999-2003 gospodarkę finansową sektora samorządowego regulowała ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2000[14]. W przypadku samorządów wojewódzkich i powiatowych wprowadziła ona nowe wytyczne, natomiast w przypadku samorządów

[14] Ustawa z 27 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2000 (Dz. U. 1998, nr 150, poz. 983) – docelowo przedłużana do końca 2003 r.

gminnych uporządkowała rozproszone wcześniej w innych aktach prawnych przepisy. Sankcjonowała ona m.in. zasady wyliczania i poddziału subwencji ogólnej oraz określiła udziały każdego ze szczebli samorządu terytorialnego w dochodach z podatków centralnych. Na uwagę zasługuje fakt, że ustawa początkowo uchwalona została jako rozwiązanie tymczasowe – miała obowiązywać jedynie do 2000 r. Ponieważ jednak prace nad docelowymi uregulowaniami trwały znacznie dłużej niż pierwotnie zakładano, obowiązywanie jej zapisów przedłużano kolejno na lata 2001, 2002 i 2003. Warto także zwrócić uwagę na sposób, w jaki omawiana ustawa określała źródła finansowania powiatów i województw (nowopowstałe szczeble samorządu terytorialnego były praktycznie w całości uzależnione od płatności o charakterze transferowym, tj. subwencji i dotacji), ustawodawca nie przywdział dla nich praktycznie żadnych dochodów własnych.

Rok 2003 był ostatnim okresem gromadzenia dochodów, wg zasad określonych w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003. Z dniem 1 stycznia 2004 roku weszła w życie Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[15], która wprowadziła zmiany w strukturze dochodów, poprzez zwiększenie udziału dochodów własnych i zmniejszenie dotacji oraz subwencji. Ustawa ta wprowadziła także zmiany w systemie finansowania niektórych zadań z zakresu administracji rządowej oraz zadań własnych dofinansowywanych z budżetu państwa.

ZMIANY W SYSTEMIE FINANSÓW LOKALNYCH

Zasadnicze zmiany w systemie finansowania samorządów zawarte w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego związane są ze zmianą sposobu finansowania niektórych zadań z zakresu administracji rządowej, na które obecnie samorządy otrzymują dotacje celowe z budżetu państwa oraz zadań własnych dofinansowywanych wcześniej z budżetu państwa, a które w nowym systemie, samorządy realizowały jako zadania własne, finansowane z dochodów własnych. Decentralizacja zadań wymagała zachowania konstytucyjnej zasady, w myśl której jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych, odpowiednio do przypadających im zadań, a zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego, następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych.

Proces zwiększania dochodów własnych gmin, powiatów i województw dokonany został głównie poprzez zwiększenie udziału samorządów we wpływach z podatków bezpośrednich. Ponadto wprowadzone zostały również inne zmiany w grupie dochodów własnych, a także nowa konstrukcja subwencji ogólnej.

[15] Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, ed. cit.

Zwiększone udziały w podatkach PIT i CIT

Zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dochodem własnym gmin, powiatów i województw są udziały we wpływach z podatku z podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych. Od 1 stycznia 2004 roku, udziały gmin we wpływach z podatku PIT wzrósł do 35,72%; przy czym wskaźnik udziału w tym podatku będzie co roku zwiększany, aż do wielkości docelowej, tj. 39,34%. Od 2004 roku gminy otrzymały również większe dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych. Od 2004 roku udział w podatku CIT dla gmin wynosi 6,71%.

Zgodnie z nową ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w 2004 roku udział powiatu w podatku PIT wzrósł do 8,42% (a od 2005 roku – do 10,25% – co było związane ze zmianą sposobu finansowania placówek opiekuńczo-wychowawczych). Oprócz udziałów we wpływach z podatku PIT, powiat otrzymał także udział we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT) w wysokości 1,40%.

Natomiast udział województw we wpływach z podatku PIT został zwiększony do 1,6%, a udział we wpływach z podatku CIT do 15,9%[16]. Zmiany wysokości udziałów JST w podatkach państwowych przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Zmiany udziałach w podatkach centralnych poszczególnych szczebli JST.

	ustawa z 1998 r.	ustawa z 2003 r.
	podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT)	
gminy	27,60%	39,34%
powiaty	1,00%	10,25%
województwa	1,50%	1,60%
	podatek dochodowy od osób prawnych (CIT)	
gminy	5,00%	6,71%
powiaty	0,00%	1,40%
województwa	0,50%	14,75%

Źródło: opracowanie własne.

[16] W następnych latach wprowadzono szereg kolejnych zmian w zasadach finansowania polskich samorządów. Nowe regulacje miały jednak charakter ewolucyjny i, w przeciwieństwie do zmian z 2003 r., nie przyczyniły się do skokowych zmian w poziomie i strukturze dochodów/wydatków jednostek samorządy terytorialnego. Wśród najważniejszych modyfikacji przepisów należy wymienić obniżenie udziału województw w dochodach z podatku CIT z 15,9% do 14,75% (Ustawa z 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami transportu zbiorowego (Dz. U. 2007, nr 191,poz. 1340).

Inne zmiany w grupie dochodów własnych

Gminy, powiaty i województwa otrzymały dodatkowy dochód w postaci 5% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku w realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami. Według obowiązujących przepisów dochody z tego tytułu są odprowadzane w całości do budżetu państwa.

Nowa konstrukcja subwencji ogólnej

Samodzielność finansowa jednostki samorządu terytorialnego związana jest z wielkością zasobów pieniężnych przekazywanych im do samodzielnej dyspozycji oraz z zakresem swobody tych jednostek w kształtowaniu swych dochodów[17]. Subwencja ogólna jest jednym z konstytucyjnych źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Ta forma transferu środków finansowych z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego, została w nowej ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zachowana, zmianie ulega jedynie konstrukcja subwencji. O przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji ogólnej decyduje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Od 2004 roku subwencja ogólna dla gmin składa się z:

- części wyrównawczej,
- części równoważącej,
- części oświatowej.

Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla gmin składa się z kwoty podstawowej i kwoty uzupełniającej. Wysokość kwoty podstawowej ustalana jest w oparciu o dochody podatkowe. Przez dochody podatkowe rozumie się łączne dochody z tytułu: podatku od nieruchomości, podatku rolnego, podatku leśnego, podatku od czynności cywilnoprawnych, podatku od działalności gospodarczej osób fizycznych opłacanego w formie karty podatkowej, wpływów z opłaty skarbowej, wpływów z opłaty eksploatacyjnej, udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych. Dla ustalenia części wyrównawczej subwencji ogólnej i wpłat przyjmuje się dochody, które jednostka samorządu terytorialnego może uzyskać z podatku rolnego, stosując średnią cenę skupu żyta, a z podatku leśnego – średnią cenę sprzedaży drewna, ogłoszone przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, a w przypadku innych podatków, stosując do ich obliczenia górne granice stawek podatków obowiązujące w danym roku, bez zwolnień, odroczeń, umorzeń oraz zaniechania poboru podatków. Skutki finansowe wynikające z uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego, określających niższe stawki podatków (z wyłączeniem podatku od środków transportowych) oraz skutki finansowe decyzji, wydanych przez organy podatkowe, nie sta-

[17] E. Ruśkowski, J. M, Salachna, *Finanse lokalne po akcesji*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2007, s. 106.

nową podstawy do zwiększenia części wyrównawczej subwencji ogólnej lub zmniejszenia wpłat.

Wyrównywanie potencjału dochodowego gmin jest uzależnione od relacji między dochodem podatkowym na 1 mieszkańca w gminie a średnim dochodem podatkowym na 1 mieszkańca w kraju:

- dla gmin, w których dochód podatkowy na 1 mieszkańca jest niższy od 40% średniego dochodu podatkowego na 1 mieszkańca kraju – dochód gminy wyrównywany jest w trzech przedziałach:
  - do 40% średniego dochodu podatkowego na 1 mieszkańca kraju – w 90%,
  - od 40% do 75% średniego dochodu podatkowego na 1 mieszkańca kraju – w 80%,
  - od 75% do 92% średniego dochodu podatkowego na 1 mieszkańca kraju – w 75%.
- dla gmin, w których dochód podatkowy na 1 mieszkańca jest wyższy od 40% i niższy od 75% średniego dochodu podatkowego na 1 mieszkańca kraju – dochód gminy wyrównywany jest w dwóch przedziałach:
  - do 75% średniego dochodu podatkowego na 1 mieszkańca kraju – w 80%,
  - od 75% do 92% średniego dochodu podatkowego na 1 mieszkańca kraju – w 75%
- dla gmin, w których dochód podatkowy na 1 mieszkańca jest wyższy od 75% i niższy od 92% średniego dochodu podatkowego na 1 mieszkańca kraju - wyrównywanie stanowi 75% różnicy między 92% średniego dochodu podatkowego na 1 mieszkańca kraju a dochodem podatkowym na 1 mieszkańca gminy.

Część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin ustala się w wysokości stanowiącej sumę łącznej kwoty wpłat gmin oraz łącznej kwoty uzupełniającej części wyrównawczej subwencji ogólnej tych gmin, których wskaźnik dochodów podatkowych jest wyższy od 150% analogicznego wskaźnika obliczonego łącznie dla wszystkich gmin w kraju i które w związku z tym nie otrzymują kwoty uzupełniającej, choć jest ona dla nich obliczona.

Dochodem powiatu jest subwencja ogólna składająca się od 2004 roku z:

- części wyrównawczej,
- części równoważącej,
- części oświatowej.

Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla powiatów składa się z kwoty podstawowej i kwoty uzupełniającej. Kwotę podstawową części wyrównawczej subwencji ogólnej otrzymują powiaty, w których wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w powiecie jest mniejszy niż wskaźnik dochodów podatkowych dla wszystkich powiatów. Wysokość należnej po-

wiatowi kwoty podstawowej obliczono, mnożąc liczbę mieszkańców powiatu przez liczbę stanowiącą 88 % różnicy między średnim dochodem na 1 mieszkańca kraju, a dochodem na 1 mieszkańca powiatu. Kwotę uzupełniającą części wyrównawczej subwencji ogólnej otrzymują powiaty, w których wskaźnik bezrobocia w powiecie, obliczony jako iloraz stopy bezrobocia w powiecie i stopy bezrobocia w kraju, jest wyższy od 1,10. Im wyższy jest ten wskaźnik, tym wyższa jest kwota uzupełniająca w przeliczeniu na jednego mieszkańca danego powiatu.

Utworzenie kwoty uzupełniającej, wchodzącej w skład części wyrównawczej subwencji ogólnej, spowodowane jest tym, że to powiaty realizują znaczną część zadań z zakresu zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu. Problem bezrobocia to również problem lokalny, a jego skutki są w pierwszej kolejności szczególnie odczuwalne na szczeblu lokalnym. Zapewnienie tym jednostkom środków finansowych na walkę i przeciwdziałanie bezrobociu, w pierwszej kolejności pozwoli na złagodzenie negatywnych skutków wzrostu bezrobocia, a następnie może przyczynić się do wzrostu zatrudnienia i rozwoju przedsiębiorczości.

Od 2004 roku subwencja ogólna dla województw składać się będzie z:

- części wyrównawczej,
- części regionalnej,
- części oświatowej.

Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla województw składa się z kwoty podstawowej oraz kwoty uzupełniającej. Kwotę podstawową części wyrównawczej subwencji ogólnej otrzymują województwa, w których wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w województwie, jest mniejszy niż wskaźnik dochodów podatkowych dla wszystkich województw.

Kwota uzupełniająca uzależniona będzie od liczby mieszkańców w województwie. Kwotę uzupełniającą części wyrównawczej subwencji ogólnej otrzymują województwa, w których liczba mieszkańców nie przekracza 3 milionów. Podstawę do jej wyliczenia stanowi przeliczeniowa liczba mieszkańców ustalona w sposób określony ustawowo.

System wyrównawczy

Na szczególną uwagę zasługuje wprowadzenie do finansów lokalnych systemu wyrównawczego, który ma za zadanie wyrównanie różnic w dochodach jednostek samorządu terytorialnego, a w szczególności winien zapewniać minimalny, standardowy poziom usług publicznych na obszarze całego kraju[18]. Z uwagi na duże zróżnicowanie dochodów w gminach, powiatach i województwach w przywoływanej już ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wprowadzony został system wyrównawczy, który ma za zadanie ochronę jednostek najsłabszych ekonomicznie. Różnice

[18] B. Guziejewska, *Koncepcje samorządu terytorialnego a źródła jego finansowania*, "Samorząd Terytorialny" – numer 5 z 2006 r.

w dochodach poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego są wyrównywane w postaci: części wyrównawczej oraz części równoważącej dla gmin i powiatów i części regionalnej dla województw.

Jednym z elementów systemu wyrównawczego jest solidarnościowy system wpłat. Duże zróżnicowanie dochodowe jednostek samorządu terytorialnego spowodowało konieczność wprowadzenia obowiązku dokonywania wpłat nie tylko przez gminy – (jak było do roku 2003) – ale także przez powiaty i województwa.

Wpłat dokonują:

- gminy, w których dochód na 1 mieszkańca jest wyższy od 150% średniego dochodu na 1 mieszkańca w kraju,
- powiaty, w których dochód na 1 mieszkańca jest wyższy od 110% średniego dochodu na 1 mieszkańca w kraju,
- województwa, w których dochód na 1 mieszkańca województwa jest wyższy od 110% średniego dochodu na 1 mieszkańca w kraju.

W systemie wyrównawczym uwzględniony został nie tylko potencjał dochodowy jednostki samorządu terytorialnego. W trosce o stabilność finansów publicznych, ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego zawiera nieistniejące dotąd rozwiązania polegające na powiązaniu mechanizmów subwencji ze wskaźnikami makroekonomicznymi, takimi jak udział w tworzeniu PKB, czy stopa bezrobocia. Kwoty subwencji uzależnione będą również od innych wskaźników, takich jak gęstość zaludnienia czy powierzchnia dróg publicznych w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Ma to na celu jak najbardziej racjonalne kierowanie strumienia środków wyrównawczych.

Wprowadzenie mechanizmu zachęcającego do łączenia się jednostek samorządu terytorialnego.

Nowy system finansów samorządu terytorialnego zawiera mechanizm zachęcający do łączenia się jednostek samorządu terytorialnego.

Dla gmin i powiatów powstałych w wyniku połączenia dwóch lub więcej gmin lub powiatów, wskaźnik udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, w okresie 5 lat, począwszy od dnia 1 stycznia roku następującego po roku, w którym podjęto decyzję o połączeniu, jest zwiększony o pięć punktów procentowych.

PODSUMOWANIE

Funkcjonujący od dekady, tj. od 1 stycznia 2004 roku system finansowania jednostek samorządu terytorialnego korygowany był w niewielkim zakresie, a do jego charakterystycznych cech zaliczyć można[19]:

[19] B. Guziejewska, *O potrzebie uporządkowania kierunków zmian w systemie finansów samorządowych*, [w]: Acta Universitatis Lodziensis, Folia Oeconomica, nr 279, Łódź, 2013, s. 28.

- wykorzystanie w pionowym podziale dochodów podatkowych tzw. podatków wspólnych, co oznacza znaczące oparcie źródeł finansowania budżetów JST na udziałach w podatku PIT i CIT,
- dominującą rolę podatku od nieruchomości wśród dochodów podatkowych gmin, przy jednoczesnym wykorzystaniu wielu mało wydajnych fiskalnie tytułów podatkowych,
- pozbawienie powiatów i województw dochodów typowo podatkowych,
- oparcie transferów z budżetu państwa na subwencji ogólnej, w której pod względem finansowym dominuje część o charakterze zadaniowym tzw. oświatowa,
- duży wzrost zadłużenia sektora samorządowego, wynikający ze współfinansowania projektów unijnych.

Analizując system finansów samorządowych, z perspektywy omawianej ustawy, można wskazać kierunki pożądanych zmian, których wprowadzenie mogłoby przyczynić się do wzmocnienie motywacji do podejmowania przez władze samorządowe działań zmierzających do zwiększania potencjału dochodowego i ograniczania stałych obciążeń wydatkowych. Wydaje się, że zmiany w systemie dochodów powinny przede wszystkim prowadzić do:

- zwiększenia udziału dochodów własnych w ogólnej kwocie dochodów samorządowych,
- zasadniczego ograniczenia udziału dotacji celowych,
- zmniejszenia maksymalnych obciążeń (wpłat do budżetu państwa) jednostek samorządu terytorialnego znajdujących się w najlepszej sytuacji finansowej.

Zasadniczym celem tak zarysowanych zmian byłoby zapewnienie jednostkom o niskim potencjale dochodowym lepszych warunków, natomiast jednostkom o większym potencjale – silniejszej motywacji do podejmowania działań zwiększających dochody własne jednostki samorządu terytorialnego.

LITERATURA:

[1] Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. 1994, nr 124, poz. 607).

[2] Guziejewska B., *Koncepcje samorządu terytorialnego a źródła jego finansowania*, "Samorząd Terytorialny" – numer 5 z 2006 r.

[3] Guziejewska B., *Pionowa i pozioma nierównowaga fiskalna w warunkach polskiej decentralizacji*, "Samorząd Terytorialny" – numer 9 z 2006 r.

[4] Guziejewska B., *O potrzebie uporządkowania kierunków zmian w systemie finansów samorządowych*, [w]: Acta Universitatis Lodziensis, Folia Oeconomica, nr 279, Łódź, 2013.

[5] Kornberger-Sokołowska E., Mekiński M., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] Praca zbiorowa pod redakcja naukową E. Chojnackiej-Duch i H. Litwińczuk, Prawo finansowe, Oficyna Prawa Polskiego, Warszawa 2009.

[6] Ruśkowski E., Salachna J. M, *Finanse lokalne po akcesji*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2007.

[7] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 1998 r. nr 162, poz. 1126 z późń zm.).

[8] Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483).

[9] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. z 1998, nr 91, poz. 576 z późń. zm.),

[10] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 1998, nr 91, poz. 578 z późń. zm.).

[11] Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2001 (Dz. U. 1998, nr 150, poz. 983 z późn. zm.).

[12] Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2003, nr 203, poz. 1966 z poźń. zm.).

[13] Walczak M., Kowalczyk M., *Rachunkowość i budżetowanie w zarządzaniu finansami gminy*, Difin, Warszawa 2010.

STRESZCZENIE

Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego jako najważniejszy element ewolucji systemu finansów samorządowych

Rozwiązania prawne dotyczące dochodów jednostek samorządu terytorialnego w istocie decydują o zakresie i możliwości realizacji zadań tych organów. Celem niniejszego artykułu jest ukazanie w sposób syntetyczny ewolucji systemy dochodów jednostek samorządu terytorialnego z zaznaczeniem istotnej roli, jaka odegrała uchwalona w roku 2003 ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Zasadniczym powodem zmian w systemie finansów samorządowych była chęć zapewnienie jednostkom o niskim potencjale dochodowym lepszych warunków, natomiast jednostkom o większym potencjale – silniejszej motywacji do podejmowania działań zwiększających dochody własne.

SUMMARY

Act on the income of the local government as the most important element of evolution of the local government finance

Legal solutions on the revenue of the local government units, in fact, determine the scope and feasibility of the tasks of these bodies. The purpose of this article is to present in a synthetic way the evolution of revenue systems of local government units, indicating the important role of the Act on the income of the local government, which was enacted in 2003. The main reason for changes in the system of local government finances was to provide individual units with low income better conditions, while units with a greater potential – a stronger motivation to take action to increase their own income.