



PRACE NAUKOWE

T.24

Wałbrzyskiej
Wyższej Szkoły
Zarządzania i Przedsiębiorczości

Samorząd terytorialny a polityka lokalna

Praca zbiorowa pod redakcją
Piotra Laskowskiego

ISSN 2084-2686
ISBN 978-83-60904-29-9

T. 24
(4) 2013

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
Członkowie:

- prof. WWSZiP dr hab. Tadeusz Gospodarek
- prof. zw. dr hab. Jerzy Sokołowski
- prof. dr hab. n. med. Jāroslav Opavský
- prof. dr hab. Jana Škrabānkova
- prof. dr hab. Miroslaw Gejdoš

Redaktor Naczelny: prof. dr hab. inż. Franciszek Mroczo
Sekretarz Redakcji: Michał Lesman

Redaktorzy tematyczni:

dr Jerzy Tutaj: socjologia, etyka, filozofia

dr Aneta Kazanecka: politologia, stosunki międzynarodowe

dr Piotr Laskowski: ekonomia, administracja

dr Bogusław Bałuka: ratownictwo medyczne, nauka o zdrowiu

dr Zbigniew Baran – pedagogika

dr Agnieszka Tabor-Smardzewska – zarządzanie

Redaktor statystyczny – Alicja 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
e-mail: kustosz@wwszip.pl

ISSN 2084-2686
ISBN 978-83-60904-29-9

© Copyright by Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wałbrzych 2013
Wszelkie prawa zastrzeżone. Kopiowanie, przedrukowywanie i rozpowszechnianie całości lub fragmentów bez zgody wydawcy jest zabronione.

Printed in Poland

SPIS TREŚCI

Piotr Laskowski	
Wstęp	5
Katarzyna Dziedzic	
E-administracja w Polsce na tle państw Unii Europejskiej	7
Ewa Kowalczyk	
Internet jako narzędzie komunikacji i kreowania pozytywnego wizerunku w procesie zarządzania społecznością lokalną	17
Jan Krysiak	
Narastająca dysfunkcja samorządu gminnego na przykładzie nowej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach	25
Małgorzata Kwiatkowska	
Geneza i przesłanki powstania regionalnych izb obrachunkowych w Polsce	35
Katarzyna Puś	
Współpraca pomiędzy samorządami terytorialnymi, a organizacjami pozarządowymi na przykładzie Miasta Wałbrzycha	57
Maria Szejna	
Obowiązek kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego	71
Barbara Szalko	
Kształtowanie kapitału intelektualnego jednostki samorządu terytorialnego warunkiem efektywnej realizacji strategii zrównoważonego rozwoju na przykładzie gminy o dużym potencjale agroturystycznym	87
Monika Nowicka-Szczepańska	
Koncepcja New Public Management jako nurt ekonomizujący w zarządzaniu jednostkami administracji samorządowej (wybrane aspekty)	95
Jolitta Świder	
Planowanie strategiczne jednostek samorządu terytorialnego	109
Zuzanna Jurkiewicz	
Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji samorządowej	119
Katarzyna Wojtoszek	
Znacząca rola kobiet w zarządzaniu samorządem terytorialnym	135
Łukasz Żabski	
Rada nadzorcza w procesie zarządzania strategicznego w spółkach komunalnych	145
Agnieszka Humen-Kłyza	
Klastry jako narzędzie rozwoju regionalnego	163
Zbigniew Pleśniarski	
Klaster w turystyce. Współpraca czy konkurencja?	173
Mariusz Wiśniewski	
Smart cities – definicje i pomiar (przegląd koncepcji)	187
Magdalena Dunicz	
Rola auditów wewnętrznych w ciągłym doskonaleniu przedsiębiorstwa	201
Dominika Trawińska	
Rola Powiatowego Urzędu Pracy w aktywizacji lokalnego rynku pracy na przykładzie Powiatowego Urzędu Pracy w Jeleniej Górze	209
Jacek Wychowanek	
Ekonomia i Psychologia – naturalna symbioza czy wymuszona konieczność?	229
Małgorzata Karczewska	
Udział nakładów na badania i rozwój w PKB jako wyznacznik konkurencyjności województw Polski – analiza zróżnicowania i tendencji zmian	241

Wstęp

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.

Monografia *Samorząd terytorialny a polityka lokalna* koncentruje się na trzech blokach tematycznych:

- zagadnienia społeczno-gospodarcze,
- problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego w praktyce,
- zagadnienia prawno-ustrojowe,

a jej głównym przesłaniem jest poszukiwanie (poprzez wymianę myśli i poglądów teoretyków i praktyków zajmujących się zarządzaniem publicznym) metod nowatorskiego zarządzania współczesnym samorządem, które mogą mieć wpływ na zwiększenie efektywności wykorzystania posiadanego przez te jednostki potencjału (organizacyjnego, społecznego czy też finansowego). Musimy być świadomi faktu, iż dzisiejsze jednostki samorządu terytorialnego, funkcjonując w wysoce zmiennym otoczeniu, muszą posiadać kompleksową informację, tak aby zachęcić potencjalnego inwestora (pozyskiwać jego zaufanie) i budować pozytywne relacje ze społeczeństwem.

Zaprezentowane w niniejszej 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. Monografia adresowana jest w głównej mierze do pracowników administracji samorządowej, jak i do środowisk naukowych.

Piotr Laskowski



Katarzyna Dziedzic
Uniwersytet Ekonomiczny
we Wrocławiu

E-administracja w Polsce na tle państw Unii Europejskiej

WSTĘP

Jednym z podstawowych elementów rozwoju społeczeństwa informacyjnego jest stworzenie i rozwój koncepcji elektronicznej administracji. Zastosowanie Internetu w świadczeniu usług administracji publicznej nie tylko usprawnia działanie samych urzędów, prowadzi również do zwiększenia satysfakcji z jej usług, zarówno wśród obywateli, jak i podmiotów biznesowych. Intensywne wykorzystanie e-administracji wiąże się z niewątpliwą oszczędnością czasu, a także z większą elastycznością w stosunku do miejsca i pory dnia załatwienia spraw urzędowych. Takie ukierunkowanie usług służy usprawnieniu kontaktów obywateli z wszystkimi przedstawicielami władz lokalnych i przyspiesza proces załatwienia formalności. Ponadto zastosowanie nowoczesnych technologii ICT w usługach e-administracyjnych, pozwala na zwiększenie uczestnictwa obywatela w procesach demokratycznych. Rozwój e-administracji jest, zatem korzystny, a wręcz konieczny zarówno dla obywateli, przedsiębiorców, jak i samych urzędów. To Internet staje się, bowiem jednym z najważniejszych czynników rozwoju. Jego intensywne zastosowanie w prowadzeniu działalności gospodarczej, jak i życiu codziennym ma przekształcić każdy urząd w nowoczesne przedsiębiorstwa, w których czołowe miejsce zajmuje troska o obywatela i czynne uczestnictwo w życiu społecznym i gospodarczym.

Celem artykułu jest próba oceny poziomu rozwoju polskiej e-administracji na tle innych krajów Unii Europejskiej, z wykorzystaniem wskaźników prezentowanych przez Eurostat.

1. DEFINICJA, PRIORYTETY I WYZNACZNIKI ROZWOJU E – ADMINISTRACJI

Koncepcja rozwoju e-administracji nie sprowadza się wyłącznie do stworzenia odpowiedniego portalu internetowego, za pomocą, którego można świadczyć i korzystać z określonych usług. Konieczne jest zaprojektowanie wewnętrznych procesów administracyjnych, a także stworzenie zaplecza wspomagającego wykonywanie zadań. Według Komisji Europejskiej, elektroniczna administracja „[...] to wykorzystanie technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych w administracji publicznej, w powiązaniu ze zmianami natury organizacyjnej i zdobywaniem nowych umiejętności w celu poprawienia jakości świadczonych usług publicznych, wzmocnienia zaangażowania obywatela w procesy demokratyczne oraz poparcia dla polityki państwa”¹.

Jednym z podstawowych dokumentów, określających politykę państwa w odniesieniu do koncepcji rozwoju społeczeństwa informacyjnego, w tym również e-administracji, jest „Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego do roku 2013”. Strategia została przyjęta, w 2008 r. i koncentruje się na trzech podstawowych aspektach: **człowiek, gospodarka oraz państwo**.

W ramach obszaru państwo sformułowano następujące cele:

- udostępnienie szerokiego zakresu usług administracji publicznej świadczonych drogą elektroniczną,
- podniesienie efektywności administracji publicznej przez wprowadzenie
- standaryzacji i interoperacyjności rozwiązań informatycznych,
- udostępnienie obywatelom, firmom i samorządom danych z rejestrów referencyjnych oraz innych informacji sektora publicznego w celu ich wykorzystania na rzecz rozbudowy oferty treści i usług,
- wsparcie rozwoju usług o zasięgu paneuropejskim oraz wzajemnego uznawania rozwiązań i narzędzi teleinformatycznych².

Jednym z najważniejszych działań w zakresie rozwoju e-administracji jest stworzenie Elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej. E-PUAP to portal, na którym jednostki administracji publicznej mogą udostępniać swoje usługi drogą elektroniczną, natomiast obywatele mają możliwość załatwiania spraw urzędowych przez Internet.

W celu badania rozwoju e-administracji, Komisja Europejska wyróżniła 20 kategorii podstawowych usług publicznych, w tym dwanaście skierowanych do obywateli, a osiem do podmiotów biznesowych. W zależności od stopnia rozwoju e-administracji, jej usługi mogą być świadczone na czterech różnych poziomach:

¹ Komisja Europejska, [http://ec.europa.eu/index_pl.htm], stan na 30.05.2013 r.

² *Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Warszawa 2008, [http://www.mswia.gov.pl/strategia]. Stan na 24.05.2013 r.

- A. stopień pierwszy (tzw. informacja online)** – możliwość wyszukania informacji o danym urzędzie oraz świadczonych tam usługach na jego stronie internetowej,
- B. stopień drugi (tzw. interakcja jednokierunkowa)** – możliwość wyszukania informacji oraz pobrania oficjalnych formularzy ze strony internetowej urzędu,
- C. stopień trzeci (tzw. interakcja dwukierunkowa)** – możliwość wyszukania informacji, pobrania oraz odesłania wypełnionych formularzy za pomocą Internetu,
- D. stopień czwarty (tzw. transakcja)** – pełna obsługa procesu, czyli możliwość dokonania wszystkich czynności niezbędnych do załatwienia danej sprawy urzędowej drogą elektroniczną – od uzyskania informacji, poprzez pobranie odpowiednich formularzy, ich odesłanie po wypełnieniu i złożeniu podpisu elektronicznego, aż do uiszczenia wymaganych opłat oraz otrzymania oficjalnego pozwolenia, zaświadczenia lub innego dokumentu, o który dana osoba/firma występuje³.

Umownie przyjmuje się, że wymienionym etapom rozwoju e-administracji odpowiadają określone wartości procentowe (odpowiednio: pełna realizacja A=25%, B=50%, C=75% i D= 100%). Stosowanie tej skali pozwala na ogólną ocenę stopnia zaawansowania rozwoju serwisów internetowych administracji publicznej.

2. E-ADMINISTRACJA W POLSCE NA TLE PAŃSTW UNII EUROPEJSKIEJ

W Polsce oferta usług administracji publicznej dostępnej przez Internet ulega poprawie, ciągle jednak jest ona niezadowalająca. Znajduje to odzwierciedlenie w niskim poziomie wskaźnika dostępności 20 podstawowych usług administracji publicznej online w porównaniu z wieloma krajami Unii Europejskiej. Polska zanotowała duży przyrost wskaźnika dostępności 20 podstawowych usług e-administracji w roku 2010 w stosunku do roku 2009. Jest to jednak nadal wartość poniżej średniej unijnej. W 2010 roku wskaźnik dostępności usług e-administracji w Polsce wyniósł 79%. Liderami w UE w zakresie dostępności usług e-administracji są: W. Brytania, Szwecja, Portugalia, Austria, Malta, Włochy i Irlandia. W krajach tych usługi e-administracji w całości świadczone są drogą elektroniczną. Wskaźnik dostępności 20 podstawowych usług e-administracji w latach 2004-2010, w UE-27 został przedstawiony w tabeli 1.

³ Grodzka D., *E-administracja w Polsce*, Infos nr 18, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2007, s. 2.

Tabela 1. Wskaźnik dostępności 20 podstawowych usług e-administracji w UE-27, Polsce i wybranych krajach UE w latach 2004-2010 (w %)

Kraj	2004	2006	2007	2009	2010
UE-27	bd	bd	59	74	82
Polska	10	20	25	53	79
Słowacja	15	20	35	55	63
Węgry	15	50	50	63	66
Czechy	30	30	55	60	74
Dania	58	63	63	84	95
Niemcy	47	47	74	74	95
Estonia	63	79	70	90	94
Irlandia	50	50	50	83	100
Hiszpania	55	55	70	80	95
Francja	50	65	70	80	85
Włochy	53	58	70	70	100
Luksemburg	20	25	40	68	72
Holandia	32	53	63	79	95
Austria	72	83	100	100	100
Portugalia	40	60	90	100	100
Finlandia	67	61	67	89	95
Szwecja	74	74	75	95	100
Wielka Brytania	59	71	89	100	100

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Information society: Structural Indicators: E-government usage by enterprises, Eurostat, 2010. Komisja Europejska, [http://ec.europa.eu], stan na 23.05.2013.

Jednym z głównych wskaźników rozwoju e-administracji jest odsetek przedsiębiorstw korzystających z e-administracji. Wykorzystanie Internetu w kontaktach z administracją publiczną jest powszechne w większości krajów unii europejskiej. Największą aktywność pod względem tego kryterium wykazują przedsiębiorstwa z Finlandii, Litwy i Estonii oraz Francji, gdzie w 2012 r. prawie wszystkie firmy wykorzystwały Internet do komunikacji z urzędami. Najrzadziej Internet w kontaktach przedsiębiorstw z administracją stosuje się w Rumunii, w której zaledwie 63% przedsiębiorców korzystała z usług e-administracji. W 2012 r. wskaźnik ten dla Polski, podob-

nie jak dwa lata wcześniej, przewyższał średnią dla Unii Europejskiej i wyniósł 90%. Odsetek przedsiębiorstw wykorzystujących Internet w kontaktach z administracją publiczną został przedstawiony w tabeli 2.

Tabela 2. Przedsiębiorstwa wykorzystujące Internet w kontaktach z administracją publiczną w wybranych krajach europejskich w latach 2007-2010 oraz 2012 r. (2011-brak danych, przedsiębiorstw zatrudniających, co najmniej 10 pracowników, wartości podawane w %)

Kraj	2007	2008	2009	2010	2012
UE-27	65	68	70	76	87
Polska	64	68	61	89	90
Słowacja	85	88	91	88	91
Węgry	55	60	66	71	84
Czechy	73	73	65	89	92
Dania	88	90	90	92	93
Niemcy	56	56	63	67	85
Estonia	76	77	79	80	95
Irlandia	89	91	84	87	91
Hiszpania	58	64	64	67	79
Francja	69	73	73	78	94
Włochy	84	82	81	84	84
Luksemburg	85	90	87	90	89
Austria	81	80	77	75	94
Portugalia	72	75	75	75	94
Finlandia	94	95	95	96	97
Litwa	76	86	90	95	100
Niderlandy	81	85	82	95	91
Rumunia	42	39	41	50	63

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Information society: Structural Indicators: E-government on-line availability, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, stan na 30.05.2013 r.

Rosnąca jakość oraz dostępność e-usług administracji publicznej wpływa na jej coraz większą popularność. Jednym z głównych wskaźników społeczeństwa informacyjnego jest odsetek osób korzystających z e-administracji w ciągu ostatnich 12 miesięcy. Liderami w UE w tym zakresie są: Dania, Szwecja oraz Finlandia. W krajach tych odsetek osób korzystających z e-administracji znacznie przewyższa średnią UE. Najrzadziej w 2012 r. Internet w kontaktach z administracją wykorzystują mieszkańcy Bułgarii, w której zaledwie 27% osób korzystało z usług e-administracji w ciągu

ostatnich 12 miesięcy. Polska odnotowała znaczny przyrost tego wskaźnika w 2012 r. w stosunku do roku 2011. Jest to jednak podobnie jak rok wcześniej wartość znacznie niższa od średniej UE. W 2012 r. wskaźnik ten wyniósł dla Polski 32%. Odsetek osób korzystających z e-administracji w ciągu ostatnich 12 miesięcy został przedstawiony w tabeli 3.

Tabela 3. Odsetek osób korzystających z e-administracji w ciągu ostatnich 12 miesięcy w krajach UE-27 w latach 2008-2012 r.

Kraj	2008	2009	2010	2011	2012
UE-27	36	38	41	41	44
Polska	22	25	28	28	32
Słowacja	40	38	50	48	42
Węgry	29	31	35	38	42
Czechy	19	26	23	42	30
Dania	49	73	78	81	83
Wielka Brytania	40	48	48	40	43
Niemcy	44	48	50	50	51
Słowenia	35	35	44	46	48
Estonia	37	46	50	53	55
Irlandia	34	37	37	44	49
Hiszpania	32	35	39	39	45
Litwa	22	22	24	30	37
Rumunia	bd	7	8	7	31
Bułgaria	10	11	24	25	27
Francja	48	47	57	57	61
Łotwa	20	30	40	41	47
Włochy	20	21	23	22	19
Cypr	18	24	25	29	30
Malta	25	34	37	37	41
Luksemburg	60	66	67	60	61
Grecja	13	14	16	27	34
Austria	51	49	51	51	53
Portugalia	19	21	26	37	39
Belgia	26	41	45	47	50
Finlandia	62	64	68	74	78
Szwecja	59	65	68	74	78

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Information society: Structural Indicators: E-government on-line availability, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu], stan na 30.05.2013 r.

Istotnymi wskaźnikami rozwoju e-administracji jest również odsetek podstawowych usług administracji publicznej dla obywateli i dla biznesu dostępnych online. Wskaźniki te charakteryzowały się w 2010 r. wartością niższą od średniej wartości krajów Unii Europejskiej. W przypadku usług administracji publicznej dla biznesu dostępnych online dystans ten jest jednak niewielki. Odsetek podstawowych usług administracji publicznej dla obywateli i biznesu dostępnych online został przedstawiony w tabeli 4.

Tabela 4. Poziom wybranych wskaźników rozwoju e-administracji w Polsce na tle średniej wartości wskaźników krajów Unii Europejskiej w latach 2006-2010 r.

Wskaźnik	Polska			Średnia UE 27		
	2006	2008	2010	2006	2008	2010
e-administracja						
Odsetek podstawowych usług administracji publicznej dla obywateli dostępnych online	8	32	73	51 w 2007 r.	64	81
Odsetek podstawowych usług administracji publicznej dla biznesu dostępnych online	38	88	88	70 w 2007 r.	86	89

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Spółeczeństwo Informacyjne w Liczbach*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Departament Społeczeństwa Informacyjnego, [www.mac.gov.pl], Warszawa 2012, s. 185. Stan na 30.05.2013 r.

Wśród usług e-administracji Unia Europejska szczególną uwagę zwraca na usługę elektronicznych zamówień publicznych eProcurement. Wykorzystanie Internetu przy zamówieniach publicznych staje się coraz bardziej atrakcyjne. Największą popularność pod względem tego kryterium wykazują przedsiębiorstwa z Irlandii i Słowenii, w których to poziom tego wskaźnika znacznie przekracza średnią UE-27 i wynosi odpowiednio 41% i 43%. Najrzadziej Internet przy zamówieniach publicznych stosuje się w: Grecji, Bułgarii i Hiszpanii. W 2012 r. wskaźnik ten dla Polski wyniósł 27%, co oznaczało wartość wyższą w stosunku do roku poprzedniego. Jest to również podobnie jak w roku 2011 wartość wyższa niż średnia krajów UE-27. Odsetek przedsiębiorstw wykorzystujących Internet przy zamówieniach publicznych został przedstawiony w tabeli 5.

Tabela 5. System elektronicznych zamówień publicznych eProcurement w latach 2011-2012 r. (odsetek przedsiębiorstw zatrudniających, co najmniej 10 pracowników, wartości podawane w %).

Kraj	2011	2012
UE-27	21	22
Polska	25	27
Słowacja	22	25
Węgry	19	19
Czechy	16	25
Dania	23	25
Wielka Brytania	19	22
Niemcy	17	19
Słowenia	37	41
Estonia	19	23
Irlandia	39	43
Hiszpania	22	14
Litwa	27	30
Rumunia	16	19
Bułgaria	11	13
Francja	30	32
Włochy	15	18
Luksemburg	18	22
Grecja	bd	7
Austria	23	27
Portugalia	21	22
Finlandia	30	31
Szwecja	27	32

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Information society: Computers and the Internet in households and enterprises: Special module 2011: Enterprises – e-Government, [<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>], stan na 30.05.2013 r.

PODSUMOWANIE

Znaczenie i wykorzystanie e-administracji zarówno wśród przedsiębiorstw jak i osób prywatnych wzrasta. Dynamika przedstawionych wskaźników pokazuje znaczne zróżnicowanie wśród krajów Unii Europejskiej.

Do krajów, w których poziom e-administracji jest najbardziej zaawansowany, należą państwa skandynawskie: Dania, Szwecja i Finlandia, a także, Estonia, Litwa, Francja, W. Brytania, Portugalia, Austria, Malta, Włochy i Irlandia. Zaś do państw o zdecydowanie największej liczbie wskaźników o najniższych wartościach należy zakwalifikować: Bułgarię i Rumunię. Sytuacja ta może wynikać z późnej akcesji obu państw do strefy Unii Europejskiej i niewątpliwym dystansie w poziomie rozwoju tego typu usług w stosunku do krajów członkowskich.

W Polsce odnotowano jeden z wyższych wskaźników przedsiębiorstw wykorzystujących Internet w kontaktach z administracją publiczną. Wciąż jednak niezadawalająca jest oferta usług administracji publicznej dostępnej przez Internet, która jest znacznie niższa od średniej krajów Unii Europejskiej. Znajduje to odzwierciedlenie w niskim poziomie wskaźników dostępności 20 podstawowych usług administracji publicznej online oraz osób, które korzystały z e-administracji w ciągu 12 miesięcy w 2012 roku. Równie niezadawalająco wygląda sytuacja pod względem wskaźnika podstawowych usług administracji publicznej dla obywateli i dla biznesu dostępnych online. W przypadku obu tych wskaźników Polska odnotowała wartości niższe od średniej krajów Unii Europejskiej.

LITERATURA:

- [1] Grodzka D., *E-administracja w Polsce*, Infos nr 18, Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2007.
- [2] *Spółeczeństwo Informacyjne W Liczbach*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Departament Społeczeństwa Informacyjnego, [www.mac.gov.pl], Warszawa 2012.
- [3] *Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do roku 2013*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, [http://www.mswia.gov.pl/strategia], Warszawa 2008.

Źródła internetowe:

- [4] Eurostat: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu]

STRESZCZENIE

E-administracja w Polsce na tle państw Unii Europejskiej

Artykuł stanowi próbę oceny poziomu rozwoju e-administracji w Polsce na tle krajów Unii Europejskiej. Ograniczono się jednak do wykorzystania wybranych wskaźników dotyczących zagadnienia, prezentowanych przez Eurostat.

SUMMARY

E-government in Poland in the perspective of other EU countries

The article presents an attempt to assess the level of e-government development in Poland in the perspective of other EU countries. The analysis was limited by means of relevant indicators listed by Eurostat.



Ewa Kowalczuk

Wałbrzyska Wyższa Szkoła
Zarządzania i Przedsiębiorczości

Internet jako narzędzie komunikacji i kreowania pozytywnego wizerunku w procesie zarządzania społecznością lokalną

WSTĘP

Ostra walka konkurencyjna na rynku oraz zachodzące przeobrażenia we współczesnej gospodarce zmuszają organizacje do działań niekonwencjonalnych. Często o przewadze konkurencyjnej, decyduje nie posiadany kapitał, lecz niematerialna wartość firmy, a w szczególności jej rynkowy wizerunek (image).

Odpowiedź na pytanie dlaczego wizerunek jest taki ważny jest prosta. Ponieważ ma on bardzo silny wpływ na reputację firmy. Silny, konsekwentny i spójny wizerunek wykorzystywany jest przez uznane firmy w budowaniu reputacji – elementu, który decyduje o codziennym powodzeniu firm i daje przewagę konkurencyjną nad innymi. Przewaga ta powoduje, że produkty takich firm są chętniej kupowane, a co za tym idzie, ich przychody są stabilniejsze. Dobra reputacja ma niewątpliwy wpływ na budowanie odpowiedniego zaplecza dla firmy. Do pracy w tych podmiotach chętniej zgłaszają się odpowiednio zmotywowani, lepiej wykształceni i bardziej kompetentni pracownicy, będący lepszymi specjalistami w danej dziedzinie. Reputacja ma także ogromny wpływ na pozycję firmy na rynku¹.

Dążenie do sukcesu, podnoszenie efektywności działań zauważalne są nie tylko w organizacjach biznesowych, ale również w sferze rozwoju społeczności lokalnych. Skoro takie działania przynoszą wymierne korzyści firmom, władze gmin i miast powinni iść za ich przykładem. W dzisiaj-

¹ P. Misiurski, *Dlaczego kreowanie wizerunku firmy jest ważne?* [www.egospodarka.pl/artic/e/author/view/135/26594/0], opublikowano w serwisie 03.12.2007.

szych czasach nie można niedoceniać wartości dodanej jaką jest niewątpliwie przychylność i sympatia ludności lokalnej oraz otoczenia. Tylko pozytywne nastawienie mieszkańców może zaowocować wymiernymi korzyściami i pomóc władzom samorządowym w realizacji celów i rozwiązywaniu społecznych problemów. Kierując społecznością lokalną należy dążyć do podnoszenia efektywności i jakości realizowanych zadań publicznych i zaspokojenia potrzeb mieszkańców w możliwie najlepszy sposób.

Co może być kluczem do sukcesu, o czym warto pamiętać, aby to osiągnąć? Nie należy niedoceniać komunikacji, która tu odgrywa strategiczną rolę.

1. ZNACZENIE KOMUNIKACJI

Zmienia się otoczenie, zmieniają się wymogi i standardy a wraz z tym konieczność dostarczania społeczeństwu dóbr wysokiej jakości. Permanentne zmiany wymuszają na jednostkach samorządu terytorialnego ciągłego dostosowywania swojego systemu zarządzania, a także polityki informacyjnej.

Sfera komunikowania masowego ma istotne znaczenie w wymiarze społecznym. W dzisiejszych czasach, wymogi otoczenia i zachodzące dynamiczne zmiany wymuszają nieustanne obserwowanie rynku oraz przekazywanie informacji.

Jednostki samorządu terytorialnego po okresie transformacji uzyskały dużą swobodę w podejmowaniu decyzji. Nie tylko swoboda, ale również obowiązki zupełnie się zmieniły. Musi być brane pod uwagę zmieniające się otoczenie i nieustannie nadążać za mechanizmami rządzącymi współczesnym rynkiem oraz potrzebami społeczności lokalnej. Działania samorządu skierowane powinny być do odbiorcy, uwzględniając jego potrzeby.

Komunikacja, o której wcześniej była mowa, ma duże znaczenie w kreowaniu wizerunku gminy. Wizerunek gminy, czyli obraz urzędu i jego pracowników. Tworzenie i utrzymywanie pozytywnego wizerunku gminy jest obowiązkiem urzędników. To w jaki sposób komunikują się z otoczeniem, zarządzają relacjami z klientami wpływa na odczucia lokalnej społeczności. Dzisiejsze wymagania rynkowe zmuszają gminę do opracowania starannej strategii komunikowania się z otoczeniem. Strategia będzie wpływać na kształtowanie u odbiorców wyobrażenia o gminie, o jego roli i znaczeniu dla środowiska, a rodzaj tego postrzegania, znacząco wpłynie na stosunek mieszkańców, klientów, pracowników czy innych osób z otoczenia względem gminy.

Obowiązek tworzenia pozytywnego wizerunku gminy spoczywa nie tylko na urzędnikach, ale i na samorządzie lokalnym i całej społeczności. Mieszkańcy gminy powinni aktywnie uczestniczyć w życiu społecznym, stając się współtwórcami obrazu. Obrazu zewnętrznego i wewnętrznego, gdyż większość pracowników gminy jest również jej mieszkańcami. Profesjonalne podejście do tego zadania może przynieść oczekiwane rezultaty.

Wśród czynników wewnętrznych, mających istotny wpływ na wizerunek wewnętrzny urzędu gminy, możemy wyróżnić między innymi profesjonalizm

i kulturę zarządu, system i styl zarządzania, w tym zarządzanie procesem komunikacji, który determinuje relacje wewnętrzne, warunki i atmosferę pracy, warunki rozwoju pracowników, motywację i identyfikację pracowników z zawodem i urzędem oraz dbałość o właściwy wizerunek zewnętrzny. Do czynników determinujących wizerunek zewnętrzny urzędu, zaliczymy przede wszystkim jakość obsługi klienta – mieszkańców, przedsiębiorców, potencjalnych inwestorów, okazjonalnych przybyszów. Można zatem wskazać, że na dobre postrzeganie urzędu i całej gminy wpływają określone standardy komunikacji i relacje z klientami, sposób komunikacji z otoczeniem, wiarygodność i uczciwość postępowania, odpowiednie relacje z mediami, zaangażowanie społeczne, promocja gminy poprzez różne wydarzenia lokalne i ponadlokalne (prezentacje i sponsoring)².

Czym zatem jest komunikacja, tak ważny problem, który może okazać się kluczem do sukcesu lub być przyczyną porażki? W literaturze przedmiotu można znaleźć bardzo wiele definicji.

Zbigniew Nęcki definiuje komunikowanie jako wymianę werbalnych, wokalnych i niewerbalnych sygnałów (symboli) w celu osiągnięcia lepszego poziomu współdziałania³.

Marian Filipiak uważa komunikację za pojęcie, które można rozpatrywać wielopłaszczyznowo (jako komunikowanie, komunikowanie się, komunikacja), i które w związku z tym przyjmuje nieco odmienne znaczenie. Zasadniczym elementem rozróżniającym te znaczenia jest sprzężenie zwrotne między nadawcą i odbiorcą komunikatu. Komunikowanie odzwierciedla jednokierunkowość relacji, komunikowanie się to dwukierunkowość, komunikacja przekaz, przepływ informacji w systemie, wykorzystaniem określonych narzędzi komunikowania⁴.

Bogusława Dobek-Ostrowska uważa, że komunikowaniu można przypisać kilka fundamentalnych cech:

- jest specyficznym procesem społecznym, ponieważ odnosi się przynajmniej do dwóch jednostek i przebiega zawsze w środowisku społecznym,
- zachodzi w określonym kontekście społecznym, determinowanym przez liczbę i charakter uczestników procesu; może to być kontekst interpersonalny, grupowy, instytucjonalny, publiczny, masowy lub międzykulturowy,
- jest to proces kreatywny, polegający na budowaniu nowych pojęć i przyswajaniu wiedzy o otaczającym świecie,
- ma charakter dynamiczny, bo polega na przyjmowaniu, rozumieniu i interpretowaniu informacji,

² J. Olędzki, D. Tworzydło (red.), W. Gałązka (współredakcja haseł): *Leksykon Public Relations*. Wydaw. Newline & Bonus Liber, Rzeszów 2009.

³ Z. Nęcki, *Komunikacja międzyludzka*, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 2007, s. 19.

⁴ M. Filipiak, *Homo Communicans. Wprowadzenie do teorii masowego komunikowania*, Wydaw. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2004, s. 13-14.

- jest to proces ciągły, bowiem trwa od chwili narodzenia człowieka aż do jego śmierci,
- jest procesem symbolicznym, bo posługuje się symbolami i znakami; aby mogło dojść do porozumienia się uczestników niezbędna jest wspólnota semiotyczna, czyli operowanie tymi samymi znakami i symbolami,
- jest to proces interakcyjny, tzn. że między jego uczestnikami wytwarzają się określone stosunki, które mogą mieć charakter partnerski (komunikowanie symetryczne) lub opierać się na stosunku dominacji i podporządkowania (komunikowanie niesymetryczne lub komplementarne),
- komunikowanie jest zasadniczo celowe i świadome, ponieważ działaniem każdego uczestnika procesu kierują określone motywy,
- komunikowanie jest nieuchronne „nikt nie może się nie komunikować”, oznacza to, że ludzie zawsze i wszędzie będą się ze sobą porozumiewać bez względu na ich uświadomione bądź nieuświadomione zamiary,
- komunikowanie jest procesem złożonym, czyli wieloelementowym i wielofazowym, może mieć charakter dwustronny lub jednostronny, werbalny lub niewerbalny, bezpośredni, medialny lub pośredni,
- w przeciwieństwie do pewnych procesów fizycznych lub chemicznych, komunikowanie jest nieodwracalne, nie da się go cofnąć, powtórzyć czy zmienić jego przebiegu⁵.

Komunikacja jest ściśle powiązana z kulturą. Kultura istnieje tylko dzięki porozumiewaniu się. Kultura często rozumiana jako dorobek społeczeństwa. Porozumiewanie się – komunikacja jest procesem, który łączy daną społeczność. Wspólny system znaków, wzory postępowania, przeszłość, historia, odrębność terytorialna są między innymi spoiwem społeczności lokalnej. Dlatego nie należy umniejszać znaczenia komunikacji w procesie kształtowania pozytywnego wizerunku gminy. Jak wcześniej wspomniano gminy muszą odpowiadać na wymogi otoczenia. W dzisiejszych czasach informacja musi docierać do odbiorcy błyskawicznie.

2. INTERNET JAKO ŹRÓDŁO PRZEKAZYWANIA INFORMACJI

Internet stał się narzędziem, który sprostał tym wymaganiom. Jest narzędziem, dzięki któremu informacja można dotrzeć prawie do każdego odbiorcy, bezpośrednio do jego domu. Internet stwarza olbrzymie możliwości, obszar do zagospodarowania, przestrzeń do wykorzystania. Odgrywa on ważną rolę w życiu społeczeństwa za względu na zasięg bez ograniczeń, medialność i interaktywność.

⁵ B. Dobek-Ostrowska, *Podstawy komunikowania społecznego*, Wydawnictwo ASTRUM, Wrocław 2002, s. 14.

Rozwój usług internetowych wywiera istotny wpływ na proces komunikacji społecznej. Najbardziej rozwiniętą i popularną usługę stanowi WWW (World Wide Web). Jest to obecnie najintensywniej rozwijająca się usługa dostępna w sieci Internet, która w błyskawicznym tempie przekształca charakter sieci w kierunku powszechnego medium komunikacyjnego⁶.

Jednostki samorządu terytorialnego nie mogą dziś sprawnie funkcjonować bez wykorzystania Internetu. Współczesny mieszkaniec czy klient jest wymagający i wymusza na gospodarzach gmin pewne zachowania w podejmowaniu działań. Oprócz wymagającego klienta na gminach spoczywa obowiązek nałożony przez odpowiednie ustawy do określonych form zachowań. Internet stał się medium, które ma bardzo duże oddziaływanie na funkcjonowanie instytucji publicznych i jest coraz chętniej, i częściej wykorzystywane przez władze lokalne i samorządowe. Internet jest kanałem komunikacyjnym, przez które informacja od odbiorcy do nadawcy dociera w błyskawicznym tempie. W dzisiejszych czasach, gdy czas ma tak ogromne znaczenie. Internet wyszedł na wprost tym wymogom. Dzięki niemu władze lokalne mają możliwość uzyskania natychmiastowego kontaktu z ludnością lokalną, istnieje również sprzężenie zwrotne, czyli możliwość uzyskania odpowiedzi od odbiorcy. Nie ma w tej komunikacji barier czasowych, co tylko daje przewagę Internetowi nad innymi kanałami komunikacji.

Należy również wspomnieć o jego multimedialnym charakterze, czyli przekazywaniu informacji w różnych formach. Informacja, która jest skierowana do indywidualnych odbiorców; niektórzy wolą samą treść komunikatu, inni treść i obraz, dzięki czemu łatwiej można zapamiętać treść przekazu.

Przekazywanie informacji można nieustannie modyfikować, dostosowywać do potrzeb zmieniającego się otoczenia. Informacje w tym kanale są dostępne przez cały czas, są archiwizowane, zawsze można do nich dotrzeć. To wszystko sprzyja, że Internet zyskuje nieustannie przewagę nad innymi środkami masowego przekazu. Władze samorządowe chętnie sięgają po Internet jako główne źródło informacji i komunikacji z otoczeniem. Ten system komunikacji daje władzom lokalnym wiele możliwości, o których nie wolno zapominać. Młodzi ludzie, którzy dzisiaj nie wyobrażają sobie życia bez dostępu do sieci, są jego największymi użytkownikami. Często w małych miastach młodzi ludzie zaraz po zdanej maturze wyjeżdżają do dużych miast, gdzie studiują bądź szukają pracy. Często nie wracają do swoich rodzinnych miast, w których brak jest takich możliwości rozwoju, jak w większych aglomeracjach. I właśnie Internet jest ich łącznikiem ze społecznością lokalną, z której się wywodzą. Stąd czerpią informacje o życiu lokalnym, o rozwoju i perspektywach, o miejscach charakterystycznych. Często jest to jedyne spoiwo z przeszłością.

Jednostki samorządu terytorialnego muszą uwzględniać współczesne prawa rynku i otoczenia, sprostać oczekiwaniom mieszkańców. Zarządzając miastem czy gminą należy dążyć do osiągania jak najlepszych efektów, dążyć do sukcesu, poprawiać jakość usług, zaspakajając potrzeby mieszkańców w najlepszy sposób, dbać o jej wizerunek. Należy więc prowadzić działania

⁶ B. Jung, *Media, komunikacja, biznes elektroniczny*, Difin, Warszawa, 2001, s. 27.

public relations, które zmierzają do wykreowania pozytywnego wizerunku. Internet, o którym była już wcześniej mowa, daje olbrzymie możliwości w tym zakresie. W osiągnięciu sukcesu władzom lokalnym pomogą działania zmierzające do dokładnego poznania potrzeb swoich odbiorców. Po ich identyfikacji należy je dokładnie przeanalizować i na nie odpowiedzieć. Nie powinno się przy tym zapominać o wzroście wiedzy i świadomości mieszkańców, o zwiększających się wymogach.

Na jednostkach samorządu terytorialnego ciąży duża odpowiedzialność za życie mieszkańców, możliwości prawidłowego funkcjonowania i rozwoju. W swoich działaniach marketingowych, zmierzających do poprawy wizerunku ważne jest by świadczone dotychczas usługi: między innymi przez urzędników, szkoły, placówki służby zdrowia, policję wykonywane były na najwyższym poziomie. Mieszkańcy, oprócz działań marketingowych, informujących o staraniach i działaniach władz, powinni mieć poczucie, że ich potrzeby są istotne i działania władz zmierzają nieustannie do ich zaspakajania.

Internet jest zatem narzędziem niezbędnym w działaniu jednostek samorządu terytorialnego. Jest źródłem informacji zwrotnej, daje możliwość otrzymania informacji o satysfakcji lub jej braku ze strony społeczności lokalnej.

LITERATURA

- [1] Barański M., *Samorząd – rozwój – integracja*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Katowice 2003.
- [2] Bogucka I., Pierzykowski T., *Etyka w administracji publicznej*, LexisNexis, Warszawa 2010.
- [3] Butkiewicz M., *Internet w instytucjach publicznych*, Zagadnienia prawne, Difin, Warszawa 2006.
- [4] Dobek-Ostrowska B., *Podstawy komunikowania społecznego*, Wydawnictwo ASTRUM, Wrocław 2002.
- [5] Filipiak M., *Homo Communicans. Wprowadzenie do teorii masowego komunikowania*. Wydaw. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2004.
- [6] Jung B., *Media, komunikacja, biznes elektroniczny*, Difin, Warszawa, 2001.
- [7] Michałowski S., Micha W., *Władza lokalna a media*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Skłodowskiej-Curie, Lublin 2006.
- [8] Nęcki Z., *Komunikacja międzyludzka*, Wydawnictwo Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 2007.
- [9] Olędzki J., Tworzydło D., Gałązka W., *Leksykon Public Relations*, Wydawnictwo Newline & Bonus Liber, Rzeszów 2009.

STRESZCZENIE

Internet jako narzędzie komunikacji i kreowania pozytywnego wizerunku w procesie zarządzania społecznością lokalną

W artykule omówiono rolę i zadania samorządu lokalnego w kreowaniu pozytywnego wizerunku gminy. Szczególną uwagę zwrócono na zagospodarowanie przestrzeni stworzonej przez Internet, podstawowe reguły sprawnej komunikacji oraz korzyści płynące działań public relations.

SUMMARY

Internet as a tool communication and create a positive image process management local community

The article discusses the role and responsibilities of local government in creating a positive image of the community. Particular attention was paid to the development of the space created by the Internet, the basic principles of effective communication and the benefits of public relations.



Jan Krysiak
Uniwersytet Ekonomiczny
we Wrocławiu

Narastająca dysfunkcja samorządu gminnego na przykładzie nowej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach

WSTĘP

Lata 1989 – 1990 przyniosły Polsce wiele zmian o charakterze ustrojowym i były początkiem drogi ku społeczeństwu obywatelskiemu. Jedną z takich reform było wprowadzenie na terenie naszego kraju odrodzonego samorządu terytorialnego. W roku 1990 odbyły się pierwsze w Polsce po II wojnie światowej wolne wybory do organów samorządu terytorialnego – na dzień 27 maja zostały zarządzane przez Prezesa Rady Ministrów – Tadeusza Mazowieckiego wybory do rad gmin. Ważność tych wyborów wówczas polegała na przełamaniu pięciu podstawowych monopolów państwa autorytarnego: monopolu politycznego monopolu władzy publicznej (władze lokalne uzyskały konstytucyjne prawo wykonywania wielu funkcji publicznych w imieniu własnym – powstała sfera spraw publicznych, wyłączonych spod zwierzchności rządu), monopolu własności publicznej (gminy uzyskały osobowość prawną i przejęły znaczną część własności państwowej), monopol finansów publicznych (dotychczas budżety gminne stanowiły część budżetu państwa, wtedy nastąpiło ich wyodrębnienie i władze lokalne uzyskały swobodę dysponowania własnymi finansami), monopol administracji publicznej (pracownicy samorządowi przestali być urzędnikami państwowymi)¹.

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

¹ J. Regulski, *Samorząd terytorialny*, [w:] B. Imiolczyk (red.) *ABC Samorządu terytorialnego*, Wydaw. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej 2006, s. 14-15.

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 którego 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 regionalnym².

Przez ten okres samorząd terytorialny na trwałe wpisał się w administracyjny oraz obywatelski pejzaż kraju. Powstałe w 1990 r. gminy, a dzień lat później samorządowe powiaty i województwa, stały się częścią demokratycznego państwa prawnego i w różnym stopniu pobudzały społeczny i gospodarczy rozwój Polski, a także w różnym stopniu przyczyniały się do upodmiotowienia wspólnot lokalnych. Po przeszło dwudziestu latach istnienia samorządu terytorialnego refleksja nad jego stanem jest niezwykle potrzebna, ponieważ na rozbieżne wizje kierunków reform usług publicznych oraz perturbacje w finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego nałożyły się obiektywne problemy Unii Europejskiej wynikające z globalnego kryzysu gospodarczego³. Zamiarem tego artykułu jest pokazanie istoty i znaczenia samorządu terytorialnego oraz ukazanie zjawisk i procesów, które niekorzystnie rzutują na funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego w naszym państwie. Jako klasyczny przykład takich zagrożeń oraz nieprawidłowości dla funkcjonowania samorządu ukazany zostanie w tym artykule przypadek przygotowanej przez Ministerstwo Środowiska nowelizacji ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tzw. „ustawa śmieciowa”), która weszła w życie od 1 stycznia 2012 r., a na wprowadzenie nowych rozwiązań tej ustawy gminy mają czas do połowy 2013 roku.

1. MIEJSCE I ROLA SAMORZĄDU GMINNEGO W PAŃSTWIE

Powodem dla, którego istota samorządności zostaje w tym artykule ukazana przez pryzmat gminy – jest fakt, że stanowi ona społeczność o stosunkowo małym zróżnicowaniu, w którym można wyodrębnić bezpośrednie, długotrwałe więzi i kontakty międzyludzkie. Gmina jest instytucją społeczną posiadającą długowieczne tradycje historyczne: „Gmina to jedyny związek, który posiada tak bardzo naturalny charakter, że powstaje samo-

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 Praca zbiorowa, *Raport o stanie samorządności w Polsce*, Wydaw. Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2013, s. 9.

rzutnie tam, gdzie gromadzą się ludzie. Społeczność gminna pojawia się u wszystkich ludów niezależnie od ich zwyczajów i praw⁴.

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 ład⁵. 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.

W świetle Konstytucji (art.164 ust. 1 i 3) gmina jest najważniejszym typem wspólnoty samorządowej oraz podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Władze gminne są najbliżej obywatela, mieszkańcy szukają u nich oparcia i pomocy we wszystkich sprawach, także i tych, na które gmina nie ma wpływu i za które formalnie nie odpowiada. Nadzieje i oczekiwania mieszkańców powodują, że misja gminy ewoluuje w kierunku instytucji odpowiedzialnej za wszystkie aspekty losu i bytu członków wspólnoty. Umiejętność rozwiązywania problemów społecznych stanowi, obok wspierania rozwoju gospodarczego, największe wyzwanie dla władz gminnych. W dziedzinie społecznej gmina odpowiada za oświatę (do poziomu gimnazjum włącznie), mieszkalnictwo, podstawową opiekę medyczną, pomoc społeczną, opiekę nad bezdomnymi, biblioteki, ośrodki kultury. W dziedzinie infrastruktury technicznej do zadań gminy należy: budowa i utrzymanie dróg, dostarczanie wody, elektryczności, gazu i ciepła, kanalizacja, wywóz śmieci, prowadzenie wysypisk, transport publiczny. W sferze porządku i bezpieczeństwa publicznego: utrzymanie porządku, ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa, straże gminne. Ważnymi zadaniami gminy są także: planowanie przestrzenne, gospodarka gruntami, ochrona środowiska, utrzymanie zieleni, cmentarzy, targowisk⁶.

W rozważaniach na temat miejsca i znaczenia samorządów nie sposób pominąć dwóch zasad, które jakkolwiek nie mają 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 po-

⁴ M. Bsoul, *Samorządność i demokracja w lokalnych społecznościach*, [w:] M. Barański (red.) *Samorząd – Rozwój – Integracja*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2003, s. 77.

⁵ M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 11.

⁶ B. Imiolczyk, W. Puzyna, *Gmina – Powiat – Województwo*, [w:] B. Imiolczyk, *ABC Samorządu terytorialnego*, Wydaw. Fundacji Demokracji Lokalnej 2006, s. 20.

trzeb 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 terytorialnych⁷.

2. DYSFUNKCJE W DZIAŁALNOŚCI SAMORZĄDU GMINY

Prowadzone analizy kondycji samorządów terytorialnych nie pozwalają na wyciąganie zbyt optymistycznych wniosków. Polski porządek instytucjonalny nie sprzyja aktywności obywatelskiej i obecności obywateli w przestrzeni publicznej. Są oni z niej wypierani i wycofali się do sfery prywatnej. A jeśli już pojawiają się w przestrzeni publicznej, to jako klienci podmiotów władzy, reprezentanci indywidualnych lub korporacyjno-zawodowych interesów. Sytuację samorządu pogarsza fakt, że rząd silnie angażuje się w decentralizację tylko wtedy, gdy prowadzi ona do pomniejszenia deficytu budżetu państwa. Polityka administracji centralnej wobec samorządu najczęściej sprowadza się do tolerowania jego istnienia i przerzucenia na jego barki trudnych zadań, bez zapewnienia odpowiednich środków na ich realizację. Wprowadzenie w 2002 r. do ustroju samorządu gminnego modelu prezydenckiego, dodatkowo niezgodnie przyczyniło się do pogłębienia już wcześniej występujących słabości w zakresie demokracji samorządowej lub zaowocowało nowymi negatywnymi trendami:

- nadmiernej dominacji władzy wykonawczej kosztem kompetencji kontrolnych rad gmin;
- ograniczenia odpowiedzialności władzy wykonawczej wobec obywateli głównie do aktu wyborów powszechnych;
- utrwalenia aktywności obywateli wyłącznie w formie demokracji negatywnej i kontroli władzy;
- petryfikowania stanu, w którym obywatele są wyeliminowani z dialogu społecznego oraz ze wstępnej fazy procesu decyzyjnego;
- utrwalenia stanu, w którym mieszkaniec gminy stał się bardziej klientem władzy niż obywatelem, co prowadzi do uwiadu sfery publicznej⁸.

⁷ J. Regulski, *Samorząd terytorialny*, [w:] B. Imińczuk (red.) *ABC Samorządu terytorialnego*, Wydaw. Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej 2006, s. 11-12.

⁸ Praca zbiorowa, *Raport o stanie samorządności w Polsce*, Wydaw. Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2013, s. 13.

System samorządowy w Polsce ulega stopniowej dysfunkcjonalności zarówno ze względu na działania administracji centralnej, która traktuje samorząd jak ciało obce, jak i na zabiegi władz samorządowych zmierzające do zapewnienia sobie większej poza kontrolnej swobody w sprawowaniu władzy. W wyniku przeprowadzonych analiz sformułowane zostały podstawowe dysfunkcje w funkcjonowaniu samorządności terytorialnej w Polsce. Są to:

- dysfunkcja etatystyczna – postępujące upaństwowienie samorządu terytorialnego;
- dysfunkcja autokratyczna – stopniowe osłabianie demokracji samorządowej;
- dysfunkcja biurokratyczna – niesprawność administracyjna powiązana z urzędniczą dominacją;
- dysfunkcja finansowa – stopniowe ograniczanie samodzielności finansowej samorządu;
- dysfunkcja absorpcji środków unijnych – finansowanie ze środków unijnych przedsięwzięć doraźnych i przypadkowych, słabe wykorzystanie funduszy jako narzędzia stymulowania zmian rozwojowych;
- dysfunkcja przestrzenna – nieuporządkowane gospodarowanie przestrzeni, prowadzące do patologicznego kształtowania relacji przestrzennych w sferach zurbanizowanych⁹.

Wymienione dysfunkcje nie pojawiły się nagle. Pojawiły się nieomal na początku funkcjonowania samorządów i miast ulegać zacieraniu to stopniowo narastają. To, że coraz bardziej są widoczne i uciążliwe, wynika także z tego, że ich negatywne konsekwencje zaostrzają się w warunkach kryzysowych. Podstawową barierą umacniania i rozwoju samorządności terytorialnej jest dysproporcja pomiędzy skalą transferu odpowiedzialności i zadań do samorządu a skalą finansów w ich dyspozycji. To problem fundamentalny, gdyż permanentne niedofinansowanie zadań powoduje szereg negatywnych zjawisk: niekontrolowane narastanie długu, utrudnia właściwe planowanie i zmusza do prowadzenia działalności pod presją ciągłego niedoboru. Wszystko to sprawia, że system wprawdzie funkcjonuje, ale w szybkim tempie traci moc.

3. „USTAWA ŚMIECIOWA” – WĄTPLIWOŚCI I ZAGROŻENIA

Do dnia 31 grudnia 2011 roku podstawowym aktem prawnym regulującym rozwiązania funkcjonujące na rynkach gospodarowania odpadami komunalnymi była ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach w oryginalnym brzmieniu. Stanowiła ona, że na rynku odbioru i zagospodarowania odpadów komunalnych obowiązują zasady

⁹ Praca zbiorowa, *Raport o stanie samorządności w Polsce*, Wydaw. Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2013, s. 14.

konkurencji. Konsument miał prawo wybrać przedsiębiorcę. Gmina mogła przejąć od mieszkańców obowiązki w zakresie odbioru odpadów komunalnych, czyli de facto ograniczyć konkurencję, wybierając przedsiębiorcę lub przedsiębiorców świadczących usługi na jej terenie przykładowo w przetargu, jedynie w sytuacji, gdy wyrazili oni na to zgodę w ważnym referendum lokalnym.

Ustawa z dnia 1 lipca 2011 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz niektórych innych ustaw, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2012 zmienia całkowicie sposób funkcjonowania rynków związanych z gospodarowaniem odpadami. Mimo licznych negatywnych uwag zgłaszanych w toku procesu legislacyjnego, przyjęta dnia 1 lipca 2011 r. ustawa o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz innych ustaw, praktycznie likwiduje konkurencję na rynkach odbioru i zagospodarowywania odpadów komunalnych w dotychczasowym kształcie. Do połowy 2013 roku wszystkie gminy powinny przejąć władztwo nad strumieniem odpadów, co oznacza, że to na nich będzie ciążył obowiązek wyboru przedsiębiorstwa, które będzie dokonywało odbioru na jej terenie odpadów komunalnych od mieszkańców i wskazania instalacji, do której te odpady będą oddawane. W świetle nowych przepisów podmioty odbierające odpady na terenie całej gminy mają być wyłaniane w przetargach organizowanych na podstawie prawa zamówień publicznych. Konkurencja na rynku została zatem zastąpiona konkurencją o rynek¹⁰.

Główną różnicą między modelem konkurencji o rynek, a modelem konkurencji rynkowej stanowi fakt, że model konkurencji o rynek pozwala na finansowanie systemu w oparciu o podatek od śmieci, co nie jest możliwe w przypadku konkurencji na rynku, gdzie umowy są zawierane przez operatorów bezpośrednio z wytwórcami odpadów. Istotną różnicą między podatkiem a opłatą pobieraną bezpośrednio przez operatora jest fakt, że z punktu widzenia mieszkańca (wytwórcy odpadów), wysokość podatku nie zależy bezpośrednio od ilości odpadów.

Ustawa ta jeszcze przed jej wprowadzenie budziła wiele kontrowersji i sprzeciwów. Wiele negatywnych opinii formułowały takie instytucje jak: Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (przeprowadził on reprezentatywne badania i sporządził raport na ten temat), Związki Gmin (około 1000 gmin skarży ustawę do Trybunału konstytucyjnego), opozycyjne Kluby Parlamentarne, Forum Wójtów i Burmistrzów, ale największe niezadowolenie budzi ona u tych, których dotknie ona bezpośrednio czyli w samorządach gminnych i mieszkańcach gmin. Podstawowe zarzuty godzą zarówno w przesłanki optujące za jej wprowadzeniem, lecz także widzą jej negatywne, dalekosiężne skutki. Oto najważniejsze z nich:

- w większości polskich gmin utworzono przedsiębiorstwa zajmujące się gospodarką śmieciową i system ten funkcjonował dobrze w chwili obecnej zgodnie z ustawą ma to ulec likwidacji, gdyż dyrektywy unijne rzekomo nie pozwalają zlecać gospodarki śmieciami własnej firmie (tzw. zasada *in house*). Okazało się to nieprawdą i można zlecać bez przetar-

¹⁰ Raport Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Konkurencja na polskim rynku usług i odbioru odpadów komunalnych*, [www.uokik.gov.pl/download.php?plik=11547].

gu ten rodzaj usługi własnej, w tym celu założonej firmie¹¹. To niedopatrzenie może świadczyć o braku dostatecznej wiedzy po stronie ustawodawcy, albo może rodzić podejrzenia o lobbging na rzecz dużych firm ponadregionalnych¹²;

- ustawodawca twierdził, że ustawa pozwoli zlikwidować problem nielegalnych wysypisk śmieci oraz poprzez selektywną zbiórkę zwiększy recykling odpadów. Tymczasem raport Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie potwierdza tego twierdząc, że problem porzucania śmieci nie został całkowicie wyeliminowany w żadnym kraju, głównie z uwagi na fakt, iż publicznym systemem gospodarki odpadami objęte są jedynie standardowe zmieszane odpady gospodarstw domowych. Nielegalne składowiska dotyczą odpadów nietypowych, przemysłowych i wielkogabarytowych. Również w Polsce zdecydowana większość porzucanych odpadów charakteryzuje się takim pochodzeniem co sprawia, że nie mieszczą się w zasięgu omawianej ustawy. Likwidacja zależności między wysokością opłaty za odbiór odpadów a ilością wytworzonych odpadów, skutkuje z drugiej strony likwidacją bodźców do ograniczania ilości wytworzonych odpadów;
- główną wadą modelu konkurencji o rynek jest jego podatność na korupcję, która w Polsce nadal stanowi poważny problem społeczny, oraz ryzyko „szantażu kontraktowego”. Ryzyko szantażu kontraktowego polega na tym, że w modelu konkurencji o rynek operator wyłoniony w przetargu może w dowolnym momencie szantażować gminę zawieszeniem działalności i wymuszać w ten sposób renegocjację warunków umowy. Problem szantażu kontraktowego jest problemem realnym i będzie wzrastać w miarę postępowania koncentracji na rynku odbioru odpadów¹³.

PODSUMOWANIE

Istnieją dwa możliwe scenariusze, które stworzy ustawa zaproponowana w tej formie:

- z punktu widzenia oszczędności w sferze finansów publicznych, nowy system przyniesie nowe obciążenia dla budżetów gminy, zarówno pod względem zwiększenia kosztów administracji, jak i z powodu prawdopodobnego „subsydiowania” czy „dotowania” systemu odbioru odpadów komunalnych z innych środków niż opłaty, które prawdopodobnie nie będą mogły być ustalane na zbyt wysokim poziomie, gdzie władze gmin będą liczyły się z mieszkańcami jako potencjalnymi wyborcami – doty-

¹¹ Protokół Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, [http://kwrist.mac.gov.pl/portal/kw/77/6151/KWRiST_11_protokol.html].

¹² L. Kołakowski, *Interpelacja poselska*, [<http://www.wysmaz.pl/4115/ustawa-smieciowa-okiem-posla-kolakowskiego/>].

¹³ Raport Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Konkurencja na polskim rynku usług i odbioru odpadów komunalnych, [www.uokik.gov.pl/download.php?plik=11547].

czy to nielicznych gmin o przewadze czynnika samorządowego nad administracyjnym. Oczywiście odbędzie się to kosztem pozostałych zadań np. oświaty. W efekcie końcowym koszty poniosą mieszkańcy gminy, ale w sposób pośredni.

- druga możliwość – to ponoszenie zwiększonych kosztów w sposób bezpośredni przez mieszkańców gmin. Ustawa daje radom gminy nieograniczone możliwości w zakresie wysokości stosowanych opłat (ustawodawca nie określił nawet maksymalnych stawek). Dla gmin, w których dominującą rolę odgrywa administracja państwowa, takie narzędzie stanowi przysłowiowa „brzytwę w rękach małpy”. Istnieje domniemanie, że rząd w sposób świadomy stworzył to narzędzie władzom gmin, będąc świadom dysproporcji w nakładanych na gminy zadaniach, a środkach finansowych, które daje do dyspozycji na te cele: „Stworzyliśmy wam możliwości – więc sami zadbajcie o kondycję finansów”.

Zmarły niedawno prekursor i współtwórca wizji „Polski samorządnej” – prof. Michał Kulesza powiedział: „Samorząd przegrał walkę o swoją samorządność z rządem – na początku swojego funkcjonowania samorząd wykonywał zadania, które nie były zastrzeżone dla innych podmiotów, dziś – tylko te zadania, które są wyraźnie zapisane dlań w ustawach”¹⁴. Zasady konstytucyjne o decentralizacji administracji państwowej i pomocniczości organów państwa w stosunku do samorządów odchodzą powoli w niepamięć. Jeśli nic się nie zmieni – to wrócimy do znanej z przeszłości, zmodyfikowanej – zaadoptowanej do obecnych czasów wersji: „Partia kieruje, a rząd rządzi”.

LITERATURA:

- [1] Barański M. (red.), *Samorząd – Rozwój – Integracja*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2003.
- [2] Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Finanse samorządowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- [3] Imiołczyk B. (red.), *ABC Samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej 2006.
- [4] Kołakowski L., *Interpelacja poselska*, [<http://www.wysmaz.pl/4115/ustawa-smieciowa-okiem-posla-kolakowskiego/>].
- [5] Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego, *Protokół z posiedzenia komisji*, [http://kwrist.mac.gov.pl/porta1/kw/77/6151/KWRiST_11_protokol.html].
- [6] Konstytucja RP.

¹⁴ Protokół Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, [http://www.zmp.poznan.pl/aktualnosc-8-693-z_komisji_wspolnej_rzadu_i_samorzadu.html].

- [7] Praca zbiorowa, *Raport o stanie samorządności w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2013.
- [8] Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, *Konkurencja na polskim rynku usług i odbioru odpadów komunalnych*, [www.uokik.gov.pl/download.php?plik=11547].

STRESZCZENIE

Narastająca dysfunkcja samorządu gminnego na przykładzie nowej ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach

Przeprowadzona w tym artykule analiza rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce ukazuje jego rolę w tworzeniu społeczeństwa obywatelskiego oraz miejsce które gwarantuje mu Konstytucja RP. Po dwudziestu latach wdrażania tego systemu trudno jednak o pozytywną ocenę tego procesu. Wprowadzone w 2002 r. zmiany do ustroju samorządu gminnego modelu przyczyniły się do pogłębienia już wcześniej występujących słabości w zakresie demokracji samorządowej i zaowocowało nowymi negatywnymi trendami. Omówiona w artykule nowa ustawa świadczy, że samorząd przegrywa walkę o samorządność z rządem i następuje stopniowe upaństwowienie samorządów.

SUMMARY

The increasing disfunction of local government as an example of the new law of maintaining cleanliness and order in communes

Analysis of the local government development in Poland that was carried out in this article shows its role in forming the civil society. It also shows the place which the Polish Constitution guarantees. After twenty years of implementing this system it's however hard to make the positive assessment of the process. Changes that were brought into the political model of the local government contributed to deepening of the already existing weaknesses in the local government democracy. This in turn resulted in new negative trends. The new law discussed in this article testify that the local government loses the struggle for self-government and that the gradual nationalization of local governments appears.



Małgorzata Kwiatkowska

Uniwersytet Ekonomiczny
we Wrocławiu

Geneza i przesłanki powstania regionalnych izb obrachunkowych w Polsce¹

WSTĘP

Refleksje po przeglądzie rozwiązań instytucjonalnych z zakresu kontroli i nadzoru nad samorządem funkcjonujących w praktyce światowej skłoniły autorkę artykułu do zastanowienia się nad motywami, jakie kierowały przedstawicielami władzy ustawodawczej przy podejmowaniu decyzji o utworzeniu wyspecjalizowanych organizacji, sprawujących kontrolę zewnętrzną nad jednostkami samorządu terytorialnego (JST).

Proces decentralizacji władzy publicznej powoduje, iż na zdecentralizowanych jednostkach wraz ze zwiększonym zakresem zadań ciąży coraz większa odpowiedzialność. Sprawna i efektywna realizacja delegowanych jednostkom lokalnym i regionalnym zadań, uwarunkowana jest nie tylko rozwiniętą kontrolą wewnętrzną i samooceną, ale przede wszystkim skutecznie działającym systemem nadzoru i kontroli zewnętrznej. Stąd też niezależne, niezawisłe i obiektywne w swoich działaniach instytucje nadzoru i kontroli stają się jednym z najważniejszych zewnętrznych czynników rozwoju lokalnego i regionalnego.

Głównym celem artykułu jest identyfikacja i analiza najważniejszych, według autorki, przesłanek powstania instytucji nadzoru i kontroli nad samorządem terytorialnym w Polsce. Ponadto autorka przedstawia historyczne tło powstania izb obrachunkowych we Francji, jako pierwowzoru polskich rozwiązań instytucjonalnych.

¹ Artykuł ten stanowi fragment pracy magisterskiej autorki pt. „*Dochody i wydatki regionalnych izb obrachunkowych w latach 2006-2010*” napisanej pod kierunkiem prof. dr hab. Grażyny Borys, obronionej w 2012 r.

1. KONTROLA A NADZÓR – NAJWAŻNIEJSZE RÓŻNICE

Kontrola oraz nadzór są pojęciami często utożsamianymi, choć faktycznie mającymi odmienne znaczenie. Według J. Langa kontrola jest procesem sprawdzania stanu faktycznego, co *de facto* oznacza jedynie monitorowanie bieżąco osiąganych wyników². J. Starościak definiuje kontrolę jako „...występowanie przeciw zjawiskom niekorzystnym i sygnalizowanie jednostkom kompetentnym o dokonanych spostrzeżeniach”³. Wskazuje on na cel przeprowadzania kontroli, jakim jest zagwarantowanie zgodności stanu rzeczywistego z założeniami oraz wyznaczenie odchyłeń od stanu prawidłowego, ich przyczyn oraz skutków, a także wskazaniu winnych tychże nieprawidłowości i poinstruowaniu o sposobach unikania błędów w przyszłości. Natomiast nadzór definiowany jest przez T. Bigo jako „...taki zespół realizowanych kompetencji, których wpływ na działalność organów podporządkowanych jest bardziej intensywny i bezpośredni, a które mają na celu usunięcie nieprawidłowości i zapobieganie im na przyszłość”⁴. W. Dawidowicz wskazuje, iż nadzór „...obejmuje kompetencje podmiotu nadrzędnego dotyczące zapobiegania przez podmiot podporządkowany określonego rodzaju działania lub też korygowania określonych działań, które zostały już dokonane, a które oceniane są negatywnie przez podmiot nadrzędny”⁵. Według M. Wierzbickiego uprawnienia nadzorcze to prawo do kontroli wraz z możliwością wiążącego wpływania na organy czy instytucje nadzorowane⁶.

Przytoczone definicje wskazują na podstawowe różnice między pojęciami kontroli oraz nadzoru. Należy zauważyć, iż organ nadzorczy jest organem władczym w stosunku do podmiotu nadzorowanego, a także posiada odpowiednie narzędzia uprawniające do ingerencji w działalność podległego podmiotu. Podmiot kontrolujący pełni funkcję instruktażową, którą realizuje poprzez udzielanie rad oraz wskazówek pozwalających uniknąć błędów, natomiast organ nadzoru, pełniąc funkcję nakazową, posiada środki oddziaływania wymuszające zmianę zasad działalności podmiotu nadzorowanego.

2. NARODZINY INSTYTUCJONALNEGO NADZORU I KONTROLI NAD JEDNOSTKAMI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA ŚWIECIE

W praktyce nadzoru i kontroli na świecie genezy izb obrachunkowych doszukiwać się można już w wieku XI na terenie Francji. W tym okresie, na dworze króla Normandii, powołana została pierwsza instytucja sprawująca

² J. Lang, *Kontrola administracji* [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, PWN, Warszawa 1996, s. 354.

³ J. Starościak, *Zarys nauki administracji*, PWN, Warszawa 1966, s. 212.

⁴ J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Kolonia Limited, Łódź 2004, s. 334.

⁵ W. Dawidowicz, *Zarys ustroju organów administracji terytorialnej w Polsce*, PWN, Warszawa 1976, s. 104.

⁶ L. Jastrzębski, J. Lang, J. Służewski, M. Wierzbowski, *Polskie prawo administracyjne, cz. 1*, PWN, Warszawa 1985, s. 46.

kontrolę nad finansami publicznymi. Pierwotnie w skład tej grupy wchodził księża oraz osoby świeckie wyłonione z rady królewskiej. Początkowo jej zakres działalności był bardzo ograniczony; obejmował on jedynie sporządzanie rachunków i sprawowanie kontroli nad królewskimi finansami. Pod koniec XIII w., po raz pierwszy w stosunku do instytucji kontroli finansowej miasta Paryża, użyto określenia izby obrachunkowej. W jej skład wchodziło na początku jedynie kilku członków, u kresu funkcjonowania – w przeddzień Rewolucji Francuskiej, obejmowała blisko 300 osób. Do roku 1789 na terenie całego kraju funkcjonowało 14 izb obrachunkowych o niejednorodnych nazwach i uprawnieniach. W latach 1790 – 1791 uległy one likwidacji, a ich kompetencje przejął nowo utworzony Urząd Księgowości, z czasem zastąpiony przez Komisję Księgowości. W ramach kontynuacji procesu centralizacji państwa, w roku 1807 powołana została Izba Obrachunkowa Francji (określana również jako Trybunał Obrachunkowy), której podstawowym zadaniem była kontrola rachunków państwa, jego departamentów, a także niektórych gmin⁷.

Na postawie założeń ustrojowych, ustanowionych przez Napoleona I, Konstytucją Księstwa Warszawskiego z 22 lipca 1807 roku utworzona została Główna Izba Obrachunkowa (GIO). Instytucja ta dała początek historii nowoczesnej kontroli finansów publicznych na ziemiach polskich. Przy tworzeniu prac nad powołaniem GIO rozpatrywano dwie koncepcje instytucji kontrolnych: francuską oraz pruską. Zgodnie z koncepcją francuską, wzorowaną na opisanej *Cour des Comptes* (Izbie Obrachunkowej Francji), organ ten miał zostać wyposażony w uprawnienia jurysdykcyjne oraz rozbudowane prawa pokontrolne. Założenia koncepcji pruskiej opierały się zasadniczo na nadaniu uprawnień do przeprowadzania kontroli następczej bez możliwości zastosowania jakichkolwiek środków nakazu. Kompromis pomiędzy dwiema koncepcjami doprowadził do powstania GIO, będącej częścią silnie scentralizowanego aparatu państwowego, podlegającą królowi.

Zasadniczą różnicą pomiędzy GIO, działającą w latach 1807 – 1866 a współczesnymi instytucjami kontrolnymi dysponującymi tą nazwą jest zakres zadań oraz kryteria stosowanej kontroli. Do kompetencji GIO należała kontrola następcza rocznych rachunków wydawanych przez kasy publiczne, nadesłanych w prawnie ustalonych terminach pod rygorem kar finansowych nakładanych na kasjerów. Kontrola ta odbywała się dwuetapowo. W pierwszej kolejności funkcjonariusze niższej rangi dokonywali oceny formalnej, następnie rachunki te weryfikowane były przez konsyliarzy lub asesorów pod kątem legalności oraz zgodności z przyjętym planem budżetowym. Ostatecznie rachunki nie budzące wątpliwości były akceptowane przez prezesa oraz dwóch konsyliarzy, pozostałe, budzące wątpliwość, bądź nieodpowiednio uzasadnione, odsyłane były do kasjerów w celu uzasadnienia. GIO posiadała również możliwość dokonywania kontroli pod względem gospodarności oraz celowości wydatków⁸.

⁷ U. K. Zawadzka-Pąk, *Regionalne izby obrachunkowe Francji*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 11, s. 71.

⁸ A. Sylwestrzak, *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2001, s. 256.

W wyniku ewolucji systemów kontroli i nadzoru izby obrachunkowe, oparte na koncepcji *Cour des Comptes*, funkcjonują współcześnie w większości państw kapitalistycznych⁹. Zdaniem B. Dolnickiego w latach 1982-1983 we Francji przeprowadzona została najważniejsza wśród państw Europy Zachodniej reforma zarządzania lokalnego, w wyniku której powstałe RIO stanowiły wzór dla projektów rozwiązań systemowych kontroli i nadzoru innych państw¹⁰.

W roku 1990 prowadzone były prace nad poselskim projektem ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli i regionalnych izbach obrachunkowych, które jednak nie zostały doprowadzone do końca. W latach następnych zapisy regulujące podstawy prawne powołania RIO zawarto w rządowym projekcie ustawy o dochodach gmin, zasadach subwencjonowania, warunkach zaciągania pożyczek i emisji obligacji oraz o regionalnych izbach obrachunkowych (ostatecznie rozdział ten nie znalazł się w ustawie). Zapisy dotyczące RIO zawarto również w rządowym projekcie ustawy o finansach gmin (w roku 1991), który jednak nie uzyskał poparcia. W połowie roku 1991 Senatowi RP przedstawione zostały dwa projekty autorskie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych: prof. Karola Podgórskiego i prof. Teresy Dębowskiej-Romantowskiej. W marcu 1992 roku prace nad projektem ustawy autorstwa prof. T. Dębowskiej-Romantowskiej rozpoczął Sejm RP. 23 kwietnia 1992 r. projekt ustawy trafił do prac w Komisji Samorządu Terytorialnego, Komisji Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów oraz Komisji Ustawodawczej. Po przyjęciu projektu na wspólnym posiedzeniu Komisji w dniu 10 września 1992 r. skierowano go ponownie pod obrady Sejmu, które odbyły się 2 i 3 października, natomiast głosowanie nad projektem ustawy przeprowadzono dnia 7 października 1992 roku¹¹.

3. PRZESŁANKI POWSTANIA WYSPECJALIZOWANYCH INSTYTUCJI KONTROLI I NADZORU NAD SAMORZĄDEM TERYTORIALNYM W POLSCE

Art. 1 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych formułuje definicję RIO, według której „...RIO są państwowymi organami nadzoru nad działalnością JST w zakresie spraw finansowych oraz kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych JST, związków międzygminnych, stowarzyszeń gmin oraz stowarzyszeń gmin i powiatów, związków powiatów, stowarzyszeń powiatów, samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych oraz innych podmiotów, w zakresie wykonywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów JST”¹². Obecnie, obok Krajowej Rady RIO, na terenie całego kraju działała 16 RIO.

⁹ Ibidem, s. 256.

¹⁰ B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach” Nr 1375, Katowice 1993, s. 48.

¹¹ [<http://www.rio.olsztyn.bip.net.pl>], data dostępu: 20.01.2011 r.

¹² Ustawa z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych Dz. U. 2001, Nr 55, poz. 577 z późn. zm.

RIO weszły w skład aparatu kontroli i nadzoru sprawowanego przez władzę państwową, stając się instytucją wyspecjalizowaną w zakresie finansów reaktywowanego dwa lata wcześniej samorządu terytorialnego, stając się obok obywateli głównym ogniwem systemu kontroli zewnętrznej.

Do najważniejszych przesłanek powołania RIO należy zaliczyć:

- 1) proces decentralizacji państwa w drodze reaktywowania samorządu terytorialnego;
- 2) specyfikę działalności instytucji publicznych, jakimi są JST, polegającą na dysponowaniu „cudzym” pieniądzem gromadzonym m.in. w postaci podatków i opłat lokalnych;
- 3) potrzebę koordynacji oraz konieczność powstania instytucji ułatwiających współdziałanie organów władzy państwowej oraz samorządowej, a także czyniących system finansów publicznych bardziej przejrzystym i spójnym oraz gwarantujących zarządzanie środkami publicznymi zgodnie z obowiązującym prawem;
- 4) brak w sektorze publicznym mechanizmów automatycznie wymuszających efektywność ekonomiczną.

Pierwsza z omawianych przesłanek wynika z faktu reaktywowania samorządu terytorialnego w 1990 roku. Pojęcie samorządu terytorialnego na gruncie teorii ze względu na swoją wieloaspektowość definiowane jest niejednolicie. W literaturze przedmiotu wykształciły się dwa ujęcia pojmowania samorządu terytorialnego. Pierwsze opiera powstanie samorządu na prawie naturalnym; definiuje JST jako korporację posiadającą własne prawa i niezależność od państwa, jako podmiot pierwotny w stosunku do władzy centralnej, powstały na mocy niezbywalnego prawa obywateli do stowarzyszania się, tworzenia organizacji lokalnych. W nauce francuskiej gmina określana jest wręcz jako „czwarta władza” – *pouvoir municipal*¹³.

Według drugiego ujęcia (państwowej teorii samorządu), znacznie częściej podnoszonego w literaturze, samorząd terytorialny powoływany został z woli organów państwowych (suwerena) w drodze realizacji zasady decentralizacji¹⁴, czyli przeniesienia zadań i kompetencji oraz instrumentów, w tym finansowych służących realizacji tych zadań¹⁵ na zdecentralizowane formy administracji publicznej¹⁶. Państwowa teoria samorządu była podstawą większości reform administracyjnych państw unitarnych o strukturach demokratycznych, w których dominującą rolę pełni władza centralna. Na gruncie tej teorii JST określane są jako „pośrednia administracja państwowa”¹⁷. Teoretycy finansów publicznych na gruncie państwowej teorii samorządu oraz obowiązujących aktów prawnych wskazują określające istotę samorządu terytorialnego cechy, do których należą:

¹³ M. Kotulski, *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, „Samorząd terytorialny” 2000, nr 1-2, s. 82.

¹⁴ J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wydawnictwo Przemiany, Warszawa 1990, s. 133.

¹⁵ A. Wądrodzka, *Federalizm fiskalny, decentralizacja i mechanizm subwencjonowania*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 1 – 2, s. 30.

¹⁶ T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji* [w:] J. Starościk (red.), *System prawa administracyjnego*, tom I, Ossolineum, Wrocław 1977, s. 330.

¹⁷ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Zakamycze, Bielsko-Biała 2003, s. 15-16.

- samodzielność – oznacza nie tylko autonomię w wyborze organów władzy lokalnej i regionalnej (jedynie w obrębie mieszkańców), lecz przejawia się także w:
 - wykonywaniu zadań na własną odpowiedzialność- bez ingerencji i nacisku ze strony państwa (samodzielność zadaniowa – funkcjonalna),
 - wyposażeniu JST w efektywne, elastyczne i adekwatne do realizowanych zadań źródła finansowania, co oznacza m.in. możliwość prowadzenia lokalnej polityki fiskalnej (samodzielność dochodowa)¹⁸,
 - nadaniu uprawnień do swobodnego – w granicach prawa – wydatkowania uzyskanych dochodów, zgodnie z potrzebami wspólnoty lokalnej i regionalnej i wolą władz samorządowych (samodzielność wydatkowa)¹⁹,
 - nadaniu samorządom praw własności do majątku i swobody dysponowania nim (samodzielność majątkowa),
- decentralizacja – rozumiana jako uchylenie podporządkowania hierarchicznego wobec władz centralnych, gwarantowana przez kontrolę prawną (legalną)²⁰,
- wyposażenie JST w osobowość publicznoprawną, dającą możliwość stanowienia przepisów prawa miejscowego oraz zastosowania przymusu bezpośredniego w celu egzekwowania wydanych decyzji²¹,
- władztwo administracyjne wynikające z nadanej podmiotowości prawnej (oraz przymusu tworzenia i członkowska obywateli we wspólnocie),
- realizacja zadań publicznych – poprzez zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców – przyznanych zgodnie z zasadą subsydiarności (pomocniczości),
- oparcie podstawy gospodarki finansowej o budżet sporządzany zgodnie z zasadami uprzedniości, roczności, zupełności, jawności, jednolitości, ciągłości, szczegółowości²²,
- stałe relacje JST z suwerenem – władzą centralną, wynikające z prawotwórczej roli organów ustawodawczych, realizacji zadań zleconych, wy-

¹⁸ M. Kosek-Wojnar, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w sferze wydatków*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni” 2006, Nr 4, s. 77.

¹⁹ S. Kańduła, *Ograniczenia samodzielności wydatkowej samorządu gminnego w Polsce* [w:] K. Jajuga, M. Łyszczak (red.), „Prace Naukowe AE im. Oskara Langego we Wrocławiu”, Wrocław 2001, Nr 899, s. 123.

²⁰ E. Nowacka, *Samorząd terytorialny w administracji publicznej*, PWN, Warszawa 1997, s. 16-17.

²¹ T. Bigo, *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Wydawnictwo Kasy im. Mianowskiego, Warszawa 1928, s. 56 – 57.

²² W. Wójtowicz (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Oficyna Wydawnicza a Wolters Kluwer business, Warszawa 2008, s. 72.

datkowania transferów państwowych i kontroli ze strony aparatu państwowego (w tym RIO)²³.

Samorząd terytorialny charakteryzujący się wymienionymi cechami reaktywowany został na mocy ustawy o samorządzie terytorialnym uchwalonej 8 marca 1990 r., rozpoczynając swoją działalność 27 maja 1990 r. wraz z wejściem w życie zapisów wspomnianego aktu prawnego²⁴.

W dniu 8 marca 1990 r. wprowadzony został do obowiązującej w ówczesnym czasie Konstytucji rozdział 6 zatytułowany „Samorząd terytorialny”²⁵, co zapoczątkowało pierwszy etap procesu decentralizacji państwa i wprowadziło w życie dualistyczny model administracji publicznej²⁶. Zgodnie z brzmieniem art. 43 Konstytucji „...samorząd terytorialny jest podstawową formą organizacji życia publicznego w gminie”²⁷, która powołana została w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb społeczności lokalnych²⁸.

Zgodnie z art. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym przez gminę należy rozumieć wspólnotę samorządową ogółu jej mieszkańców oraz odpowiednie terytorium jednolite pod względem układu osadniczego i przestrzennego. Kategoria mieszkańca gminy oparta jest na warunku stałego zamieszkiwania na terenie danej jednostki i koncentrowania swoich interesów życiowych na jej obszarze²⁹. Zgodnie z art. 6 ust. 1 wspomnianej ustawy do właściwości gminy należą wszystkie zadania publiczne o charakterze lokalnym, które nie zostały zastrzeżone dla innych podmiotów, a jej działalność może wykraczać poza granice zadań z zakresu użyteczności publicznej, jeśli podyktowane jest to potrzebami społecznymi. Jednocześnie, już w projekcie ustawy o samorządzie terytorialnym, zapowiedziane zostało powołanie podmiotu kontroli i nadzoru nad działalnością JST (w zakresie spraw finansowych) – RIO³⁰.

Wyrazem rosnącej roli samorządu terytorialnego była ciągła ewolucja podstaw prawnych jego funkcjonowania i zakresu realizowanych przez samorząd zadań; świadczy o tym wprowadzenie m.in.:

- rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane gminom o statucie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonania, a także zasad i trybu przekazania³¹,

²³ M. Kotulski, *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 82.

²⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym Dz. U. Nr 16, poz. 95.

²⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Dz. U. Nr 16, poz. 94.

²⁶ Borodo A., *Samorząd terytorialny – system prawno-finansowy*, LexisNexis, Warszawa 2004, s. 40.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. Dz. U. Nr 33, poz. 232 z późn. zm.

²⁹ E. Olejniczak-Szałowska, *Członkostwo wspólnoty samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 5, s. 4.

³⁰ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym Dz. U. Nr 16, poz. 95.

³¹ Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane gminom o statucie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonania, a także zasad i trybu przekazania Dz. U. Nr 65, poz. 309.

- ustawy miejskiej³² będącej kontynuacją programu pilotażowego,
- Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, sporządzonej w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r., ratyfikowanej 1 marca 1994 r. Zapisy EKST podkreślają, iż „...ochrona i ugruntowanie samorządu terytorialnego przyczyniają się w poważnym stopniu do budowy Europy w oparciu o zasady demokracji i decentralizacji władzy”³³,
- a przede wszystkim poprzez wprowadzenie szeregu regulacji odnoszących się do samorządu terytorialnego do Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.³⁴.

Drugi etap reform decentralizacyjnych rozpoczęły prace nad projektami ustaw ustrojowych – ustawy o samorządzie powiatowym³⁵, ustawy o samorządzie województwa³⁶, ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa³⁷ oraz ustawy o finansach publicznych³⁸. Zgodnie z art. 1 ust. 2 ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa od 1 stycznia 1999 r. ustalony został nowy porządek administracyjny państwa oparty na trzech szczeblach samorządowych, którymi stały się gminy, powiaty i województwa. Zgodnie z zapisami ustaw, realizujących przesłankę samodzielności i pewnego stopnia niezależności samorządu, pomiędzy podmiotami poszczególnych szczebli podziału terytorialnego nie występuje hierarchiczne podporządkowanie ani w obszarze rzeczowym, ani finansowym³⁹.

Ustawa o samorządzie powiatowym powołała łącznie 373 powiaty: 308 ziemskich oraz 65 grodzkich określanych również jako miasta na prawach powiatu, których ustrój warunkują zapisy ustawy o samorządzie gminnym. Władze powiatu grodzkiego łączą w sobie kompetencje organów gmin oraz powiatów⁴⁰. Do najważniejszych zadań jednostek szczebla powiatowego należy działalność w zakresie aktywizacji lokalnego rynku pracy (realizowana poprzez powiatowe urzędy pracy), podejmowanie inicjatyw przeciwdziałających wykluczeniu społecznemu⁴¹, pełnienie funkcji właścicielskich wobec SP ZOZ-ów oraz innych jednostek posiadających osobowość prawną, prowadzenie szkół podstawowych i gimnazjów specjalnych, szkół ponadgimnazjalnych również tych z oddziałami integracyjnymi oraz szkół sportowych i mistrzostwa sportowego⁴². Podstawowym celem powołania powiatów było

³² Ustawa z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych Dz. U. Nr 141, poz. 692.

³³ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607.

³⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. Nr 78, poz. 483.

³⁵ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym Dz. U. Nr 91, poz. 578.

³⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa Dz. U. Nr 91, poz. 576.

³⁷ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa Dz. U. Nr 96, poz. 603.

³⁸ Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych Dz. U. Nr 155, poz. 1014.

³⁹ T. Lubińska, S. Franek, M. Będzieszak, *Potencjał dochodowy samorządu w Polsce*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2007, s. 27.

⁴⁰ Borodo A., *Samorząd terytorialny – system prawno-finansowy*, op. cit., s. 44-60.

⁴¹ Buczkowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo TNOiK, Toruń 2005, s. 84.

⁴² Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty Dz. U. Nr 67, poz. 329.

ograniczenie rozbudowanej i mało efektywnej administracji rządowej, której działalność nie realizowała w pełni, zawartych w Konstytucji RP, zasady decentralizacji oraz pomocniczości. Zamierzenie to jednak osiągnęło skutek odwrotny. Utworzenie powiatów zwiększyło biurokrację. Koszty funkcjonowania administracji powiatowej stały się niewspółmierne do zakresu wykonywanych zadań⁴³.

Obok powiatów od 1 stycznia 1999 r. utworzonych zostało 16 województw. Samorząd województwa realizuje zadania o charakterze regionalnym, do najważniejszych z nich należy opracowanie strategii rozwoju województwa, która obejmuje takie kwestie jak pielęgnowanie postaw obywatelskich i świadomości narodowej, pobudzenie aktywności, konkurencyjności i innowacyjności regionu przy jednoczesnym zachowaniu wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego oraz kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego⁴⁴.

Liczbę JST funkcjonujących w badanym czasokresie przedstawia tab. 1.

Tabela 1. Liczba jednostek samorządu terytorialnego oraz ich związków funkcjonujących w latach 2007 – 2011

Jednostki samorządu terytorialnego	Lata				
	2007	2008	2009	2010	2011
Gminy	2413	2413	2413	2414	2414
Miasto stołeczne Warszawa	1	1	1	1	1
Miasta na prawach powiatu	64	64	64	64	64
Powiaty	314	314	314	314	314
Województwa	16	16	16	16	16
Związki międzygminne	180	176	174	165	164
Związki powiatów	1	1	1	1	1
Jednostki samorządu terytorialnego oraz ich związki	2989	2985	2983	2975	2974

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności regionalnych izb obrachunkowych oraz wykonania budżetów przez JST w latach 2007 – 2011, Krajowa Rada RIO, Warszawa 2008 – 2012.

Z punktu widzenia ustawodawcy reaktywacja samorządu terytorialnego oznacza dekoncentrację władzy i instrumentów jej sprawowania. Decentralizacja wzbudzać mogła obawę rozproszenia, rozluźnienia, a wręcz braku kontroli i nadzoru nad wykonywaniem części zadań publicznych i wydatkowaniem środków pochodzących z budżetu państwa, a będących *de facto* daninami obywateli. Powołanie tak licznej grupy jednostek partycypujących w znacznej części w wydatkowaniu środków publicznych, kierowanych zarządzanych przez osoby, na wybór których władze państwowe nie mają

⁴³ Borodo A., Samorząd terytorialny – system prawno-finansowy, op. cit., s. 44-60.

⁴⁴ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa Dz. U. Nr 91, poz. 576.

wpływu (oprócz określania warunków ustawowych kandydata) i podlegających ograniczonej kontroli ze strony obywateli stwarzało warunki do licznych nadużyć. Odpowiedzialność za nieprawidłowości, chociażby w zakresie tworzenia, stosowania i egzekwowania przepisów prawa, wynikające bądź z niewiedzy, bądź z celowego działania organów samorządowych (*moral hazard*) ponosi także w pewnym stopniu państwo, jako suweren i gwarant roszczeń wierzycieli JST w warunkach jej niewypłacalności⁴⁵. Zdecentralizowane organy kontroli i nadzoru miały nie tylko zapobiegać powstawaniu nadużyć, a dzięki temu zwiększać wiarygodność JST wobec podmiotów nawiązujących czynności prawne z JST, np. w procesie pozyskiwania przychodów zwrotnych przez JST⁴⁶, ale również być organem wspierającym i doradczym.

Druga z omawianych przesłanek powstania RIO odnosi się do specyfiki finansowania instytucji budżetowych, jakimi są JST, polegającej na dysponowaniu „cudzym” pieniądzem gromadzonym m.in. w postaci podatków i opłat lokalnych. Jednostki systemu publicznego nie podlegają zasadom kierującym systemem rynkowym, nie pozyskują swoich dochodów w drodze ekwiwalentnej wymiany, lecz na mocy nadanego im władztwa podatkowego oraz w wyniku horyzontalnego i wertykalnego podziału dochodów publicznych⁴⁷. Pełna decentralizacja⁴⁸ przejawia się m.in. nadaniem JST ograniczonej przepisami prawa samodzielności dochodowej zrealizowanej poprzez wyposażenie JST w źródła dochodów własnych oraz transfery zewnętrzne (subwencję ogólną i dotacje celowe z budżetu państwa)⁴⁹. Nadanie JST, szczególnie gminom, możliwości czerpania dochodów ze źródeł, których konstrukcję dany związek publicznoprawny ma możliwość modyfikować⁵⁰ daje JST nie tylko możliwość rozszerzenia zakresu realizowanych zadań, podnoszenia jakości ich wykonania⁵¹, ale również niwelowania standaryzacji świadczonych przez nie usług⁵². Prawnie określone źródła dochodów własnych JST przedstawia tab. 2.

⁴⁵ A. Babczuk, *Dług samorządowy w Polsce- propozycje de lege ferenda* [w:] L. Patrzalek (red.), *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego. (Zagadnienia wybrane)*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań – Wrocław 2004, s. 139-146.

⁴⁶ M. Jastrzębska, *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer business, Kraków 2009, s. 16.

⁴⁷ W. Miemiec, *Transfery środków pomiędzy budżetem państwa a budżetami jednostek samorządu terytorialnego – wybrane aspekty finansowo-prawne*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 1 – 2, s. 52.

⁴⁸ E. Ruśkowski, *Podstawowe uwarunkowania decentralizacji finansów publicznych*, <http://www.nik.gov.pl/kolegium-nik/posiedzenia/glowne-uwarunkowania-i-bariery-w-procesie-naprawy-finansow-publicznych.html> [data dostępu: 25.11.2011 r.]

⁴⁹ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego Dz. U. Nr 203, poz. 1966.

⁵⁰ B. Guziejewska, *Pionowa i pozioma nierównowaga fiskalna w warunkach polskiej decentralizacji*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 9, s. 5.

⁵¹ E. Ruśkowski (red.), *Kontrola tworzenia i stosowania prawa podatkowego pod rządami Konstytucji RP*, Wolters Kluwer business, Kraków 2006, s. 202-203.

⁵² J. Czempas, *Znaczenie dochodów własnych w budżetach wybranych gmin województwa śląskiego* [w:] L. Patrzalek (red.), *System finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań – Wrocław, 2003, s. 91.

Tabela 2. Źródła dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego

Dochody własne gmin	Dochody własne powiatów
– wpływy z podatków: od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, dochodowego od osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych, – wpływy z opłat: skarbowej, targowej, miejscowej, uzdrowskiej i od posiadania psów, eksploatacyjnej – w części określonej w ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947, z późn. zm.), innych stanowiących dochody gminy, uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów	– wpływy z opłat stanowiących dochody powiatu, uiszczanych na podstawie odrębnych przepisów
Dochody własne uzyskiwane przez jednostki wszystkich szczebli samorządu terytorialnego	
– dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe oraz wpłaty od zakładów budżetowych, – dochody z majątku, – spadki, zapisy i darowizny na rzecz gminy, – dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach, – 5,0 % dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu, administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej, – odsetki od pożyczek udzielanych przez jednostkę, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej, – odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody jednostki, – odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych jednostki, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej, – dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego, – inne dochody należne jednostce na podstawie odrębnych przepisów;	

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego Dz. U. Nr 203, poz. 1966

Najważniejszymi źródłami dochodów własnych są podatki i opłaty lokalne, w które wyposażony został samorząd gminny i miasta na prawach powiatu (tab. 3).

Tabela 3. Struktura dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego i ich udział w dochodach ogółem w latach 2007 – 2011 (w %)

Dochody własne	Lata				
	2007	2008	2009	2010	2011
Gminy					
Udział dochodów własnych w dochodach ogółem	49,09	49,22	46,18	44,53	45,41
Struktura dochodów własnych gmin					
Podatki lokalne	36,74	35,53	37,71	36,44	36,38
Oplaty	2,31	2,13	2,01	1,85	1,87
Udziały w podatkach dochodowych	34,58	37,53	35,1	32,91	34,99
Dochody z majątku	9,71	8,95	8,01	8,17	7,55
Pozostałe dochody	16,65	15,85	17,17	20,62	19,21
Powiaty					
Udział dochodów własnych w dochodach ogółem	31,66	32,48	28,24	28,01	27,62
Struktura dochodów własnych powiatów					
Udziały w podatkach dochodowych	52,28	54,20	50,86	45,86	50,21
Dochody z majątku	5,25	5,00	4,49	4,85	5,00
Pozostałe dochody	42,47	40,80	44,65	49,29	44,79
Miasta na prawach powiatu					
Udział dochodów własnych w dochodach ogółem	69,53	69,35	65,88	63,20	62,93
Struktura dochodów własnych miast na prawach powiatu					
Podatki lokalne	23,25	21,28	21,9	22,56	22,36
Oplaty	1,25	1,24	1,11	1,03	0,95
Udziały w podatkach dochodowych	44,15	46,6	45,22	42,19	43,09
Dochody z majątku	9,80	8,63	8,84	9,59	9,27
Pozostałe dochody	21,55	22,26	22,94	24,63	24,33
Województwa					
Udział dochodów własnych w dochodach ogółem	68,04	58,18	32,26	40,24	44,13
Struktura dochodów własnych województw					
Udziały w podatkach dochodowych	76,14	76,35	80,26	84,98	80,86
Dochody z majątku	1,27	1,29	1,39	2,53	2,57
Pozostałe dochody	22,59	22,36	18,35	12,5	16,57

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007 – 2011, Rada Ministrów, Warszawa 2008 – 2012.

Podatki lokalne, jako forma daniny publicznej, mają z definicji nieekwiwalentny charakter, a jednostka będąca poborcą posiada uprawnienia do kształtowania zasad konstrukcji i poboru, a także stosowania ulg i zwolnień w tym zakresie. Swoboda jaką gminy otrzymały w zakresie gospodarowania środkami pochodzącymi z danin publicznych i tworzenia aktów prawa miejscowego w tym obszarze, stały się jedną z podstawowych przyczyn powstania wyspecjalizowanej kontroli i nadzoru w tym zakresie. Pozostawienie procesu tworzenia i stosowania aktów prawa podatkowego jedynie pod kontrolą organów wewnętrznych w postaci radcy prawnego obsługującego JST, rady gminy, a także ograniczonej kontroli mieszkańców, spowodowałoby znaczne zwiększenie prawdopodobieństwa wprowadzenia do obrotu prawnego aktu naruszającego porządek prawny, będącego w sprzeczności z aktami wyższego rzędu, łamiącego zasadę praworządności⁵³. Jednocześnie racjonalnym było, na tle przypisanej JST samorządności dochodowej, ograniczenie kryteriów nadzoru do badania uchwał (odnoszących się do zadań własnych) jedynie pod względem zgodności z prawem (kryterium legalności)⁵⁴. Nadzór ze strony RIO sprawowany jest w trzech obszarach, które dotyczą treści aktu, kompetencji organów wydających akt oraz dotrzymania ustawowego trybu jego wydania⁵⁵. Nadzór weryfikacyjny nad jednostkami prawotwórczymi, tak aktywnymi w obszarze normatywnym jak JST, nie mógł być efektywnie sprawowany przy braku powołania RIO⁵⁶. Stworzyły one gwarancję wyeliminowania wadliwych aktów prawa podatkowego *ex tunc*, a tym samym zwiększyły ochronę mieszkańców danej wspólnoty i zapewniły legalność działań w zakresie poboru danin publicznych⁵⁷.

Trzecią z wymienionych przesłanek powołania instytucji RIO jest stworzenie podmiotu stanowiącego łącznik pomiędzy administracją rządową a JST. Postępujący proces decentralizacji finansów publicznych, którego konsekwencją jest coraz większy udział sektora samorządowego w wydatkowaniu środków publicznych utrudnia sprawowanie efektywnej kontroli i nadzoru przez organy centralne nad odpowiednim wykorzystaniem transferów. Dlatego też powołanie państwowej jednostki, wchodzącej w skład aparatu kontroli zewnętrznej, charakteryzującej się zdecentralizowaną strukturą organizacyjną, zatrudniającej wyspecjalizowaną kadrę, której działalność umocowana jest w przepisach prawa na poziomie konstytucyjnym znacznie ułatwia sprawną komunikację pomiędzy podmiotami centralnymi i samorządowymi. RIO prowadząc działalność informacyjną i szkoleniową przyczyniają się również do poszerzania wiedzy pracowników samorządowych w obszarze gospodarki budżetowej, identyfikacji błędów w przepisach prawa oraz opracowywania propozycji zmian w tym zakresie i projektów postulowanych rozwiązań. Administracja centralna dzięki przekazanym przez RIO informacjom w postaci raportów, sprawozdań czy propozycji modyfikacji aktów prawnych uzyskuje szerszy obraz rzeczywistej sytuacji

⁵³ K. Boratyńska, *Finanse samorządowe 2008: 410 pytań i odpowiedzi: wzory uchwał, deklaracji, decyzji*, Wolters Kluwer business, Kraków 2008, s. 135-137.

⁵⁴ M. Kallas, *Historia ustroju Polski X-XX w.*, PWN, Warszawa 2001, s. 587.

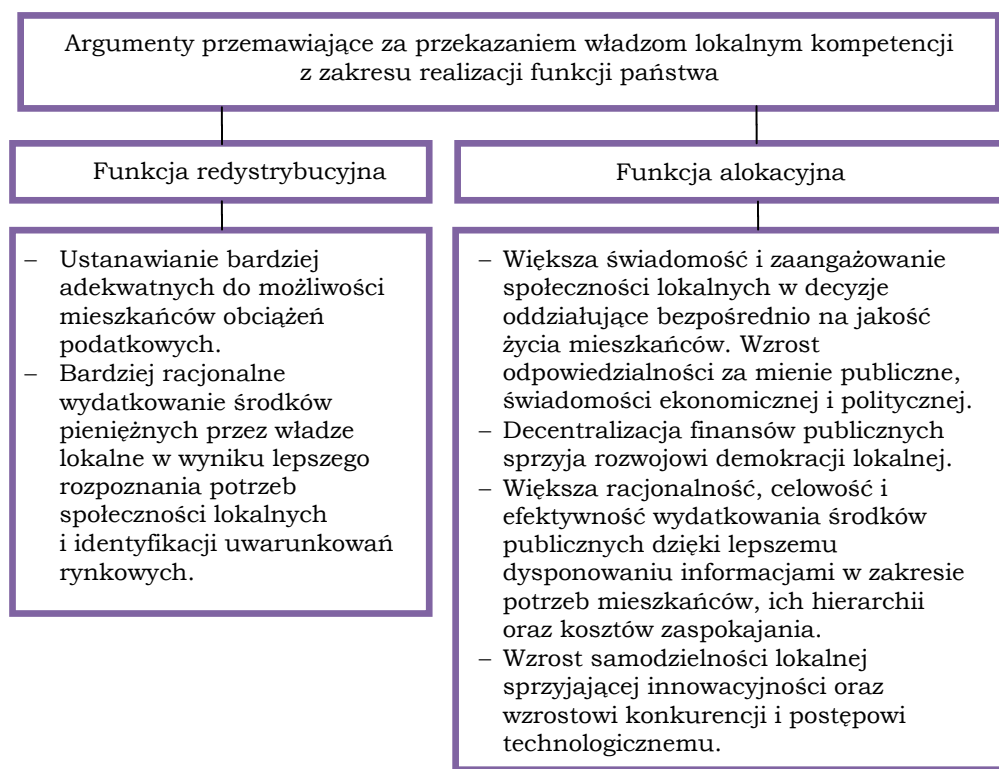
⁵⁵ K. Boratyńska, *Finanse samorządowe 2008: 410 pytań i odpowiedzi: wzory uchwał, deklaracji, decyzji*, op. cit., s. 135.

⁵⁶ T. Bączkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Wolters Kluwer business, Kraków 2007, s. 126.

⁵⁷ K. Boratyńska, *Finanse samorządowe 2008: 410 pytań i odpowiedzi: wzory uchwał, deklaracji, decyzji*, op. cit., s. 135.

finansowej JST oraz problematycznych obszarów w zakresie gospodarki finansami samorządowymi.

Ostatnią z omawianych przesłanek powołania RIO jest brak funkcjonowania w systemie publicznym mechanizmów gwarantujących efektywne gospodarowanie środkami pochodzącymi w znacznej części z danin publicznych. Decentralizacja finansów publicznych ma na celu podniesienie społecznej i ekonomicznej efektywności całego sektora publicznego. Restytucja w roku 1990 samorządu terytorialnego, realizująca konstytucyjną zasadę subsydiarności, przyczynia się do optymalizacji gospodarki publicznymi finansami, a więc do bardziej efektywnej realizacji podstawowych funkcji państwa⁵⁸. Za przekazaniem władzom lokalnym kompetencji z zakresu realizacji funkcji alokacyjnej oraz redystrybucyjnej (będących względem siebie komplementarnymi) przemawiają liczne argumenty natury społecznej oraz gospodarczej (rys. 1).



Rysunek 1. Argumenty przemawiające za przekazaniem władzom lokalnym kompetencji z zakresu realizacji funkcji państwa

Źródło: opracowanie własne na podstawie G. Bywalec, *Decentralizacja a funkcje finansów publicznych*, op. cit., s. 35.

⁵⁸ G. Bywalec, *Decentralizacja a funkcje finansów publicznych*, op. cit., s. 35.

Jednak, aby wydatkowanie środków publicznych na poziomie lokalnym i regionalnym cechowało się większą efektywnością niż na szczeblu centralnym, a co za tym idzie spełniło warunek optymalizacji gospodarowania strumieniem środków publicznych i zasobem majątkowym, przy zdefiniowanych zasadach gospodarki finansowej i wyłączeniu JST z postępowania upadłościowego, wymagało stworzenia niezależnych i wyspecjalizowanych organów kontroli i nadzoru. Publiczny system finansowy, do którego należą m.in. jednostki samorządu lokalnego i regionalnego w swojej strukturze nie posiada wbudowanych mechanizmów wymuszających efektywność działania funkcjonujących w jego ramach podmiotów. Instytucje budżetowe, których podstawowym celem jest dostarczanie dóbr publicznych, a nie maksymalizacja zysku (minimalizacja straty), jak to ma miejsce w przypadku podmiotów komercyjnych, nie opierają swojej gospodarki finansowej na regułach obowiązujących przedsiębiorstwa, dlatego też w ocenie ich działalności nie znajdują również zastosowania tradycyjne wskaźniki rentowności, płynności czy efektywności działania.

Nieefektywnemu działaniu jednostek sektora finansów publicznych sprzyja wiele czynników sfery zarówno gospodarczej, jak i społecznej. Należą do nich m.in.:

- specyfika gospodarki budżetowej cechująca się corocznym zasilaniem budżetu nieekwiwalentnymi strumieniami środków pieniężnych pochodzących z budżetu państwa o niedookreślonym przeznaczeniu, uregulowanych i gwarantowanych prawnie (subwencja ogólna, udziały w podatkach dochodowych),
- uwarunkowania funkcjonowania władz lokalnych, które ze względu na charakter podejmowanych działań częściej niż w przypadku władz centralnych pozostają pod wpływem różnych grup interesów, lobbujących na rzecz realizacji określonych zadań, co sprzyja powstawaniu nadużyć w zakresie wydatkowania środków publicznych („klientelizmu” oraz korupcji),
- brak, zwłaszcza w pierwszych latach funkcjonowania reaktywowanego samorządu, uporządkowanych przepisów dotyczących m.in. odpowiedzialności władz lokalnych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, zasad wydatkowania środków publicznych, limitów zaciągania zobowiązań przez JST opartych na pozycjach realnie odzwierciedlających możliwości obsługi długu,
- częste nowelizacje przepisów prawa, nierzadko sprzyjające powstawaniu luk w prawie, co nie pozostaje obojętnym dla inicjacji zachowań typu „*moral hazard*”, które objawiać się mogą zbyt ekspansywną polityką w zakresie korzystania z instrumentów dłużnych,
- brak instytucji upadłości w odniesieniu do JST.

Brak możliwości wszczęcia wobec tych podmiotów procedury upadłościowej jest jednym z najważniejszych argumentów przemawiających za wprowadzeniem kontroli gospodarki finansowej jednostek sektora finansów

publicznych. Obowiązujące limity zadłużenia oparte na wielkości dochodów osiąganych przez jednostkę nie stanowią ograniczenia adekwatnego do rzeczywistych możliwości regulacji zaciągniętych przez nie zobowiązań. A. Babczuk wskazuje konsekwencje jakie niesie ze sobą brak odpowiednich przepisów w tym zakresie oraz nieuregulowany, niekontrolowany proces egzekwowania zobowiązań jednostki, która utraciła zdolność obsługi swojego zadłużenia⁵⁹ (tab. 4).

Tabela 4. Konsekwencje niekontrolowanej procedury egzekucji zobowiązań w podziale na podmioty, których interesy zostają zagrożone przy braku uregulowania kwestii upadłości jednostki

Podmiot	Konsekwencje
Mieszkańcy niewypłacalnej jednostki	Zaburzenie ciągłości świadczenia usług społecznych
Wierzyciele jednostki	Straty będące m.in. efektem braku pełnej wiedzy na temat możliwości spłaty zobowiązań przez jednostkę
Skarb Państwa	Konsekwencje efektu „moral hazard”, czyli nadmiernego zadłużania się podmiotu ze świadomością uregulowania jego zobowiązań przez państwo
Państwo	Zagrożenie naruszenia spokoju i ładu społecznego

Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Babczuk, *Dług samorządowy w Polsce- propozycje de lege ferenda* [w:] L. Patrzalek (red.), *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego. (Zagadnienia wybrane)*, op. cit., s. 139-146.

Zapobieżenie wymienionym skutkom, a więc ochrona wskazanych podmiotów, stanowi przesłankę wprowadzenia instytucji postępowania upadłościowego w odniesieniu do JST, której celem nie byłaby całkowita likwidacja danej jednostki, a jedynie jej czasowe wyłączenie z systemu finansowego przy gwarantowaniu ciągłości zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców⁶⁰. Pomimo licznych argumentów przemawiających za wprowadzeniem instytucji upadłości JST do prawodawstwa krajowego brak takiej regulacji wynika z idei samorządności przyświecającej procesowi decentralizacji państwa oraz odpowiedzialności państwa za stan finansów jednostek samorządu lokalnego i regionalnego, jako podmiotów cechujących się ograniczoną samodzielnością i ochroną sądową, niebędących podmiotami autonomicznymi wobec państwa⁶¹.

⁵⁹ A. Babczuk, *Dług samorządowy w Polsce- propozycje de lege ferenda* [w:] L. Patrzalek (red.), *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego. (Zagadnienia wybrane)*, op. cit., s. 139-146.

⁶⁰ Ibidem, s., 139-146.

⁶¹ M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2002, s. 106.

PODSUMOWANIE

Działalność publiczna, jako specyficzna sfera życia społeczno-gospodarczego wymaga zapewnienia przejrzystości funkcjonowania całego systemu publicznego. Zasada ograniczonego zaufania w stosunku do podmiotów decyzyjnych w obszarze gromadzenia i wydatkowania środków publicznych została upodmiotowiona w instytucji francuskich izb obrachunkowych już w XIII wieku. Organizacje te stały się pierwowzorem dla późniejszych rewolucyjnych rozwiązań w innych krajach europejskich, w tym w Polsce. Jednak nie wszystkie państwa zdecydowały się na podjęcie takich kroków, rezygnując z powołania wyspecjalizowanych instytucji kontroli i nadzoru nad samorządem terytorialnym. Stąd też autorka powzięła sobie za cel identyfikację i analizę motywów, jakimi kierowały się władze ustawodawcze, powołując regionalne izby obrachunkowe w Polsce. Refleksje na ten temat pozwoliły sformułować cztery, najważniejsze zdaniem autorki, przesłanki powołania RIO. Są nimi:

- proces decentralizacji państwa w drodze reaktywowania samorządu terytorialnego,
- specyfikę działalności instytucji budżetowych, jakimi są jednostki samorządu terytorialnego, polegającą na dysponowaniu „cudzym” pieniądzem gromadzonym m.in. w postaci podatków i opłat lokalnych,
- potrzebę koordynacji oraz konieczność powstania instytucji ułatwiających współdziałanie organów władzy państwowej oraz samorządowej, a także czyniących system finansów publicznych bardziej przejrzystym i spójnym oraz gwarantujących zarządzanie środkami publicznymi zgodnie z obowiązującym prawem,
- brak w sektorze publicznym mechanizmów automatycznie wymuszających efektywność ekonomiczną.

Należy jednak pamiętać, iż każdą z wymienionych przyczyn powinno traktować się, jako odzwierciedlenie znacznie bardziej obszernego i złożonego problemu.

Coraz liczniej wprowadzane przepisy prawne, mające na celu racjonalizację wydatkowania środków publicznych, takie jak ustawa o zamówieniach publicznych, nowe limity zadłużenia, ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, obowiązek kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego, wydłużenie horyzontu sporządzanych planów poprzez wprowadzenie wieloletniej prognozy finansowej, obowiązek opracowania budżetu zadaniowego, zapisy dotyczące celowego i oszczędnego wydatkowania środków publicznych, czy też zasada adekwatności, aby spełniały swoją funkcję, ich wdrażanie i przestrzeganie powinno być poddane ciągłej kontroli i nadzorowi ze strony specjalnie powołanych do tego celu instytucji wchodzących w skład aparatu kontroli i nadzoru państwowego. Wymuszenie na władzach lokalnych działań zgodnych z zasadą racjonalnego, rzetelnego, celowego, zgodnego z prawem wydatkowania środków publicznych nie jest możliwe jedynie przy zastosowaniu kontroli zewnętrznej ze strony

mieszkańców danej społeczności, co stanowi kolejne uzasadnienie dla powołania organów posiadających odpowiednią wiedzę w zakresie gospodarki finansowej JST. Trzeba jednak podkreślić, iż autorka nie traktuje powstałych podmiotów, jedynie jako instytucję wykrywającą nadużycia, ale przede wszystkim jako organizację doradczą.

LITERATURA:

- [1] Babczuk A., *Dług samorządowy w Polsce- propozycje de lege ferenda* [w:] L. Patrzalek (red.), *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego. (Zagadnienia wybrane)*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań – Wrocław 2004.
- [2] Bączkowski T., *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Wolters Kluwer business, Kraków 2007.
- [3] Bigo T., *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Wydawnictwo Kasy im. Mianowskiego, Warszawa 1928.
- [4] Boć J. (red.), *Administracja publiczna*, Wydawnictwo Kolonia Limited, Łódź 2004.
- [5] Boratyńska K., *Finanse samorządowe 2008: 410 pytań i odpowiedzi: wzory uchwał, deklaracji, decyzji*, Wolters Kluwer business, Kraków 2008.
- [6] Borodo A., *Samorząd terytorialny – system prawno-finansowy*, LexisNexis, Warszawa 2004.
- [7] Buczkowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo TNOiK, Toruń 2005.
- [8] Czempas J., *Znaczenie dochodów własnych w budżetach wybranych gmin województwa śląskiego* [w:] L. Patrzalek (red.), *System finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań – Wrocław, 2003.
- [9] Dawidowicz W., *Zarys ustroju organów administracji terytorialnej w Polsce*, PWN, Warszawa 1976.
- [10] Dolnicki B., *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach Nr 1375, Katowice 1993
- [11] Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Zakamycze, Bielsko- Biała 2003
- [12] Europejska Karta Samorządu Terytorialnego Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607.
- [13] Guziejewska B., *Pionowa i pozioma nierównowaga fiskalna w warunkach polskiej decentralizacji*, „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 9.

- [14] Jastrzębska M., *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer business, Kraków 2009.
- [15] Jastrzębski L., Lang J., Służewski J., M. Wierzbowski, *Polskie prawo administracyjne, cz.1*, PWN, Warszawa 1985.
- [16] Kallas M., *Historia ustroju Polski X-XX w.*, PWN, Warszawa 2001
- [17] Kańduła S., *Ograniczenia samodzielności wydatkowej samorządu gminnego w Polsce* [w:] K. Jajuga, M. Łyszczak (red.), *„Finanse, bankowość, ubezpieczenia. Prace Naukowe AE im. Oskara Langego we Wrocławiu”*, Wrocław 2001, Nr 899.
- [18] Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. Dz. U. Nr 33, poz. 232 z późn. zm.
- [19] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. Nr 78, poz. 483.
- [20] Kosek-Wojnar M., *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w sferze wydatków*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni, Bochnia 2006, Nr 4.
- [21] Kotulski M., *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, „Samorząd terytorialny” 2000, nr 1-2.
- [22] Lang J., *Kontrola administracji* [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, PWN, Warszawa 1996.
- [23] Lubińska T., Franek S., Będzieszak M., *Potencjał dochodowy samorządu w Polsce*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2007.
- [24] Miemieć W., *Transfery środków pomiędzy budżetem państwa a budżetami jednostek samorządu terytorialnego – wybrane aspekty finansowo-prawne*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 1-2.
- [25] Nowacka E., *Samorząd terytorialny w administracji publicznej*, PWN, Warszawa 1997.
- [26] Olejniczak-Szałowska E., *Członkostwo wspólnoty samorządowej*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 5.
- [27] Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Wydawnictwo Przemiany, Warszawa 1990.
- [28] Rabska T., *Podstawowe pojęcia organizacji administracji* [w:] J. Starościak (red.), *System prawa administracyjnego*, tom I, Ossolineum, Wrocław 1977.
- [29] Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane gminom o statucie miasta, wraz z mieniem słu-

żącym do ich wykonania, a także zasad i trybu przekazania Dz. U. Nr 65, poz. 309.

- [30] Ruśkowski E. (red.), *Kontrola tworzenia i stosowania prawa podatkowego pod rządami Konstytucji RP*, Wolters Kluwer business, Kraków 2006.
- [31] Ruśkowski E., *Podstawowe uwarunkowania decentralizacji finansów publicznych*, <http://www.nik.gov.pl/kolegium-nik/posiedzenia/glowne-uwarunkowania-i-bariery-w-procesie-naprawy-finansow-publicznych.html> [data dostępu: 25.11.2011 r.].
- [32] Starościak J., *Zarys nauki administracji*, PWN, Warszawa 1966.
- [33] Sylwestrzak A., *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2001.
- [34] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym Dz. U. Nr 91, poz. 578.
- [35] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa Dz. U. Nr 91, poz. 576.
- [36] Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty Dz. U. Nr 67, poz. 329.
- [37] Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego Dz. U. Nr 203, poz. 1966.
- [38] Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa Dz. U. Nr 96, poz. 603.
- [39] Ustawa z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych Dz. U. Nr 141, poz. 692.
- [40] Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych Dz. U. Nr 155, poz. 1014.
- [41] Ustawa z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych Dz. U. 2001, Nr 55, poz. 577 z późn. zm.
- [42] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym Dz. U. Nr 16, poz. 95.
- [43] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Dz. U. Nr 16, poz. 94.
- [44] Wągradzka A., *Federalizm fiskalny, decentralizacja i mechanizm subwencjonowania*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 1-2.
- [45] Wójtowicz W. (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Oficyna Wydawnicza a Wolters Kluwer business, Warszawa 2008.

[46] www.rio.olsztyn.bip.net.pl/ [data dostępu: 20.01.2011 r.].

[47] Zawadzka – Pąg U. K., *Regionalne izby obrachunkowe Francji*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 11.

STRESZCZENIE

Geneza i przesłanki powstania regionalnych izb obrachunkowych w Polsce

Refleksje po przeglądzie rozwiązań instytucjonalnych z zakresu kontroli i nadzoru nad samorządem funkcjonujących w praktyce światowej skłoniły autorkę artykułu do zastanowienia się nad motywami, jakie kierowały przedstawicielami władzy ustawodawczej przy podejmowaniu decyzji o utworzeniu wyspecjalizowanych organizacji, sprawujących kontrolę zewnętrzną nad jednostkami samorządu terytorialnego. Sekwencja rozważań zawartych w artykule służyła realizacji celu, jakim była identyfikacja i analiza najważniejszych, według autorki, przesłanek powstania regionalnych izb obrachunkowych w Polsce. Artykuł zapoczątkowany został wskazaniem najważniejszych różnic pomiędzy pojęciem kontroli i nadzoru, następnie na podstawie analizy literatury przedstawiona została geneza powołania francuskich izb obrachunkowych, jako pierwowzoru rewolucyjnych rozwiązań instytucjonalnych w krajach europejskich. Artykuł zakończono stwierdzeniem, iż regionalne izby obrachunkowe powołane zostały by pełnić nie tylko funkcję nadzorcy i kontrolera przeciwdziałającego nadużyciom władz lokalnych, ale również mają one stanowić najważniejsze ogniwo mechanizmu wymuszającego efektywność wykorzystania środków publicznych. Ponadto jako instytucja koordynująca działania władz centralnych oraz regionalnych i lokalnych mają one sprzyjać wymianie informacji, ułatwieniu procesu legislacyjnego, ochronie obywateli, a także czynić system finansów publicznych bardziej przejrzystym i spójnym.

SUMMARY

The genesis and premises of the formation of Regional Chambers of Audit in the area of Poland

Reflection after the review of institutional arrangements from the audit scope and the supervision of the self-government body functioning in practice world induced the author of the article to thinking about motifs which drove representatives of the legislative branch at the decision making about forming special organizations, exercising the external audit above self-government units. The sequence of the deliberations included in the article served the accomplishment of the purpose an identification and analysis were which most important, according to the author, of premises of the formation of Regional Chambers of Audit in Poland. The initiated article became indicating the most important differences between the concept of

control and of supervision, next on the basis of an analysis of literature a genesis of establishing French Chambers of Audit, as the prototype of revolutionary solutions was described institutional in European countries. The article was finished with the statement that Regional Chambers of Audit were appointed in order to serve not only as the superintendent and the control system counteracting abuses of local authorities, but they are also supposed to constitute the most important link of the extorting mechanism effectiveness of the utilization of funds public. Moreover as the institution coordinating functioning's of central and regional and local authorities they are supposed to be in information exchange, facilitating the legislative process, the protection of citizens favour, as well as to make the system of the public finance more transparent and cohesive.



Katarzyna Puś
Wałbrzyska Wyższa Szkoła
Zarządzania i Przedsiębiorczości

Współpraca pomiędzy samorządami terytorialnymi, a organizacjami pozarządowymi na przykładzie Miasta Wałbrzyskiego

1. PRZESŁANKI WSPÓŁPRACY SAMORZĄDU LOKALNEGO Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI

„Europejska Karta Samorządu Lokalnego stwierdza, iż samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”¹. Wobec powyższej definicji samorząd terytorialny, którego podstawową jednostką jest gmina, uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej poprzez realizację zadań publicznych, do których należą między innymi²:

- w dziedzinie społecznej – oświata, mieszkalnictwo, podstawowa opieka medyczna, pomoc społeczna, opieka nad bezdomnymi, biblioteki, ośrodki kultury,
- w dziedzinie infrastruktury technicznej – budowa i utrzymanie dróg, dostarczanie wody, elektryczności, gazu i ciepła, kanalizacja, wywóz śmieci, prowadzenie wysypisk, transport publiczny,
- w sferze porządku i bezpieczeństwa publicznego – utrzymanie porządku, ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa, straż gminne.

¹ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu 15 października 1985r., Dz. U. Nr 124, poz. 607 z 1994r.

² B. Imińczyk, *ABC samorządu terytorialnego. Poradnik nie tylko dla radnych*, FRLD, Fundacja im. S. Batorego, Polska dla Kobiet – Kobiety dla Polski, s. 20.

Ważnymi zadaniami własnymi podejmowanymi przez jednostki samorządy terytorialnego są również planowanie przestrzenne, gospodarka gruntami, ochrona środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, utrzymanie zieleni, cmentarzy, targowisk, lokalny transport zbiorowy, promocja gminy, polityka prorodzinna oraz upowszechnienie idei samorządowej³. Poza zadaniami własnymi gminy, na mocy obowiązujących ustaw jednostki samorządu terytorialnego zajmują się również realizacją zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Uwarunkowane w Konstytucji zasady ustroju i działania samorządu terytorialnego w Polsce, jakimi są między innymi decentralizacja, pomocniczość oraz samodzielność, wiążą się z pełną odpowiedzialnością reprezentantów tych jednostek za podejmowane i realizowane działania. Zasada pomocniczości, jako jedna z podstaw organizacji państwa demokratycznego jest przywołana w preambule Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, która została ustanowiona jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot⁴. Oznacza ona, że wszelkie problemy winny być rozwiązywane na możliwie najniższym poziomie, tj. człowieka jako jednostki, następnie rodziny, stowarzyszenia, gminy, regionu, a ostatecznie państwa, czy wspólnoty międzynarodowej, przy zapewnieniu środków proporcjonalnych do osiągnięcia zamierzonego celu. Zadania zostają podejmowane przez nadrzędne instytucje tylko wtedy, kiedy nie można ich zrealizować na niższym szczeblu. Zgodnie z zasadą pomocniczości, przyjmując człowieka jako podstawową jednostkę społeczeństwa, inne instytucje powinny być powoływane jedynie jako pomocnicze w stosunku do potrzeb oraz działań poszczególnych osób. „Tak rozumiana zasada pomocniczości wyznacza oczywiście granice dla władzy publicznej, która w sprawowaniu swych funkcji musi zatrzymać się, napotkawszy na samoorganizujące się wspólnoty odpowiedzialnych i aktywnych obywateli”⁵, jakimi mogą być organizacje pozarządowe. Termin organizacji pozarządowych po raz pierwszy pojawił się w terminologii polskiego prawa w ustawie z 1997 roku o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnieniu osób niepełnosprawnych. Przez pierwsze kilkanaście lat istnienia polskiego państwa demokratycznego system funkcjonowania i współpracy organizacji pozarządowych z państwem nie był w pełni uregulowany. Dopiero 24 kwietnia 2003 roku Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwalił ustawę o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie⁶ oraz przepisy wprowadzające ustawę o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, które usystematyzowały rozwiązania prawne dla organizacji pozarządowych. Ustawa ta sprecyzowała definicję organizacji pozarządowych, którymi są „osoby prawne lub jednostki niemające osobowości prawnej,

³ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 138–139.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z 1997 r.

⁵ D. Bielawska, M. Bielawski, A. Jachimowicz, *Partnerstwo w praktyce. System współpracy samorządów lokalnych z organizacjami pozarządowymi*, ESWIP, Elbląg 2007, s. 6.

⁶ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. Nr 96, poz. 873 z 2003 r.

utworzona na podstawie przepisów ustaw, (...), które nie działają w celu osiągnięcia zysku i nie są jednostkami sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych⁷. Są to, więc podmioty, które wchodzi w skład sektora prywatnego, ale w odróżnieniu od instytucji komercyjnych cel ich powstawania i działalność nie jest nastawiona na zysk, a skupia się na interesie społecznym. Oznacza to, że podział gospodarki według klasycznej ekonomii na dwa sektory, jakimi są prywatny i państwowy staje się niewystarczający, ponieważ w gospodarce wskazać można grupę jednostek niewchodzących w skład struktur administracji rządowej, ani samorządowej i niezaliczanych do grupy podmiotów prowadzących zorientowaną na zysk działalność gospodarczą, jakimi są organizacje pozarządowe⁸. Motorem działania organizacji pozarządowych nie jest zysk, a realizacja działalności pożytku publicznego, czyli działalności społecznie użytecznej w sferze zadań publicznych z zakresu⁹:

- pomocy społecznej,
- działalności charytatywnej,
- podtrzymywania tradycji narodowej, pielęgnowania polskości oraz rozwoju świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej,
- działalności na rzecz mniejszości narodowych,
- ochrony i promocji zdrowia,
- działań na rzecz osób niepełnosprawnych,
- promocji zatrudnienia i aktywizacji zawodowej osób pozostających bez pracy i zagrożonych zwolnieniem z pracy,
- upowszechnienia i ochrony praw kobiet oraz działalności na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn,
- działalności wspomagającej rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości,
- działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych,
- nauki, edukacji, oświaty i wychowania,
- upowszechnienia kultury fizycznej i sportu,
- ekologii i ochrony zwierząt oraz ochrony dziedzictwa przyrodniczego,
- porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz przeciwdziałania patologiom społecznym,
- upowszechniania wiedzy i umiejętności na rzecz obronności państwa,

⁷ M. Halszka Kurlito, *Organizacje pozarządowe w działalności pożytku publicznego*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 49.

⁸ T. Dyczkowski, *Controlling w organizacjach pożytku publicznego. Perspektywa międzynarodowa.*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2010, s. 12.

⁹ A. Ceglarski, *Organizacje pożytku publicznego*, LexisNexis, Warszawa 2005, s. 17, 18.

- upowszechnienia i ochrony wolności i praw człowieka oraz swobód obywatelskich, a także działań wspomagających rozwój demokracji,
- ratownictwa i ochrony ludności,
- pomocy ofiarom katastrof, klęsk żywiołowych, konfliktów zbrojnych i wojen w kraju i za granicą,
- upowszechniania i ochrony praw konsumentów,
- działań na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami,
- promocji i organizacji wolontariatu,
- działalności wspomagającej technicznie, szkoleniowo, informacyjnie lub finansowo organizacje pozarządowe oraz jednostki kościelne w wyżej wymienionej działalności.

Działalność organizacji pozarządowych w wyżej wymienionych sferach zadań publicznych oznacza realizację przez te organizacje działań należących zasadniczo do właściwych instytucji państwowych. Oznacza to konieczność wszechstronnej współpracy między tzw. trzecim sektorem gospodarki, jakim jest sektorem organizacji pozarządowych, a sektorem publicznym.

2. UWARUNKOWANIA PRAWNE I ZASADY WSPÓŁPRACY MIĘDZYSEKTOROWEJ W POLSCE

Opisywana współpraca administracji publicznej z organizacjami trzeciego sektora rozwija się w Polsce od lat dziewięćdziesiątych XX wieku. Podstawowym dokumentem ją regulującym jest Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, która określa zasady¹⁰:

- prowadzenia działalności pożytku publicznego przez organizacje pozarządowe w sferze zadań publicznych oraz współpracy organów administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi,
- uzyskiwania przez organizacje pozarządowe statusu organizacji pożytku publicznego oraz funkcjonowania organizacji pożytku publicznego,
- sprawowania nadzoru nad prowadzeniem działalności pożytku publicznego,
- tworzenia i funkcjonowania rad działalności pożytku publicznego.
- Innymi, również ważnymi aktami prawnymi dla prowadzenia współpracy międzysektorowej w Polsce są:
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym,

¹⁰ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. Nr 96, poz. 873 z 2003 r.

- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych,
- Ustawa z dnia 28 lipca 2005 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym,
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych,
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 23 marca 2011 roku w sprawie rocznego sprawozdania merytorycznego z działalności organizacji pożytku publicznego.

Zgodnie z powyższymi aktami prawnymi jednostki samorządu terytorialnego, jako podmioty administracji publicznej są zobligowane do realizacji zadań publicznych przy współpracy z organizacjami pozarządowymi. Samorządy terytorialne trzech szczebli – gminny, powiatu oraz województwa mają obowiązek tworzenia i uchwalania rocznych programów współpracy z organizacjami trzeciego sektora. Proces tworzenia programu przybliżają wytyczne Ministerstwa Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej z 2004 roku pod nazwą „Zarys ramowego programu współpracy jednostek samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy z 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Metodologia i zalecenia”. Powyższy dokument przedstawia pięć następujących podstawowych zasad dotyczących tworzenia programów współpracy administracji publicznej z organizacjami pozarządowymi:

- program współpracy dotyczy organizacji pozarządowych w ogóle, a nie wyłącznie organizacji pożytku publicznego,
- program współpracy ma charakter obligatoryjny,
- formalnie program współpracy ma charakter roczny, ale powinien być tworzony z perspektywą współpracy wieloletniej,
- sam proces budowania programu współpracy powinien być efektem współdziałania dwóch podmiotów: właściwej jednostki samorządu terytorialnego oraz organizacji pozarządowych działających na jej obszarze,
- program współpracy dotyczyć powinien różnorodnych form współpracy, a nie jedynie zlecania zadań.

Dokument zawiera również sugestie, jak powinien brzmieć cel główny i cele szczegółowe współpracy, metody realizacji tych celów oraz opisuje zasady tkwiące u podstaw współpracy, efekty, zakres przedmiotowy i podmiotowy współpracy, a także jej formy. Program współpracy powinien być uchwalony do dnia 30 listopada roku poprzedzającego jego rozpoczęcie oraz do dnia 30 kwietnia każdego roku winno być przedłożone organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego oraz opublikowane w Biuletynie Informacji Publicznej sprawozdanie z realizacji programu współpracy za poprzedni rok. Poza rocznymi programami współpracy, w kontekście Narodowego Planu Rozwoju, gdzie organizacje pozarządowe zostały właściwie ulokowane, samorządy decydują się na wprowadzenie organizacji pozarządowych

w strategię rozwoju gminy, powiatu, czy regionu¹¹. Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie określa zasady, na jakich winna się opierać współpraca samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi, jakimi są:

- zasada pomocniczości (subsydiarności) zakładająca, że władza jest służebna wobec obywateli i o ile to nie jest konieczne, nie powinna ingerować w życie społeczne. Oznacza, że samorząd terytorialny powinien, przy zapewnieniu odpowiednich zasobów przekazywać organizacjom pozarządowym zadania, które te są w stanie same zrealizować zgodnie z ustalonym standardem,
- zasada suwerenności stron stanowiąca, że partnerzy współpracy zachowują niezależność we wzajemnych relacjach, która nie powinna jednak ograniczać ich wzajemnej współpracy,
- zasada partnerstwa zakładająca, że zarówno samorządy terytorialne, jak i organizacje pozarządowe są równoprawnymi partnerami, aktywnie uczestniczącymi w definiowaniu problemów społecznych, określaniu sposobów ich rozwiązywania oraz realizacji zadań publicznych,
- zasada efektywności wymagająca od współpracujących stron stałego podnoszenia potencjału do sprawnego realizowania zadań publicznych,
- zasada uczciwej konkurencji, zgodnie z którą, wszystkie organizacje pozarządowe traktowane są równorzędnie przy realizacji zadań publicznych, co oznacza, że powinny mieć równy dostęp do możliwości współpracy,
- zasada jawności, wedle której partnerzy współpracy udostępniają sobie nawzajem informacje związane z obszarami swojego działania, które stanowią istotny aspekt budowania wzajemnego zaufania i wysokiej jakości partnerstwa.

Zachowanie wyżej wymienionych zasad przez współpracujące podmioty stwarza możliwość osiągania korzyści, zarówno dla samorządów terytorialnych w zakresie odpowiedzialności za skuteczne i efektywne świadczenie usług publicznych i rozwój społeczeństwa, jak i dla organizacji pozarządowych szukających wsparcia dla efektywniejszej realizacji założonych celów statutowych.

3. FORMY WSPÓŁPRACY ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ Z ORGANIZACJAMI SEKTORA POZARZĄDOWEGO W POLSCE

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w artykule 5 zawiera propozycję kilku form współpracy samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. Zasadniczo wyróżnić można dwie formy tej

¹¹ D. Bielawska, M. Bielawski, A. Jachimowicz, Partnerstwo w praktyce. System współpracy samorządów lokalnych z organizacjami pozarządowymi, ESWIP, Elbląg 2007, s. 28.

międzysektorowej współpracy, jakimi są współpraca finansowa oraz współpraca pozafinansowa. Współpraca finansowa jest jedną z najczęstszych form współpracy między administracją publiczną, a sektorem pozarządowym¹², a przejawiać się ona może w następujących formach¹³:

- zlecanie organizacjom pozarządowym realizacji zadań publicznych na zasadach określonych w ustawie poprzez:
 - powierzanie wykonywania zadania publicznego wraz z udzieleniem dotacji na sfinansowanie jego realizacji,
 - wspieranie wykonywania zadania publicznego wraz z udzieleniem dotacji na częściowe dofinansowanie jego realizacji,
- umowy o wykonanie inicjatywy lokalnej na zasadach określonych w ustawie, w podejmowaniu, których organizacje pozarządowe występują jako pośrednik pomiędzy samorządem, a mieszkańcami,
- umowy partnerstwa, polegające na zawieraniu umów pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, a organizacjami pozarządowymi na potrzeby realizacji konkretnego projektu,
- partnerstwo publiczno prywatne – PPP, które jest realizowane na podstawie długoterminowych umów pomiędzy partnerami, w celu stworzenia składników infrastruktury umożliwiającej świadczenie usług o charakterze publicznym,
- umowy międzynarodowe dotyczące niepodlegających zwrotowi środków ze źródeł zagranicznych.

Z kolei do pozafinansowych form współpracy międzysektorowej można zaliczyć¹⁴:

- wzajemne informowanie się o planowanych kierunkach działalności,
- konsultowanie z organizacjami pozarządowymi projektów aktów normatywnych w dziedzinach dotyczących działalności statutowej tych organizacji,
- konsultowanie projektów aktów normatywnych dotyczących sfery zadań publicznych, z radami działalności pożytku publicznego, w przypadku ich utworzenia przez właściwe jednostki samorządu terytorialnego,
- tworzenie wspólnych zespołów o charakterze doradczym i inicjatywnym, złożonych z przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz przedstawicieli właściwych organów administracji publicznej.

Ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie pozwala ponadto na tworzenie różnorodnych zespołów konsultacyjnych na poziomie

¹² M. Gumkowska, *Organizacje pozarządowe jako partner administracji publicznej*, [http://www.ngo.pl/files/administracja.ngo.pl/public/badania/Gumkowska_NGO_jako_partner_administracji.pdf] (29.05.2013 r.).

¹³ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. Nr 96, poz. 873 z 2003 r.

¹⁴ Tamże.

samorządu terytorialnego, których przedmiotem pracy może być na przykład strategia rozwoju gminy czy miasta, strategia lokalnej polityki społecznej czy program współpracy¹⁵.

4. WSPÓŁPRACA MIĘDZYSEKTOROWA MIASTA WAŁBRZYCHA Z ORGANIZACJAMI POZARZĄDOWYMI¹⁶

Miasto Wałbrzych, jak każdy inny samorząd terytorialny zgodnie z wytycznymi prawa ma obowiązek współpracować z organizacjami trzeciego sektora. Głównym przejawem tej współpracy jest program współpracy, który jest uchwalany corocznie począwszy od 2004 roku. Program współpracy na 2012 rok przed przyjęciem był przedmiotem konsultacji społecznych, w których mogli wziąć udział: Gminna Rada Działalności Pożytku Publicznego, organizacje pozarządowe oraz inne podmioty w rozumieniu ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Celem głównym sporządzonego programu było budowanie i umacnianie pozycji lokalnego społeczeństwa obywatelskiego w realizowaniu zadań publicznych gminy służących rozwojowi miasta i jego mieszkańców, a obszarami realizacji sfery zadań publicznych były:

- pomoc społeczna,
- przeciwdziałanie patologiom społecznym,
- kultura, sztuka, ochrona dóbr kultury i tradycji oraz podtrzymywania tradycji narodowej,
- pielęgnowania polskości, rozwoju świadomości obywatelskiej i kulturowej,
- upowszechnianie kultury fizycznej i turystyki,
- ochrona zdrowia,
- oświata i wychowanie,
- wspieranie działań na rzecz organizacji.

Współpraca miasta Wałbrzycha z organizacjami pozarządowymi była realizowana w formie współpracy finansowej oraz pozafinansowej. W ramach współpracy finansowej ogłoszonych zostało przez Prezydenta Miasta Wałbrzycha 14 konkursów ofert, na które wpłynęły 142 oferty, a w wyniku rozstrzygnięć wybrano 109 ofert spełniających wymagane kryteria, które zostały zrealizowane przez 82 podmioty, z czego 78 stanowiły organizacje pozarządowe, a 4 kościelne osoby prawne. Wszystkie zadania zostały zrealizo-

¹⁵ [http://www.isp.org.pl/kompas_old/?v=page&id=451&ln=pl] (29.05.2013 r.).

¹⁶ Opracowano na podstawie: Sprawozdanie z wykonania Uchwały Nr XXI/183/2011 z dnia 28 listopada 2011 r. w sprawie przyjęcia programu współpracy miasta Wałbrzycha z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2012 r. [http://www.um.walbrzych.pl/strony/do_druku/gospodarka/op/sprawozdanie_a/2012/sprawozdanie_2012.pdf] (29.05.2013 r.).

wane w formie wsparcia środkami z budżetu Miasta Wałbrzycha, które wyniosło łącznie 1 909 247,27zł, z czego najwięcej środków finansowych zostało przeznaczone na wsparcie działań z zakresu przeciwdziałania patologiom oraz kultury fizycznej i turystyki. Dla porównania w roku 2011 ogłoszonych zostało 12 konkursów ofert, w rezultacie których wybrano 130 ofert realizowanych przez 81 podmiotów w ramach wspierania zadań z środków budżetowych gminy Wałbrzych na łączną kwotę 1 455 968,30 zł.¹⁷ W 2012 roku w trybie art. 19a ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, czyli z pominięciem konkursu ofert, dwie organizacje pozarządowe otrzymały wsparcie finansowe z budżetu Miasta Wałbrzycha w kwocie 5.000,00 zł. na realizację wspólnego zadania publicznego w zakresie działalności wspomagającej rozwój wspólnot i społeczności lokalnych pod nazwą „Marsz dla Życia i Rodziny pod hasłem „Rodzina receptą na kryzys””. Z otwartego katalogu pozafinansowych form współpracy skorzystały współpracujące z Miastem Wałbrzychem podmioty sektora pozarządowego, poprzez:

- konsultowanie projektów aktów prawa miejscowego z Gminną Radą Działalności Pożytku Publicznego, organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie w dziedzinach dotyczących statutowej działalności sektora pozarządowego,
- korzystanie z rzeczowego wsparcia gminy w postaci udostępnienia pomieszczeń, obiektów kulturalnych, sportowych dla przeprowadzenia spotkań i imprez organizowanych przez organizacje,
- oddanie lokali użytkowych gminy do nieodpłatnego korzystania organizacjom pozarządowym na podstawie umowy użyczenia,
- udzielanie rekomendacji przez gminę dla organizacji ubiegających się o przyznanie lokalu na działalność statutową lub przyznanie środków finansowych z innych źródeł na realizację zadań publicznych na terenie Wałbrzycha,
- publikowanie informacji, ważnych dla podmiotów sektora pozarządowego i innych podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego oraz podmiotów, instytucji i osób zainteresowanych zagadnieniem, na stronach internetowych Urzędu Miejskiego w Wałbrzychu,
- aktualizowanie mapy aktywności organizacji pozarządowych, która stanowi zbiór informacji o 156 działających na terenie Miasta Wałbrzycha i współpracujących z Gminą Wałbrzych organizacjach pozarządowych,
- pomoc merytoryczną organizacjom pozarządowym z zakresu realizowanych zadań zleconych z obszarów objętych Programem współpracy,

¹⁷ Sprawozdanie z wykonania Uchwały Nr LIX/505/10 z dnia 10 listopada 2010 r. w sprawie przyjęcia programu współpracy miasta Wałbrzycha z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w zakresie realizacji zadań publicznych gminy na 2011 r. [http://www.um.walbrzych.pl/strony/do_druku/gospodarka/op/sprawozdania/2011/sprawozdanie_2011.pdf] (29.05.2013 r.).

- wspólne zorganizowanie z inicjatywy Gminnej Rady Działalności Pożytku Publicznego, III Pikniku Wałbrzyskich Organizacji Pozarządowych, na którym swoją działalność zaprezentowało 31 organizacji.

W ramach współpracy międzysektorowej Miasto Wałbrzych, korzystając z możliwości jaką daje ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, wobec której możliwe jest tworzenie różnorodnych zespołów konsultacyjnych na poziomie samorządu terytorialnego, powołało wspomnianą wyżej Gminną Radę Działalności Pożytku Publicznego, która stanowi organ doradczy i inicjatywny samorządu miasta Wałbrzycha w zakresie działalności pożytku publicznego.

W ocenie realizacji programu współpracy miasta Wałbrzycha z organizacjami pozarządowymi w 2012 roku zaznaczono, że działalność organizacji pozarządowych znacząco uzupełnia działalność gminy Wałbrzych w sferze realizowanych zadań publicznych. Określono również, że współpraca ma wieloraki, korzystny wymiar dla obu podmiotów, przejawiający się między innymi:

- zmniejszeniem kosztów zadań ponoszonych przez gminę oraz organizacje pozarządowe,
- wzrostem zaufania pomiędzy partnerami dialogu społecznego pochodzącymi z sektora samorządowego i pozarządowego,
- możliwością podejmowania decyzji przez organizacje pozarządowe, jako członków społeczności lokalnej w sprawach dotyczących jakości ich życia,
- możliwością kształtowania przez organizacje pozarządowe poczucia osobistej przynależności i zaangażowania w realizację celów społecznych,
- budową społecznej więzi pomiędzy współpracującymi podmiotami poprzez realizowanie integrujących zadań,
- podejmowaniem licznych inicjatyw i przedsięwzięć realizowanych przez organizacje pozarządowe.

W ramach kontynuacji opisywanej współpracy, w 2012 roku została podjęta „Uchwała Rady Miejskiej Wałbrzycha w sprawie przyjęcia programu współpracy miasta Wałbrzycha z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2013 rok”. Program ten jest w chwili obecnej realizowany przez podmioty współpracy, a z założenia jego głównym celem jest zapewnienie efektywnego wykonywania zadań publicznych Miasta wynikających z przepisów prawa poprzez włączenie w ich realizację organizacji pozarządowych oraz innych podmiotów prowadzących działalność pożytku publicznego¹⁸. Do obszarów współ-

¹⁸ Uchwała Rady Miejskiej Wałbrzycha w sprawie przyjęcia programu współpracy miasta Wałbrzycha z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2013 rok. [http://www.um.walbrzych.pl/strony/do_druku/gospodarka/op/aktualnosci/2012/065-02.pdf] (29.05.2013 r.)

pracy należą zadania z zakresu których był realizowany program współpracy w 2012 roku oraz dodatkowo:

- turystyka i krajoznawstwo,
- działalność wspomagająca rozwój gospodarczy, w tym rozwój przedsiębiorczości, edukacji ekonomicznej i promocji oferty inwestycyjnej,
- ochrona środowiska i ekologia,
- porządek i bezpieczeństwo publiczne.

Miasto Wałbrzych poza uchwalaniem i realizacją corocznych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi uwzględnia również ich udział w realizacji zadań publicznych gminy z zakresu zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej w ramach Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Wałbrzycha na lata 2009 – 2015. Przejawia się to następującym zapisem w wyżej wymienionej strategii: „Opracowując gminną strategię rozwiązywania problemów społecznych, uwzględniono dokumenty programowe, w których akcentuje się konieczność zapewnienia dialogu i partnerskiej współpracy instytucji rządowych, samorządowych, organizacji pozarządowych oraz biznesu”¹⁹. Spośród jedenastu obszarów priorytetowych strategii na lata 2009 – 2015 obecność organizacji pozarządowych zapisana jest w następujących czterech:

- Podniesienie poziomu ochrony zdrowia – inspirowanie organizacji pozarządowych oraz różnych instytucji do wdrażania programów zwiększenia aktywności ruchowej mieszkańców miasta,
- Przeciwdziałanie przemocy i jej skutkom w rodzinie – działalność lokalnej koalicji osób, służb, instytucji i organizacji pozarządowych służącej przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie,
- Wspieranie działań profilaktycznych i edukacyjnych w celu integracji osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka – wspieranie działalności lokalnych organizacji pozarządowych na rzecz profilaktyki i rozwiązywania problemów uzależnień,
- Wzmacnianie zdolności grup i społeczności lokalnych do samodzielnego rozwiązania własnych problemów. Współpraca ze społecznością lokalną – wspieranie organizacyjne, prawne i lokalowe powstających i istniejących organizacji pozarządowych oraz świadczenie poradnictwa dla organizacji pozarządowych w zakresie pozyskiwania grantów i dotacji, środków finansowych z innych źródeł niż samorządowe.

Udział partnera pozarządowego w realizacji zadań publicznych gminy Wałbrzych jest również ważnym elementem planowania polityki społecznej miasta oraz realizacji celów zawartych w programach lokalnych.

¹⁹ Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych miasta Wałbrzycha na lata 2009 – 2015. [http://www.mops.walbrzych.pl/aktualnosci/2009/20090302/strategia_rps.pdf] (29.05.2013)

PODSUMOWANIE

Miasto Wałbrzych od 2004 roku, zgodnie z Ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie uchwała i realizuje roczne programy współpracy międzysektorowej, współdziałając w ten sposób ze 156 organizacjami pozarządowymi. Ponadto przejawem tej współpracy jest powołana Gminna Rada Działalności Pożytku Publicznego, która stanowi organ doradczy i inicjatywny samorządu miasta Wałbrzycha w zakresie działalności pożytku publicznego. Działalność organizacji sektora pozarządowego uwzględniona jest również w Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Wałbrzycha na lata 2009 – 2015 oraz programach lokalnych dotyczących realizacji zadań z zakresu zaspokajania zbiorowych potrzeb wałbrzyskiej wspólnoty samorządowej.

LITERATURA:

- [1] Bielawska D., Bielawski M., Jachimowicz A., *Partnerstwo w praktyce. System współpracy samorządów lokalnych z organizacjami pozarządowymi*, ESWIP, Elbląg 2007.
- [2] Ceglarski A., *Organizacje pożytku publicznego*, LexisNexis, Warszawa 2005.
- [3] Dyczkowski T., *Controlling w organizacjach pożytku publicznego. Perspektywa międzynarodowa.*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2010.
- [4] Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu 15 października 1985r., Dz. U. Nr 124, poz. 607 z 1994r.
- [5] Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych miasta Wałbrzycha na lata 2009 – 2015, http://www.mops.walbrzych.pl/aktualnosci/2009/20090302/strategia_rps.pdf (29.05.2013).
- [6] Gumkowska M., Organizacje pozarządowe jako partner administracji publicznej, http://www.ngo.pl/files/administracja.ngo.pl/public/badania/Gumkowska_NGO_jako_partner_administracji.pdf (29.05.2013 r.).
- [7] Halszka Kurleto M., *Organizacje pozarządowe w działalności pożytku publicznego*, LexisNexis, Warszawa 2008.
- [8] http://www.isp.org.pl/kompas_old/?v=page&id=451&ln=pl (29.05.2013 r.)
- [9] Imińczuk B., *ABC samorządu terytorialnego. Poradnik nie tylko dla radnych*, FRLD, Fundacja im. S. Batorego, Polska dla Kobiet – Kobiety dla Polski.
- [10] Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2009.

- [11] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r., Dz. U. Nr 78, poz. 483 z 1997 r.
- [12] Sprawozdanie z wykonania Uchwały Nr XXI/183/2011 z dnia 28 listopada 2011 r. w sprawie przyjęcia programu współpracy miasta Wałbrzycha z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2012 r., http://www.um.walbrzych.pl/strony/do_druku/gospodarka/op/sprawozdania/2012/sprawozdanie_2012.pdf (29.05.2013r.).
- [13] Sprawozdanie z wykonania Uchwały Nr LIX/505/10 z dnia 10 listopada 2010 r. w sprawie przyjęcia programu współpracy miasta Wałbrzycha z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego w zakresie realizacji zadań publicznych gminy na 2011r., http://www.um.walbrzych.pl/strony/do_druku/gospodarka/op/sprawozdania/2011/sprawozdanie_2011.pdf (29.05.2013 r.).
- [14] Uchwała Rady Miejskiej Wałbrzycha w sprawie przyjęcia programu współpracy miasta Wałbrzycha z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2013 rok, http://www.um.walbrzych.pl/strony/do_druku/gospodarka/op/aktualnosci/2012/065-02.pdf (29.05.2013 r.).
- [15] Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. Nr 96, poz. 873 z 2003 r.

STRESZCZENIE

Współpraca pomiędzy samorządami terytorialnymi, a organizacjami pozarządowymi na przykładzie Miasta Wałbrzycha

W opracowaniu omówiono istotę oraz uwarunkowania prawne współpracy samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi w Polsce. Opisane zostały zasady tworzenia rocznych programów współpracy, które stanowią podstawę współdziałania międzysektorowego. Przedstawiono również, na przykładzie Miasta Wałbrzycha, sposoby i formy realizowania współpracy w praktyce.

Summary

Cooperation between local governments and non-governmental organizations on the example of Wałbrzych

The article discusses the nature and legal considerations of local government cooperation with NGOs in Poland. It describes the rules for creating annual cooperation programs that form the basis of cooperation across sectors. It also presents, as an example of Wałbrzych city, methods and forms of implementation of cooperation in practice.



Maria Szejna
Uniwersytet Ekonomiczny
we Wrocławiu

Obowiązek kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego

I. ROLA KONTROLI ZARZĄDCZEJ

Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. wprowadziła termin „Kontrola zarządcza” a wraz z nim sformułowała zadania i obowiązki kierowników jednostek sektora finansów publicznych w tym zakresie. Zgodnie z artykułem 68 ust. 1 ww. ustawy kontrolę zarządczą stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Należy wiązać ją z zarządzaniem jednostką lub grupą jednostek. Celem kontroli zarządczej jest zawarte art.68. ust. 2 zapewnienie:

- zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi;
- skuteczności i efektywności działania;
- wiarygodności sprawozdań;
- ochrony zasobów;
- przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania;
- efektywności i skuteczności przepływu informacji;
- zarządzania ryzykiem¹.

¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240),

Wprowadzenie obowiązku kontroli zarządczej w miejsce wcześniejszej kontroli finansowej nie oznacza przeprowadzenia „rewolucji” w systemie zarządzania jednostką lub nawet tworzenia nowych komórek organizacyjnych. Ma raczej na celu zmotywowanie do przeglądu stosowanych instrumentów zarządzania. Efektem tych działań może być udoskonalenie niektórych procedur lub scalenie innych. Obowiązek ten polega między innymi na usystematyzowaniu obecnych procedur, zidentyfikowaniu tych, które stanowią element kontroli zarządczej, a następnie poddaniu ich krytycznej ocenie pod kątem skuteczności i zasadności. Bez wątpienia wdrożenie kontroli zarządczej oznacza dla wielu jednostek zwiększenie nakładów pracy, jednakże należy się spodziewać, że wynikiem tych prac będzie zidentyfikowanie dublujących się czynności, wyeliminowanie zbędnych punktów decyzyjnych wpisanych w obecne procedury, co w efekcie końcowym wpłynie na poprawę jakości zarządzania. Bliższe zapoznanie się z zagadnieniami kontroli zarządczej pozwala stwierdzić, że są one w zasadzie dobrze znane. Obowiązujące w tym zakresie przepisy zostały sformułowane w sposób na tyle ogólny, by zachowując zasady wynikające ze standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych i dobrych praktyk, pozostawić możliwość przyjęcia rozwiązań właściwych dla danej jednostki².

II. STANDARDY KONTROLI ZARZĄDCZEJ

By kontrola zarządcza wypełniała założenia ustawowe muszą być spełnione określone warunki. Organem odpowiedzialnym za jej funkcjonowanie w jednostce jest zawsze kierownik. Nie ma możliwości przeniesienia odpowiedzialności na inne osoby np. na głównego księgowego. Przekazanie kompetencji z zakresu zarządzania nie zwalnia kierownika z odpowiedzialności. Artykuł 69 ust.1 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych obowiązek zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej nakłada odpowiednio na wójta, burmistrza, prezydenta miasta, przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego.

Kontrola zarządcza jest procesem złożonym i ważnym jest, by nie utożsamiać jej z czynnościami kontrolnymi prowadzonymi przez pracowników odpowiednich zespołów. Prace te stanowią niewielki element systemu kontroli zarządczej, pozwalający na częściową ocenę stanu obecnego. Skuteczna kontrola zarządcza wymaga zaangażowania całej kadry kierowniczej oraz audytu wewnętrznego, jeśli funkcjonuje w danej jednostce. Jednakże mimo pozornej złożoności procesu kontrola zarządcza porządkuje działania i wskazuje sposób zarządzania skupiając uwagę na efektach. Podkreśla znaczenie planowania i wyznaczania celów. Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych wydane w komunikacie Nr 23 Ministra Finansów określają podstawowe wymagania. Stanowią one w zasadzie uporządkowany zbiór wskazówek przygotowany do wykorzystania przez osoby

²A. Giebel, *Słowo wstępne*, Biuletyn Nr 1/2011 Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego, Warszawa, grudzień 2011, s. 2.

odpowiedzialne za tworzenie, ocenę i doskonalenie systemów kontroli zarządczej. Zgodnie z nimi w każdej jednostce samorządu terytorialnego wymagane jest prowadzenie odpowiedniej dokumentacji. Powinna ona być spójna, jasna oraz dostępna dla wszystkich pracowników, z zastrzeżeniem danych wrażliwych. Dokumenty kontroli zarządczej obejmują procedury wewnętrzne, instrukcje, wytyczne, zakresy obowiązków oraz inne konieczne dokumenty wewnętrzne. Przedstawione poniżej zestawienie ma raczej charakter ogólny. Każda jednostka samorządu terytorialnego powinna zbiorczo dostosować do własnych potrzeb.

Standardy przedstawiają system kontroli zarządczej w pięciu obszarach i zgodnie z zawartymi w nich wskazówkami zgromadzona dokumentacja powinna być usystematyzowana w następujących grupach:

- środowisko wewnętrzne – zarządzenia kierownika jednostki w sprawie wprowadzenia kodeksu etyki wraz z kodeksem oraz oświadczeniami pracowników o zapoznaniu się z nim, dokumentacja regulująca proces naboru na wolne stanowiska urzędnicze, regulamin z przeprowadzenia oceny okresowej pracowników samorządowych wraz z wykazem obowiązkowych kryteriów oceny do wyboru, arkusze: oceny okresowej, samooceny, przebiegu rozmowy oceniającej, regulamin organizacyjny, zasady wynagradzania, opisy stanowisk pracy,
- cele i zarządzanie ryzykiem – misja jednostki, strategia, plan działalności, zarządzenie kierownika jednostki w sprawie zasad i trybu zarządzania ryzykiem,
- mechanizmy kontroli – instrukcja kasowa, inwentaryzacyjna, protokoły zdawczo-odbiorcze mienia lub stanowiska, przeprowadzonej inwentaryzacji lub kontroli wewnętrznej, instrukcja obiegu i kontroli dokumentów księgowych, procedura oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych, zakładowy plan kont, regulamin udzielania zamówień publicznych, instrukcja archiwalna itp.;
- informacja i komunikacja – do tego obszaru należą wszystkie wymienione wyżej dokumenty wraz z dokumentami zapewniającymi system komunikacji wewnętrznej – instrukcja kancelaryjna, dziennik korespondencyjny, zarządzenie kierownika w sprawie stosowania systemu komunikacji wewnętrznej, instrukcja prowadzenia Biuletynu Informacji Publicznej strony internetowej, wykaz sprawozdań sporządzanych w systemie komunikacji zewnętrznej;
- monitorowanie i ocena – kwestionariusz samooceny w zakresie stosowania standardów kontroli zarządczej, oświadczenia częściowe kadry kierowniczej o stanie kontroli zarządczej³.

Środowisko wewnętrzne stanowi podstawę dla pozostałych elementów kontroli zarządczej, ponieważ determinuje jej jakość. Środowisko kontroli to pracownicy wraz z ich indywidualnymi cechami oraz otoczenie w jakim

³ H. Gawroński, *Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego* [<http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/kontrola-zarzadcza>] (2013-04-15).

działają. Grupa ta dotyczy systemu zarządzania jednostką. Obejmuje przede wszystkim wartości etyczne, kompetencje zawodowe, styl kierowania, strukturę organizacyjną, zakres uprawnień i odpowiedzialności pracowniczej, sposób delegowania uprawnień, dbałość położonych o rozwój kompetencji zawodowych pracowników. Na środowisko wewnętrzne jednostki składają się następujące standardy:

1. Przestrzeganie wartości etycznych.

Jednostka powinna działać w oparciu o zasady osobistej i zawodowej uczciwości osób zarządzających i pracowników, zapewniające osiągnięcie celów. Zatrudnieni pracownicy winni być zapoznawani z zasadami zawartymi w aktach wewnętrznych, normujących przestrzeganie przepisów prawa, w tym dyscypliny pracy, co potwierdzają składanym podpisem. Pracownicy muszą mieć świadomość konsekwencji, jakie może wywołać nieetyczne zachowanie lub działanie niezgodne z prawem. Każde zauważone nieetyczne zachowanie pracownika należy natychmiast zgłaszać bezpośredniemu przełożonemu. Ujawnione przypadki nieetycznego zachowania winny mieć swoje konsekwencje służbowe. W jednostce samorządu terytorialnego powinien być wprowadzony kodeks etyki, określający zasady postępowania kadry kierowniczej oraz urzędników. Przestrzeganie zasad zawartych w kodeksie będzie gwarancją kompetencji, odpowiedzialności i wysokich walorów moralnych, a ponadto urzeczywistni ideę instytucji uczciwej, otwartej i przyjaznej w stosunku do klienta. Ważnym jest, by wdrożyć odpowiednie zasady, a mianowicie: praworządności, uczciwości i rzetelności, jawności, profesjonalizmu, neutralności, współodpowiedzialności za zadanie.

2. Kompetencje zawodowe.

Urzędnicy powinni posiadać poziom wiedzy, umiejętności i doświadczenie, pozwalające na skuteczne i efektywne wypełnianie powierzonych zadań i obowiązków, a także zrozumienie znaczenia systemu kontroli zarządczej. Winni być zobowiązani do samokształcenia i udziału w szkoleniach, zapewniających odpowiedni poziom kompetencji. Kierownik jednostki ma obowiązek zapewnienia pracownikom możliwości rozwijania kompetencji zawodowych. Proces rekrutacji musi być prowadzony w sposób zapewniający wybór najlepszego kandydata na dane stanowisko.

3. Struktura organizacyjna.

Powinna być adekwatna do wykonywanych zadań, okresowo aktualizowana, w celu dostosowania do zmieniających się warunków działania.

4. Delegowanie uprawnień.

Zakresy oraz rodzaj decyzji zastrzeżonych dla kadry kierowniczej muszą być formalnie ustalone. Zakresy zadań, uprawnień i odpowiedzialności poszczególnych urzędników określone w formie pisemnej, w sposób przejrzysty i spójny, precyzyjny i odpowiedni do wagi podejmowanych decyzji i związanego z nimi ryzyka. Zakresy obowiązków pracowników winny być oceniane przez osoby zarządzające i w miarę potrzeby

aktualizowane. Przyjęcie zakresów obowiązków musi być potwierdzane podpisem⁴.

Cele i zarządzanie ryzykiem – grupa, w której jasne określenie misji jednostki samorządu terytorialnego może ułatwić ustalenie celów i zadań oraz wpłynąć na efektywne zarządzanie ryzykiem. Intencją zarządzania ryzykiem jest zwiększenie prawdopodobieństwa osiągnięcia celów. Grupa ta obejmuje kolejne standardy:

5. Misja.

Cel jednostki samorządu terytorialnego w formie krótkiego i syntetycznego opisu. Właściwe określenie misji jednostki ułatwia ustalenie hierarchii celów i zadań, a w rezultacie zarządzanie ryzykiem. Misja jednostki samorządu terytorialnego określa powód jej istnienia, kluczowy cel w obszarze świadczenia usług dla ludności.

6. Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji.

Problemem w realizacji tego standardu jest fakt, że rzadkością jeszcze jest wyznaczanie celów jednostki oraz ocena stopnia ich realizacji w sposób sformalizowany. Realizacja tego standardu oznacza, że:

- w jednostkach samorządu terytorialnego cele i zadania winny być określone w co najmniej rocznej perspektywie, a ich wykonanie kontrolowane za pomocą ustalonych mierników,
- system monitorowania w jednostce nadrzędnej musi być opracowany w sposób zapewniający właściwy nadzór nad realizacją celów i zadań w jednostce podległej;
- ocena realizacji celów winna być przeprowadzona przy uwzględnieniu kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności;
- określając cele i zadania należy wskazać osoby odpowiedzialne za ich wykonanie oraz zasoby przydzielone do ich realizacji⁵. Planowanie, tzn. określanie celów i zadań oraz wskazywanie środków do ich realizacji ma strategiczne znaczenie w zarządzaniu jednostką, a w tym w zarządzaniu ryzykiem. Cele stanowią podstawowy element kierowania jednostką, wskazują kierunek, skupiają wysiłki (z uwagi na ograniczone zasoby pozwalają na efektywną ich alokację), wyznaczają plany szczegółowe, pomagają w ocenie osiąganych postępów i mają wpływ na podejmowane decyzje. Ważnym jest by w procesie planowania rozróżnić dwie grupy celów. Cele strategiczne wynikające z misji, o charakterze stałym i ogólnym, dotyczące dłuższego czasu i cele operacyjne wynikające z celów strategicznych o charakterze dynamicznym, obejmujące krótszy okres np. 1 rok i dotyczące konkretnych działań. Cele strategiczne jako najważniejsze mogą być dążeniem całej jednostki, natomiast operacyjne mogą być postrzegane jako cele poszczególnych komórek organizacyjnych,

⁴ Komunikat nr 23 Ministra Finansów w sprawie Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych z dnia 16 grudnia 2009 r. (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

⁵ Komunikat nr 23 Ministra Finansów w sprawie Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych z dnia 16 grudnia 2009 r. (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

których realizacja stanowi kolejny krok w realizacji celów strategicznych.

7. Identyfikacja ryzyka.

W omawianym przypadku należy wziąć pod uwagę cele i zadania realizowane również przez jednostki podległe i nadzorowane. W przypadku poważnych zmian w warunkach w których funkcjonuje jednostka proces identyfikacji ryzyka należy wykonać ponownie. Ważnym jest by metoda identyfikacji ryzyka była spójna w całej jednostce, prowadzona w sposób planowy, systematyczny i udokumentowany, nie rzadziej niż raz w roku. W proces identyfikacji ryzyka powinna być zaangażowana kadra kierownicza. W standardzie tym powinno wykorzystywać się również ustalenia audytu wewnętrznego, zewnętrznego, kontroli itp.

8. Analiza ryzyka.

Zidentyfikowane ryzyka należy poddać gruntownej i całościowej analizie, mającej na celu określenie możliwych skutków – znaczenia i wpływu danego ryzyka oraz prawdopodobieństwa jego wystąpienia. Wyniki analizy ryzyka powinny być udokumentowane. Należy określić akceptowalny poziom ryzyka. Ryzyko przekraczające akceptowalny poziom wymaga podjęcia działań ograniczających je do poziomu akceptowalnego poprzez zmniejszenie jego wpływu lub prawdopodobieństwa ziszczenia się.

9. Reakcja na ryzyko.

W stosunku do każdego zidentyfikowanego ryzyka należy określić rodzaj reakcji – tolerowanie, przeniesienie, wycofanie się, działanie;

- tolerowanie ryzyka – w przypadku, gdy kierownictwo gotowe jest akceptować dane ryzyko lub istnieją określone trudności w przeciwdziałaniu ryzyku, a także gdy koszty podjętych działań mogą przekroczyć przewidywane korzyści,
- przeniesienie ryzyka na inną instytucję, np. poprzez ubezpieczenie,
- wycofanie się (przesunięcie w czasie) – zawieszenie działań rodzących zbyt duże ryzyko.
- działanie – czynności pozwalające na ograniczenie ryzyka do akceptowalnego poziomu, np. dzięki wzmocnieniu mechanizmów kontroli wewnętrznej (poprzez procedury, wytyczne, zasady, nadzór, itd.) wbudowanych w realizowane procesy.

Należy zaplanować i wdrożyć odpowiednie działania w stosunku do każdego zidentyfikowanego ryzyka, które nie może być przez jednostkę zaakceptowane. W szczególności:

- określić rodzaj reakcji w stosunku do danego ryzyka (np. tolerowanie, przeniesienie, wycofanie się, działanie),
- zaplanować i wdrożyć odpowiednie działania w stosunku do każdego ryzyka zgodnie z ustalonym rodzajem reakcji,

- w stosunku do ryzyk, do których jednostka podejmuje działania, wdrożyć odpowiednie mechanizmy kontrolne,
- kontrolować, czy mechanizmy kontrolne są proporcjonalne do ryzyka, które mają ograniczać, tj. koszty wdrożenia danego mechanizmu nie są wyższe niż oczekiwane korzyści,
- proces zarządzania ryzykiem w jednostce jest monitorowany przez kierownictwo jednostki.

Dla każdego ryzyka został ustalony „właściciel”, czyli osoba odpowiedzialna za zarządzanie tym ryzykiem. W szczególności:

- „własność” danego ryzyka, stosownie do jego istotności, została określona na odpowiednim szczeblu zarządzania,
- odpowiedzialność za zarządzanie kluczowym ryzykiem – dotyczącym celów krytycznych jednostki należy przypisać kierownikowi jednostki⁶.

Mechanizmy kontroli stanowią odpowiedź przypisaną do konkretnych zidentyfikowanych ryzyk. Standardy nie wyczerpują możliwości w tym zakresie. System kontroli zarządczej w każdej jednostce powinien być dostosowany do indywidualnych warunków, w których dana jednostka funkcjonuje, więc i mechanizmy kontroli muszą być odpowiednio dobrane.

10. Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej.

By system kontroli zarządczej był efektywny gromadzona dokumentacja musi spełniać następujące warunki:

- winna być prowadzona w formie pisemnej i obejmować wszystkie procedury, instrukcje, wytyczne kierownictwa, zakresy obowiązków oraz inne dokumenty związane z zarządzaniem,
- musi zawierać również opis systemów informatycznych, systemów przetwarzania danych oraz ogólnych i specyficznych kontroli aplikacji związanych z tymi systemami,
- musi być kompletna, rzetelna i aktualna,
- winna być dostępna dla wszystkich upoważnionych pracowników, którym jest niezbędna do wykonywania obowiązków oraz w celu badania przez audytorów wewnętrznych, zewnętrznych lub kontrolerów,
- należy wyznaczyć komórkę organizacyjną, gromadzącą wszystkie akty wewnętrzne regulujące funkcjonowanie jednostki.

11. Nadzór.

W jednostce winien być prowadzony właściwy nadzór zapewniający wykonanie zadań w sposób oszczędny, efektywny i skuteczny. W szczególności przełożeni:

⁶ Komunikat nr 6 Ministra Finansów w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem z dnia 6 grudnia 2012 r. (Dz. Urz. MF z 2012 r., poz. 56).

- powinni w jasny sposób komunikować podległym pracownikom zakres ich obowiązków i odpowiedzialności (na piśmie),
- upewnić się, że pracownicy właściwie rozumieją swoje obowiązki i odpowiedzialność, a także udzielać pracownikom praktycznych porad i wskazówek dotyczących wykonywanej przez nich pracy,
- systematycznie dokonywać przeglądu wyników i postępów pracy w koniecznym zakresie poprzez akceptację wyników pracy w kluczowych punktach oraz poprzez zatwierdzanie pism i dokumentów,
- poprzez nadzór, powinni zapewniać stosowanie przez pracowników procedur i zasad obowiązujących w jednostce, wpływać na wykrywane i eliminowane błędów, nieporozumień i nieprawidłowych praktyk oraz zapobiegać ich powtarzaniu.

12. Ciągłość działalności.

Należy zapewnić funkcjonowanie odpowiednich mechanizmów w celu utrzymania ciągłości działalności, w tym w zakresie operacji finansowych i gospodarczych, w każdym czasie i okolicznościach. W szczególności:

- należy zwrócić uwagę na odpowiednie planowanie urlopów pracowników, w tym niedopuszczanie do zaległości w ich wykorzystaniu,
- ustalić zastępstwa pracowników w czasie ich nieobecności, również w przypadkach losowych,
- należy odpowiednio zaplanować wszelkie zmiany organizacyjne i logistyczne, a ich realizację monitorować,
- opracować plan działalności jednostki w przypadku wystąpienia klęsk żywiołowych, zagrożenia dla środowiska lub innych nadzwyczajnych okoliczności; plan powinien zostać zakomunikowany wszystkim pracownikom.

Należy zapewnić odpowiednie mechanizmy w celu utrzymania ciągłości działania systemów informatycznych, baz danych i aplikacji. W szczególności:

- w procesie zarządzania ryzykiem uwzględnić ryzyko związane z zasobami informatycznymi, zarówno sprzętowymi, jak i programowymi,
- zidentyfikować krytyczne procesy i operacje prowadzone przy zastosowaniu systemów informatycznych,
- opracować procedury bezpieczeństwa informatycznego oraz okresowo je oceniać oraz jeśli to konieczne, poprawiać,
- opracować plan awaryjny na wypadek poważnych zaburzeń i przerw w poprawnym działaniu sprzętu, systemów, sieci, baz da-

nych i aplikacji; plan awaryjny należy okresowo testować i, jeżeli to konieczne, poprawiać,

- zaplanować i wdrożyć odpowiednie środki zaradcze na wypadek przerw w działaniu systemów informatycznych, np.: sporządzanie kopii awaryjnych i przechowywanie ich poza siedzibą jednostki, szkolenia pracowników i inne.

13. Ochrona zasobów.

Należy wprowadzić mechanizmy kontroli dostępu do budynków i pomieszczeń, w szczególności:

- dostęp pracowników do siedziby, obiektów i pomieszczeń poza godzinami pracy powinien być ograniczony i kontrolowany, a do pomieszczeń o istotnym znaczeniu (np. serwerownia, archiwum) odpowiednio chroniony za pomocą zabezpieczeń technicznych, kontrolowany i ograniczony tylko do uprawnionych pracowników,
- zakres ograniczeń dostępu oraz sposób zabezpieczenia budynków, obiektów i pomieszczeń musi być odpowiedni do szacowanego ryzyka, zagrożeń i nieprawidłowości, system ograniczenia dostępu do budynków i pomieszczeń oraz ich ochrony musi być okresowo oceniany i ulepszany,
- w obiektach należy wprowadzić zabezpieczenia przeciwpożarowe odpowiednie do szacowanego ryzyka,
- należy opracować plan ochrony budynków i zasobów na wypadek wystąpienia klęsk żywiołowych, zagrożenia dla środowiska lub innych wyjątkowych okoliczności; plan powinien być zakomunikowany wszystkim pracownikom.

W celu zapewnienia ochrony zasobów materialnych i ich właściwego wykorzystania należy:

- wprowadzić instrukcję określającą zasady przeprowadzania inwentaryzacji w jednostce,
- przy określaniu ryzyka związanego z poszczególnymi rodzajami zasobów brać pod uwagę m.in. ich wartość, łatwość transportu, możliwość zamiany, atrakcyjność,
- zidentyfikować zasoby o znaczeniu krytycznym i wdrożyć odpowiednie środki ich ochrony,
- oznakować składniki majątku trwałego.

Zasoby o szczególnym znaczeniu dla gospodarki finansowej, muszą być odpowiednio chronione a dostęp do nich ograniczony do uprawnionych osób i kontrolowany. W szczególności należy:

- wprowadzić zasady i procedury ochrony zasobów o szczególnym znaczeniu dla gospodarki finansowej jednostki,

- wyznaczyć osoby odpowiedzialne za środki gotówkowe, karty kredytowe i płatnicze, чеки, weksle, gwarancje bankowe, karty wózków podpisów, pieczęcie urzędowe, urządzenia i dane służące do składania podpisu elektronicznego, druki ścisłego zarachowania itp.,
- zapewnić odpowiednie środki ochrony, w tym zabezpieczenia techniczne, powyższych zasobów w celu ich bezpiecznego przechowywania i transportu,
- odpowiedzialność materialną za ww. zasoby przekazać w formie pisemnej odpowiednim pracownikom;
- dokumentacja wytwarzana przez jednostkę jest odpowiednio przechowywana i chroniona.

14. Szczegółowe mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych.

W jednostce powinny istnieć co najmniej następujące mechanizmy kontroli operacji finansowych i gospodarczych:

- wszystkie operacje finansowe i gospodarcze muszą być rzetelne, dokumentowane, a dokumentacja ta łatwo dostępna dla upoważnionych osób. Operacje finansowe, gospodarcze i inne znaczące zdarzenia należy bezzwłocznie rejestrować i prawidłowo klasyfikować,
- dokumentacja operacji musi być pełna oraz umożliwiać prześledzenie każdej operacji finansowej, gospodarczej lub zdarzenia od samego początku, w trakcie ich trwania i po zakończeniu,
- należy prowadzić rejestry umów, zleceń, zamówień itp., a dostęp zarówno do rejestrów jak i do samych umów mogą mieć wyłącznie upoważnione osoby,
- należy przechowywać pełną dokumentację dotyczącą postępowań o udzielenie zamówień publicznych,
- transakcje i zdarzenia należy właściwie klasyfikować i bezzwłocznie rejestrować,
- klasyfikacja operacji finansowych, gospodarczych i innych zdarzeń musi spełniać wymogi przepisów o rachunkowości oraz specyficznych wymagań dla jednostek samorządu terytorialnego.

Wszelkie operacje finansowe i gospodarcze muszą być zatwierdzanie (autoryzowane) przez kierownika jednostki lub osoby upoważnione przed ich realizacją. Poszczególne czynności związane z realizacją operacji gospodarczych lub finansowych mogą wykonywać wyłącznie przez osoby do tego upoważnione.

Kluczowe obowiązki dotyczące prowadzenia, zatwierdzania, rejestrowania i sprawdzania operacji finansowych, gospodarczych i innych zdarzeń są rozdzielone pomiędzy różne osoby. W szczególności:

- każdą operację finansową lub gospodarczą powinny prowadzić co najmniej dwie osoby, to znaczy, że żaden pojedynczy pracownik nie prowadzi wszystkich kluczowych etapów operacji,
- należy sporządzić zestawienie obowiązków, które muszą być rozdzielone pomiędzy różnych pracowników, z uwzględnieniem obowiązków głównego księgowego określonych w przepisach prawa,
- ponadto zapewnić dodatkowe mechanizmy kontroli, np. ścisły nadzór, kontrola ex post,
- należy wprowadzić podział funkcji i obowiązków w zarządzaniu i dostępie do systemów informatycznych, baz danych i aplikacji,
- kierownik jednostki powinien być świadomy, że zmowa może osłabić skuteczność kontroli. Za pomocą odpowiedniego podziału obowiązków i kompetencji ewentualną znowę można osłabić a nawet całkowicie wyeliminować;
- operacje finansowe, gospodarcze i inne znaczące zdarzenia muszą być weryfikowane przed i po ich wykonaniu, na przykład ilość dostarczonych dóbr jest weryfikowana z ilością dóbr zamówionych, ilość dóbr fakturowanych – z ilością dóbr otrzymanych.

15. Mechanizmy kontroli dotyczące systemów informatycznych.

Dostęp do zasobów informatycznych jednostki mogą mieć wyłącznie uprawnione osoby. W ramach tego standardu należy w szczególności wprowadzić:

- zasady i procedury ochrony zasobów informatycznych jednostki,
- odpowiednie środki ograniczenia dostępu do zasobów informatycznych (do sieci, komputerów, serwerów, baz danych, oprogramowania systemowego, aplikacji itp.),
- fizyczne i informatyczne środki kontroli, zapobiegania i wykrywania nieuprawnionego dostępu do zasobów informatycznych, w szczególności do sieci, systemów informatycznych, urządzeń, aplikacji, baz danych,

Ponadto zmiany dokonywane w oprogramowaniu systemowym winny być kontrolowane, a pracownicy muszą mieć świadomość własnych obowiązków w zakresie ochrony zasobów informatycznych oraz przestrzegać ustalonych zasad i procedur. Wejścia do systemów informatycznych muszą być monitorowane. Wszelkie widoczne naruszenia badane, a w ich wyniku podejmowane odpowiednie działania zapobiegawcze oraz dyscyplinarne.

Poszczególne systemy informatyczne powinny być wyposażone w odpowiednie aplikacyjne mechanizmy kontroli, których celem jest zapobieganie, wykrywanie i korygowanie błędów związanych z przetwarzaniem i przepływem informacji w systemie. Aplikacyjne mechanizmy kontroli

muszą funkcjonować na etapie wprowadzania danych, ich przetwarzania a także generowania informacji z systemu.

Informacja i komunikacja – zarówno kierownictwo jednostki jak i pracownicy powinni mieć zapewniony dostęp do informacji niezbędnych do wykonywania przez nich obowiązków.

16. Bieżąca informacja.

Informacje wewnętrzne jak i zewnętrzne, które mogą mieć wpływ na osiąganie celów muszą być identyfikowane i regularnie przekazywane kierownikowi jednostki. Zarówno kierownictwo jak i pracownicy powinni otrzymywać we właściwej formie i czasie odpowiednie i rzetelne informacje potrzebne i adekwatne do wypełnianych obowiązków i podejmowanych decyzji.

17. Komunikacja wewnętrzna.

Musi być zorganizowana w sposób gwarantujący zrozumienie przez wszystkich pracowników celów systemu kontroli zarządczej oraz swoją rolę i odpowiedzialność. Muszą zdawać sobie sprawę z istniejących zależności wynikających z wykonywanych obowiązków. Należy zapewnić odpowiednie kanały komunikacji w celu przekazywania informacji o potencjalnych nieprawidłowościach, w szczególności o zachowaniach nieetycznych. Skuteczne mechanizmy komunikacji powinny funkcjonować zarówno w kierunku pionowym jak i poziomym, a oprócz normalnych kanałów winny istnieć dodatkowe lub nieformalne kanały komunikacji o charakterze awaryjnym.

18. Komunikacja zewnętrzna.

Należy zapewnić funkcjonowanie efektywnego systemu komunikacji z podmiotami, mającymi znaczący wpływ na osiąganie celów przez jednostkę. Komunikacja ze społeczeństwem, parlamentem, administracją rządową i samorządową, organami nadzoru i kontroli, mediami i innymi podmiotami zapewnia tym podmiotom właściwe informacje, stosownie do ich potrzeb, wpływając na lepsze zrozumienie przez nich misji jednostki, jej celów i zadań oraz napotykanego ryzyka. Kierownictwo jednostki musi mieć możliwość terminowego i odpowiedniego reagowania. Stałe monitorowanie i modyfikowanie systemu informacyjnego wpływa na wzrost rzetelności, aktualności i kompletności zarówno przekazywanych jak i otrzymywanych informacji.

Monitorowanie i ocena – system kontroli zarządczej powinien nieustannie podlegać kontroli i ocenie.

19. Monitorowanie systemu kontroli zarządczej.

Bieżąca ocena systemu kontroli zarządczej, w ramach swoich obowiązków, powinna być prowadzona zarówno przez kadrę kierowniczą jak i pracowników. Musi być wykonywana w drodze zwykłej obserwacji sposobu funkcjonowania elementów systemu kontroli lub poszczególnych mechanizmów kontrolnych. Źródłem wiedzy o jakości i skuteczności systemu kontroli zarządczej mogą być wszelkie błędy, pomyłki lub nieprawidłowości zauważone przez kierownictwo i pracowników.

System monitorowania kontroli zarządczej powinien zapewniać, że zidentyfikowane problemy są na bieżąco rozwiązywane, a wyniki i rekomendacje audytu wewnętrznego są uwzględniane przez kierownictwo i szybko rozpatrywane.

20. Samoocena.

Kierownictwo jednostki powinno stale monitorować system kontroli zarządczej, a zidentyfikowane problemy na bieżąco rozwiązywać. Źródłem informacji mogą być skargi klientów lub podmiotów zewnętrznych. Spotkania z pracownikami są również ważnym źródłem informacji zwrotnej dla zarządzających, oznajmiającej o skuteczności kontroli zarządczej. Mechanizmy kontrolne, które powinny zapobiec lub wykryć powstałe problemy, a nie funkcjonują prawidłowo, należy ponownie zweryfikować. Ustalone punkty krytyczne w działalności jednostki powinny być poddane przeglądowi i ocenie, zgodnie z procedurą kontroli dla tych procesów. Zalecane jest przeprowadzanie samooceny kontroli zarządczej z udziałem kierownika oraz pracowników co najmniej jeden raz w roku.

21. Audyt wewnętrzny.

Ustawa o finansach publicznych szczegółowo określa zasady funkcjonowania audytu wewnętrznego w jednostkach samorządu terytorialnego. Zgodnie z ustawą jest to działalność niezależna i obiektywna, której obowiązkiem jest wspieranie kierownika jednostki w realizacji celów i zadań poprzez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze. Audytor wewnętrzny powinien podlegać bezpośrednio kierownikowi jednostki i nie brać udziału w działalności operacyjnej. Audyt wewnętrzny powinien być prowadzony w sposób planowy na podstawie analizy ryzyka, z wykorzystaniem profesjonalnej metodologii, zgodnie z przepisami prawa i standardami audytu wewnętrznego określonymi przez Ministra Finansów.

22. Uzyskanie zapewnienia o stanie kontroli zarządczej.

Kierownik jednostki samorządu terytorialnego na podstawie wyników monitorowania, samooceny oraz przeprowadzonych audytów i kontroli powinien uzyskać zapewnienie o stanie kontroli zarządczej. Zalecana jest coroczna ocena w formie oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za rok poprzedni⁷.

PODSUMOWANIE

Zadaniem jednostek samorządu terytorialnego jest terminowa realizacja określonych celów i zadań publicznych w granicach prawa w sposób efektywny i oszczędny. Dysponują coraz większymi środkami publicznymi, a przy tym na ich barkach spoczywa coraz więcej zadań na rzecz społeczno-

⁷ Komunikat nr 23 Ministra Finansów w sprawie Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych z dnia 16 grudnia 2009 r. (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

ści lokalnych. Wykorzystanie środków publicznych powinno być szczególnie oszczędne, celowe i przede wszystkim oparte o przejrzyste procedury. Dlatego tak ważne jest właściwe podejście do problemu.

Ani przepisy ustawy o finansach publicznych, obowiązujące od 1 stycznia 2010 r., ani standardy nie wspominają o korzyściach, jakie sprawnie działająca kontrola zarządcza może przynieść kierownictwu jednostki samorządu terytorialnego. Niemniej po dokładnej analizie można znaleźć rozwiązania pozwalające na poprawę jakości zarządzania. Jedną z ważniejszych zmian jest możliwość wyboru odpowiednich rozwiązań przez kierującego. To właśnie kierownik jednostki może wprowadzać nowe procedury jeśli podejmie decyzję o wzmocnieniu kontroli lub przeciwnie, gdy uzna, że konieczne jest ograniczenie biurokracji. Przepisy dodatkowo kładą nacisk na osobistą odpowiedzialność kierownictwa poprzez wprowadzenie oświadczenia o stanie kontroli zarządczej. Oznacza to, że kierownik nie tylko ma obowiązek zadbać o wdrożenie kontroli zarządczej, ale również każdego roku dodatkowo upewnić się, że przyjęte rozwiązania funkcjonują właściwie i pozwalają na bieżące rozpoznawanie ewentualnych nieprawidłowości w zarządzaniu środkami publicznymi⁸.

LITERATURA:

- [1] Bojanowski J., *Kontrola zarządcza – nowy obowiązek dla samorządów*, [http://samorząd.infor.pl/sektor/finanse/audyt_i_kontrola/artykuly/424718,kontrola_zarzadcza_nowy_obowiazek_dla_samorzadow.html] (15-04-2013).
- [2] Gawroński H., *Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego* [http://www.samorząd.lex.pl/czytaj /-/artykul/kontrola-zarzadcza] (2013-04-15).
- [3] Giebel A., *Słowo wstępne*, Biuletyn Nr 1/2011 Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego, Warszawa, grudzień 2011, s. 2.
- [4] Komunikat nr 23 Ministra Finansów w sprawie Standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych z dnia 16 grudnia 2009 r. (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).
- [5] Komunikat nr 6 Ministra Finansów w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem z dnia 6 grudnia 2012 r. (Dz. Urz. MF z 2012 r., poz. 56).
- [6] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240).

⁸ J. Bojanowski, *Kontrola zarządcza – nowy obowiązek dla samorządów*, [http://samorząd.infor.pl/sektor/finanse/audyt_i_kontrola/artykuly/424718,kontrola_zarzadcza_nowy_obowiazek_dla_samorzadow.html] (15-04-2013).

STRESZCZENIE

Obowiązek kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego

Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. wprowadziła z dniem 1 stycznia 2010 r. obowiązek zapewnienia kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych, w tym samorządu terytorialnego. Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie:

- zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi;
- skuteczności i efektywności działania;
- wiarygodności sprawozdań;
- ochrony zasobów;
- przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania;
- efektywności i skuteczności przepływu informacji;
- zarządzania ryzykiem.

Obowiązek kontroli zarządczej polega między innymi na usystematyzowaniu obecnych procedur, zidentyfikowaniu tych, które stanowią element kontroli zarządczej, a następnie poddaniu ich krytycznej ocenie pod kątem skuteczności i zasadności.

Ustawa o finansach publicznych obowiązek zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej nakłada odpowiednio na wójta, burmistrza, prezydenta miasta, przewodniczącego zarządu jednostki samorządu terytorialnego. Standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych wydane w komunikacie Nr 23 Ministra Finansów określają podstawowe wymagania odnoszące się do kontroli zarządczej. Stanowią one uporządkowany zbiór wskazówek przygotowany do wykorzystania przez osoby odpowiedzialne za tworzenie, ocenę i doskonalenie systemów kontroli zarządczej. Przedstawiają system kontroli zarządczej usystematyzowany w pięciu obszarach: środowisko wewnętrzne; cele i zarządzanie ryzykiem; mechanizmy kontroli; informacja i komunikacja; monitorowanie i ocena. Opisy 22 standardów odpowiednio pogrupowanych zawierają objaśnienia wymogów proceduralnych oraz obowiązków zarówno kadry kierowniczej jak i pracowników oraz przykładowe zbiory dokumentów. Przedstawione objaśnienia i przykłady nie stanowią obowiązkowych zbiorów, każda jednostka ma możliwość przyjęcia rozwiązań właściwych, dostosowanych do indywidualnych potrzeb. Gospodarowanie środkami publicznymi wymaga wysokiej kultury organizacyjnej oraz przejrzystych procedur. Wdrożenie kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego może wpłynąć na poprawę ich wizerunku.

SUMMARY

The obligation of management control in local government units

The Public Finance Act of 27 August 2009 introduced the obligation of providing management control in units of public finance sector, including local government units, effective from 1 January 2010. The objective of management control is to ensure:

- compliance of their operation with legal regulations and internal procedures;
- effectiveness and productivity of operation;
- credibility of reporting;
- protection of resources;
- respecting and promotion of good ethical principles;
- effectiveness and productivity of information flow;
- risk management

The obligation of management control is mainly based on structuring current procedures, identifying those which are a part of management control and then making them subject to critical assessment in terms of effectiveness and reasonability.

The Public Finance Act imposes the obligation to provide functioning of adequate effective and productive management control directly on a commune head, mayor and chairman of a management board of a local government unit. Standards of the management control for the sector of public finances published in Communication No. 23 of the Minister of Finance specify basic requirements related to the management control. They constitute a structured set of guidelines prepared to be used by persons responsible for drawing up, evaluation and improvement of management control systems. They show the management control system structured in five areas: internal environment; objectives and risk management; control mechanisms; information and communication; monitoring and evaluation. Descriptions of 22 standards, grouped accordingly, contain explanations of procedural requirements and responsibilities of both executives and employees and sets of sample documents. The explanation and examples presented are not mandatory sets, each unit has the possibility of adopting proper solutions adapted to their individual needs. Managing public funds requires impeccable organizational culture and transparent procedures. Implementation of the management control in local government units may contribute to improvement of their image.



Barbara Szałko
Uniwersytet Ekonomiczny
we Wrocławiu

Kształtowanie kapitału intelektualnego jednostki samorządu terytorialnego warunkiem efektywnej realizacji strategii zrównoważonego rozwoju na przykładzie gminy o dużym potencjale agroturystycznym

WSTĘP

Działanie na rzecz dobra publicznego, jakim jest dbanie o realizację wszelkich działań związanych z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb mieszkańców gminy, jest priorytetem dla władz podejmujących decyzje oraz opowiadających za ich wykonanie w jednostkach samorządu terytorialnego. Wykorzystują do tego celu publiczne środki finansowe (budżet gminy) i dysponują nimi w sferach: społecznej, gospodarczej, ekologicznej, zagospodarowania przestrzennego i dziedzictwa kulturowego. Racjonalne gospodarowanie środkami finansowymi z budżetu gminy wymaga pełnej świadomości konsekwencji długookresowej podejmowanych działań dla mieszkańców gminy.

Długookresowa polityka rozwoju gminy jest nieprzerwanym procesem elastycznych zmian podlegającym na formułowaniu i wdrażaniu skutecznych działań:

- wieloletniego planu inwestycyjnego i finansowego,
- programów i planów sektorowo-gałęziowych.

Umożliwia efektywne gospodarowanie ograniczonymi zasobami ludzkimi, rzeczowymi, ekologicznymi i finansowymi. Obecnie gminy powinny ciągle aktualizować swoje strategie, które do tej pory oparte były o trzy zasady:

- racjonalnego gospodarowania tj. maksymalizowaniu efektów z wydatkowanych nakładów lub minimalizacji nakładów na uzyskanie jak najlepszych efektów (art. 35 Ustawy o finansach publicznych),
- zrównoważonego rozwoju, co oznacza oszczędną produkcję i konsumpcję, racjonalną gospodarkę terenami i zasobami przyrody, a także prognozowanie skutków dziś podejmowanych decyzji na stan środowiska w przyszłości (zapisy w konstytucji RP, ustawy i wymogi Unii Europejskiej),
- partycypacji społecznej – tj. włączenie w procesy zarządzania gminą jak największego grona reprezentantów mieszkańców gminy, a także lokalnych przedsiębiorców. Podejście to pozwala na koordynację działań i uzyskanie efektów synergicznych.

Nawiązuje się w ten sposób partnerski dialog między władzami gminy, a społecznością lokalną.

1. STRATEGIA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU GMINY JAKO DŁUGO-OKRESOWY PROGRAM DZIAŁANIA

Strategia zrównoważonego rozwoju określa strategiczne cele rozwoju oraz wskazuje sposoby ich realizacji w postaci celów operacyjnych i kierunków działań w formie projektów realizacyjnych. Porządkuje i rozkłada w czasie planowane działania. Jej cele są dostosowywane i korygowane w zależności od zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych. Odpowiada też na pytanie: jakie działania władz gminy spowodują w pełni zaspokojenie zbiorowych potrzeb mieszkańców gminy.

Przy ich ustalaniu należy wziąć pod uwagę przede wszystkim:

- obowiązujące w kraju ustawy i rozporządzenia,
- priorytety i cele rozwoju Unii Europejskiej, kraju i województwa,
- środki finansowe i budżetu państwa przeznaczone na przeciwdziałanie bezrobociu, na edukację, pomoc społeczną, ochronę zdrowia, kulturę i sztukę, sport i rekreację, bezpieczeństwo publiczne (finansowanie rozwoju kapitału społecznego),
- środki na działania w sferze gospodarczej: pomoc dla sektora MSP, budowę infrastruktury technicznej (drogi, komunikacja publiczna) oraz ochrony środowiska i dziedzictwa kulturowego (rozwój kapitału strukturalnego),
- zasobność budżetu gminy oraz zdolności pozyskiwania środków pomocowych.

Strategia rozwoju lokalnego (powiatów i gmin) zyskała usankcjonowanie prawne w ustawie z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U z 2006 r. nr 227, poz. 1658).

2. KSZTAŁTOWANIE KAPITAŁÓW: LUDZKIEGO, STRUKTURALNEGO I RELACYJNEGO W GMINIE NAJLEPSZYM SPOSOBEM NA ZRÓWNOWAŻONY I DŁUGOTRWALY ROZWÓJ

Władze gminy powinny świadomie i konsekwentnie dążyć do podwyższania jakości życia oraz zapewnienia możliwości godnej i dobrze opłacanej pracy, tworzyć projekty pozwalające zatrzymać migrację młodych ludzi do konkurencyjnych gmin i za granicę, podnoszące poziom wykształcenia ludności, znajomość języków obcych i obsługi komputera, wykorzystywać potencjalne rezerwy taniej siły roboczej, zapobiegać pauperyzacji ludności i wzmocnić rolę opiekuńczą gmin, wspomagając rozwój przedsiębiorczości, edukować pod względem ekologii, aby zachować zasoby przyrody dla przyszłych pokoleń.

Ważne jest pozyskiwanie inwestorów, których działania będą wspomagać likwidację bezrobocia, poprzez wprowadzanie preferencyjnych ulg i zwolnień podatkowych dla osób inwestujących na terenie gmin.

Zagrożeniem dla realizacji tych celów jest brak przygotowania władz gmin, przedsiębiorczości i wszystkich związanych z nimi podmiotów do nowych warunków związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej, a także brak dostatecznych nakładów finansowych na rozwój infrastruktury społecznej: na kulturę, sport, turystykę, a także służbę zdrowia.

Taki kapitał strukturalny gminy, pod którym rozumieć należy wszelkie uwarunkowania rozwoju związane ze środkami technicznymi i środowiskiem naturalnym, odpowiednimi środkami prawnymi, edukacją ekologiczną, rozwojem turystyki, systemem informacyjnym oznakowań i tablic, powinien być odpowiednio kształtowany, budowany i modernizowany.

Gminy, które mają ku temu warunki powinny podkreślać atrakcyjność i unikalność środowiska naturalnego, kultywować tradycje, czerpać korzyści z lokalizacji terenu (np. bliskość granicy i potencjalnych rynków zbytu), doceniać sąsiedztwo innych atrakcyjnych turystycznie terenów, bliskość większych miast, dobre połączenia komunikacyjne.

Należałoby promować wysoką jakość usług, stwarzać dobre warunki prowadzenia rolniczej produkcji ekologicznej, usprawniać zarządzanie gminą na wszystkich etapach tego procesu.

Ogromnie ważnym warunkiem realizacji założeń zrównoważonego rozwoju gminy, szczególnie jednostki o potencjale agroturystycznym, jest jej kapitał relacyjny dobrze i świadomie budowany.

Ważnym zadaniem gminy, która chce notować coraz wyższy stopień rozwoju jest dbałość o ścisłą współpracę z samorządami lokalnymi usprawniającą zarządzanie poprzez wspólne podejmowanie decyzji o charakterze długookresowym, dobre relacje z sąsiednimi gminami i aktywnie działającymi stowarzyszeniami gmin, pomagające realizować wspólne cele.

Budowanie kapitału relacyjnego firm ma ogromne znaczenie przede wszystkim ze względu na pozyskiwanie inwestorów z zewnątrz. Ogromną rolę spełnia w tym miejscu promocja gminy wszelkimi możliwymi sposobami:

- przemysłana i zgodna z potrzebami gminy polityka rolna i gospodarcza kraju,
- ulgi fiskalne dla inwestujących w gminie,
- stabilność przepisów prawa i jego przejrzystość,
- stworzenie warunków do rozwoju przedsiębiorczości, przygotowanie terenów i obiektów dla nowych inwestorów,
- rozwój bazy agroturystycznej oraz promocja agroturystyki w gminach o turystycznym potencjale,
- orientacja gminy na efektywność i konkurencyjność,
- tworzenie i udoskonalanie systemów informacji i promocji,
- stałe poszukiwanie alternatywnych źródeł dochodu, rozbudowa infrastruktury społecznej (porozumienia i swego rodzaju alianse strategiczne, oparte na wzajemnym zaufaniu),
- wspólna polityka promocyjno - marketingowa (utworzenie regionalnych systemów informacyjnych opartych na współpracy i wzajemnej korzyści)
- propagowanie postaw lokalnych liderów, "kreatorów życia" w środowisku gminnym, w celu zachęcenia do podejmowania wysiłku włączenia się w działania związane z rozwojem gminy,
- wspieranie przepływu informacji o możliwościach wsparcia środkami finansowymi punktów newralgicznych w danej gminie,
- popieranie inicjatyw społecznych opartych na wzajemnych relacjach lokalnego społeczeństwa,
- zachęcanie wykształconej młodzieży do powrotu do rodzinnych stron i wspólnego budowania lepszej przyszłości,
- wzrost zainteresowania inwestorów i całego otoczenia gminy produktami i usługami w oparciu o "czyste środowisko",
- kontakty transgraniczne w gminach sąsiadujących z zagranicą – zaufanie sąsiadów do wysokiej jakości usług gminy,
- wymiana zagraniczna młodzieży w ramach współpracy z zaprzyjaźnionymi gminami z zagranicy, dbanie o ilość i jakość kontaktów,
- nawiązywanie kontaktów z zainteresowanymi samorządami z zagranicy, nauka języków obcych, wymiana doświadczeń.

3. ROZWÓJ PRODUKTU TURYSTYCZNEGO W GMINACH O POTENCJALE AGROTURYSTYCZNYM

Sprawą priorytetową jest przygotowanie do kontaktów z zagranicą, a także szkolenia i zaangażowanie wysoko wykwalifikowanej kadry. Należy zwiększyć "chłonność turystyczną" gmin, stworzyć odpowiedni wizerunek za pomocą tzw. produktu turystycznego: który obejmuje:

- cel przyjazdu,
- dojazd i transport wewnętrzny,
- bazę noclegową wysokiej jakości,
- ciekawe zagospodarowanie wolnego czasu, animację życia turystycznego.

Wszystkie powyższe punkty należy realizować we współpracy z partnerami – innymi gminami, a korzyść ze współpracy może okazać się niewspółmierna.

Gminy, które cenią sobie partnerskie relacje i realizację celów zrównoważonego rozwoju z powodzeniem tworzą cały system zachęt dla rozwoju przedsiębiorczości i inwestorów zewnętrznych:

- ustalają korzystny, niski podatek od nieruchomości,
- tworzą inkubatory przedsiębiorczości,
- kreują centra technologii i inwestycji we współpracy z uczelniami,
- systematycznie podnoszą wiedzę ekonomiczną społeczności gminy, kadr i chętnych do podjęcia współpracy,
- tworzą ośrodki obsługi inwestora współpracujące z krajowymi i regionalnymi instytucjami obsługi inwestorów.

PODSUMOWANIE

Gminy, które dążą do przyspieszenia rozwoju ekonomicznego oraz jednocześnie realizacji celów zrównoważonego rozwoju starają się tworzyć jak najlepsze warunki do wzrostu zamożności społeczności lokalnej i traktują to jako priorytet.

Władze samorządowe regionu i kraju realizują cele polityki i cele Unii Europejskiej, a te wymagają od gmin spójnego systemu ubezpieczeń społecznych, świadczeń zdrowotnych, wyposażenia ośrodków zdrowia w nowoczesny sprzęt, dostępności pomocy medycznej i pomocy społecznej. Szkoły wymagają nakładów finansowych, aby można było wdrażać z sukcesem reformę szkolnictwa. Ważnym problemem, z którym borykają się gminy jest stan bezpieczeństwa publicznego, który może zniechęcać inwestorów zagranicznych.

Rozwój infrastruktury technicznej: modernizacja dróg gminnych, budowa nowych oraz rozwój sieci telefonicznej, mają ogromne znaczenie dla rozwoju gmin, pozyskiwania inwestorów, a co za tym idzie rozwoju kapitału ludzkiego, strukturalnego i relacyjnego gmin, które to czynniki w coraz większym stopniu wpływają na sukces i przetrwanie jednostek samorządów terytorialnych.

Polityka rozwoju społeczno - gospodarczego jest w pełni i konsekwentnie realizowana, jeżeli zapewni się realizację przyjętych w strategii rozwoju celów długookresowych.

Władze gminy powinny dobrze zapoznać się z sytuacją gospodarczą danej gminy:

- wymaganiami i preferencjami potencjalnych inwestorów,
- tendencjami rozwojowymi w gospodarce krajowej i światowej.

Kreatywność władz gminy i znajomość tendencji rozwojowych w połączeniu ze wspólnym działaniem i współpracą "animatorów życia społecznego i kulturalnego w gminach", realizacja celów pomijając ogromny wysiłek potrzebny do osiągnięcia końcowych rezultatów oraz myślenie twórcze nakierunkowane na przyszłość gminy i jej społeczność prowadzą gminy do sukcesu, poprawiają się rynki pracy, władze gminy kreują sprzyjające warunki dla osób wykształconych, które przybywają do gmin, a także dbają o podnoszenie kwalifikacji własnych zasobów ludzkich, tworzących dobrobyt w strukturach gminnych.

LITERATURA:

- [1] Leoński Z., *Samorząd terytorialny* w RP, C. H. Beck, Warszawa 2002.
- [2] Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Lexis Nexis, 2004.
- [3] Ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 z późn. zm. (Dz. U. z 2001 r. nr 142 poz. 1591).
- [4] Koźmiński A. K., *Jak tworzyć gospodarkę opartą na wiedzy, [w:] Strategia rozwoju Polski u progu XXI wieku*, Komitet Prognoz Polska 2000+, PAN, Warszawa 2001.
- [5] *Strategia zrównoważonego rozwoju gminy Dobrze do 2020 roku*.
- [6] www.gminyrrp.pl/dzialalnosc/20060914.html, daty wejścia: 15-22.05.2013.
- [7] www.odpady.net.pl, daty wejścia: styczeń 2012.

STRESZCZENIE

Kształtowanie kapitału intelektualnego jednostki samorządu terytorialnego warunkiem efektywnej realizacji strategii zrównoważonego rozwoju na przykładzie gminy o dużym potencjale agroturystycznym

Wiedza, umiejętności, zdolności, wyszkolenie, kompetencje i zdrowie społeczności lokalnej wraz z dbałością o stan infrastruktury, pozyskiwaniem funduszy i promocją gminy są najważniejszymi determinantami zrównoważonego rozwoju, którego podstawowym warunkiem jest wysoki stopień współdziałania we wszystkich sferach działalności gminy, służących zaspokajaniu potrzeb lokalnych społeczności. Artykuł próbuje wyjaśnić, że nowoczesne zarządzanie gminą niczym nie różni się od zarządzania przedsiębiorstwem. Zasoby materialne są równie ważne jak zasoby niematerialne, które muszą wykreować władze gminy, a potem nauczyć się je wykorzystywać dla dobra publicznego.

SUMMARY

The creation of intellectual capital of the local government unit as a condition of the effective implementation of the sustainable development strategy on the example of the great potential for agritourism

Knowledge, skills, abilities, training, skills and health of local communities with attention to the state of infrastructure, fundraising and promotion of the community are the most important determinants of sustainable development, the basic requirement is a high degree of cooperation in all spheres of activities of the municipality, aimed at meeting the needs of local communities. This article tries to explain that modern management community is no different from management. Material resources are just as important as the intangible resources that the local authority need to create and should then learn how to use them for the public benefit.



Monika Nowicka-Szczepańska

Wałbrzyska Wyższa Szkoła
Zarządzania i Przedsiębiorczości

Koncepcja New Public Management jako nurt ekonomizujący w zarządzaniu jednostkami administracji samorządowej (wybrane aspekty)

WPROWADZENIE

Współczesne państwa demokratyczne o gospodarce rynkowej działają w oparciu o zasadę subsydiarności (pomocniczości), która zakłada, że w kompetencji władz centralnych, znajdują się tylko te sprawy, których nie potrafią rozwiązać pojedynczy obywatele lub ich grup, co z kolei powoduje, iż pomiędzy jednostką a państwem występują społeczności pośrednie, których reprezentantem jest samorząd terytorialny. Nowoczesne spojrzenie na funkcje samorządu terytorialnego wskazuje, iż jego najważniejszym zadaniem jest stworzenie warunków zaspokajania potrzeb mieszkańców¹. Kulturę organizacyjną administracji samorządowej powinna charakteryzować elastyczność, innowacyjność, rozwiązywanie problemów i przedsiębiorczość, tzn. chodzi o wprowadzenie do administracji publicznej rozwiązań właściwych adhokracji, będącej przeciwieństwem biurokracji.

W zarządzaniu samorządem terytorialnym przydatne okazują się instrumenty zorientowane na rozwiązywanie problemów administracyjnych, psychospołecznych, ekonomicznych oraz problemów, które wymagają optymalizacji funkcjonowania i rozwoju². Aktywna postawa wobec rozwoju jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiatu, województwa samorządowego) wymaga nastawienia na kreowanie jej przyszłości, tzn. działania

¹ Musimy przy tym pamiętać, że potrzeby ludzkie są praktycznie nieograniczone, natomiast środki służące do ich zaspokajania z natury rzeczy podlegają różnego rodzaju limitowaniu.

² L. Kowalczyk, *Zarządzanie miastem* [w:] *Ekonomika i zarządzanie miastem*, red. R. Brol, wyd. AE im. Oskara Langego, Wrocław 2004, s. 160.

bieżące wynikać powinny z ustaleń o charakterze perspektywicznym (długookresowym). Kształtowanie zachowań przedsiębiorczych wymaga od organów stanowiących i wykonawczych w jednostkach samorządu terytorialnego zmiany stylu sprawowania władzy z administrowania na zarządzanie menedżerskie mieniem komunalnym oraz zasobami finansowymi.

Celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie menedżerskiego podejścia do administracji publicznej, a w szczególności spopularyzowanej w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku nurtu ekonomizującego znanego pod nazwą New Public Management

1. ADMINISTRACYJNY MODEL ZARZĄDZANIA W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM

W organizacjach decyzje są wyznacznikami działania i leżą u podstaw ich sukcesów bądź porażek, co dostrzeżono na przełomie lat 50-tych i 60-tych ubiegłego stulecia, kiedy to nastąpił zwrot w kierunku modelu menedżerskiego (zapoczątkowany w sektorze prywatnym stopniowo został zaadaptowany przez sektor publiczny). Wspólne dla obu sektorów (prywatnego i publicznego) funkcje zarządzania to niewątpliwie:

- strategia, która obejmuje ustalenie celów i priorytetów organizacji i opracowywanie planów osiągnięcia tych celów,
- zarządzanie wewnętrzną organizacją – czyli organizowanie i obsada kadrowa,
- kierowanie i zarządzanie personelem,
- kontrola wyników działania za pomocą informacyjnych systemów zarządzania,
- zarządzanie relacjami organizacji z otoczeniem³.

Należy również dostrzegać różnice między zarządzaniem w tych dwóch sektorach, na co wpływ mają następujące fakty:

- sektor publiczny ma krótszy horyzont czasowy niż prywatny, ponieważ występują
- cykle wyborcze,
- trudność w określeniu wymiernych efektów działania organizacji publicznych,
- ograniczenia w polityce kadrowej utrudniają osiąganie celów organizacji publicznych,
- w sektorze publicznym jest większy nacisk na równość, a w prywatnym na efektywność,
- organizacje publiczne są bardziej otwarte i poddawane osądowi opinii publicznej,

³ Zaliczyć do nich należy: stosunki z zewnętrznymi jednostkami organizacji podporządkowanymi wspólnemu kierownictwu, dążące do osiągnięcia wspólnych celów, stosunki z organizacjami niezależnymi, stosunki ze społeczeństwem i mediami.

- większa rola prasy i mediów w sektorze publicznym,
- kontrola państwowa bardziej nadzoruje organizacje publiczne,
- największa różnica między wymienionymi elementami polega na tym, że sektor prywatny zaspokaja potrzeby klienta, a publiczny obywatela.

Uznając za w pełni trafną tezę, iż „sensem istnienia administracji publicznej jest działanie, którego treścią jest zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli”⁴ należy zidentyfikować podmioty biorące udział w realizacji tej misji. Wydaje się, że można za nie uznać wyłącznie te organizacje, których misją jest realizowanie interesu publicznego oraz powodowanie, by funkcjonowanie organizacji i innych sektorów zapewniało jednocześnie realizację ich własnych interesów oraz interesu publicznego⁵. Bardziej rynkowa administracja samorządowa powinna być zorientowana na konsumentów, tj. organy władzy (wykonawcze, czy też stanowiące) powinny postrzegać osoby i organizacje, z którymi wchodzi w kontakt, jako swoich klientów czy konsumentów, których potrzeby należy znać i zaspokajać. Według Izdebskiego⁶ zarządzanie usługami publicznymi to nic innego jak funkcja zarządzania złożonymi społecznościami poprzez koordynację działań podmiotów, które należą do różnych sektorów.

Przy realizacji usług publicznych, czy organizacji ich świadczenia, łączącego się z rozporządzaniem i wykorzystywaniem zasobów publicznych chodzi o zarządzanie, które ze względu na podstawy materialne nazywane jest zarządzaniem publicznym. Można pokusić się o stwierdzenie, że współczesne zarządzanie publiczne oznacza pewne odejście od sztywnych, legalnych i bezosobowych procedur i regulacji na rzecz indywidualizacji i autonomii decyzji, co wymaga menedżerskich umiejętności i inicjatywy wobec spraw dotyczących jednostek lub grup ludzi⁷. Porównanie tradycyjnego i nowego sprawowania władzy w kontekście zarządzania usługami publicznymi przedstawiono w tabeli 1.

Potencjalne sukcesy w rozwoju danej jednostki samorządu terytorialnego i zaspokajaniu potrzeb jej mieszkańców wiążą się więc ze sprawnością zarządzania, które autorka niniejszego opracowania rozumie jako pochodną sposobu sprawowania władzy. Podstawowymi cechami poprawnego (co najmniej) sposobu zarządzania administracją samorządową są⁸:

- identyfikacja problemów, czyli rozpoznanie i wskazanie najważniejszych problemów, mających strategiczny wpływ na poziom zaspokajania potrzeb społecznych oraz skalę i tempo rozwoju gospodarki lokalnej, a także wdrażania zasad zrównoważonego rozwoju (ekorozwoju),

⁴ Porównaj: A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna* pod red. J. Bocia, wydanie 3, uzupełnione Kolonia Limited 2003, s. 120.

⁵ A. Frączkiewicz-Wronka, *Poszukiwanie istoty zarządzania publicznego*, w: A. Frączkiewicz-Wronka (red), *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, Katowice 2009, s. 31.

⁶ Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działania*, LexisNexis Warszawa 2006, s. 27.

⁷ Szerzej: H. Gawroński, *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 41 i nast.

⁸ M. Ziółkowski., M. Goleń, *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym* [w:] *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, red. H. Sochacka-Krysiak, SGH, Warszawa 2006, s. 72.

- kompleksowość rozwiązywania problemów i traktowanie gminy jako części otoczenia, które stanowi dla niej zbiór zarówno szans, jak i zagrożeń rozwojowych, a także determinuje osiąganie sukcesów w działaniu; oznacza to również uznanie, że dla rozwoju gminy ważne jest osiąganie efektów społeczno-gospodarczych, ekologiczno-przestrzennych, jak też finansowych,
- orientacja na przyszłość, czyli rozwiązywanie dzisiejszych problemów przez pryzmat przyszłości, a także uznanie, że postęp jako wyraz rozwoju gminy jest znacznie ważniejszy niż jej przetrwanie,
- orientacja na wyniki, czyli na osiąganie celów dzięki systematycznej, skutecznej i efektywnej realizacji zaplanowanych wcześniej konkretnych zadań realizacyjnych.

Tabela 1. Tradycyjne i nowe ujęcie sposobu sprawowania władzy lokalnej i zarządzania usługami publicznymi

Atrybuty	Samorząd terytorialny – ujęcie tradycyjne	Zarządzanie społeczno- ściami lokalnymi – ujęcie nowe
Liczba instytucji	kilka	dużo
Struktura organizacyjna	hierarchiczna, skonsolidowana	zdecentralizowana, rozproszona
Sieci horyzontalne	bliskie	rozległe
Sieci międzynarodowe	minimalne	rozległe
Powiązania demokratyczne	reprezentatywność	reprezentatywność i nowe eksperymenty
Prowadzone polityki	zrutynizowane	innowacyjne, uczące się
Władze centralne	bezpośrednia kontrola	zdecentralizowana i mikro interwencje
Przywództwo	kolegialne	burmistrzowskie, charyzmatyczne

Źródło: A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, PWN, Warszawa 2007, s. 17.

Warunki tak rozumianego procesu zarządzania jednostka samorządu terytorialnego spełnia niewątpliwie zarządzanie strategiczne. W ostatnich latach dostrzeżono potrzebę perspektywicznego ujmowania procesów przemian lokalnych oraz wyznaczania kluczowych kierunków rozwoju jednostek samorządu terytorialnego nie tylko w części dotyczącej studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, lecz także w części dotyczącej finansowania wieloletnich programów inwestycyjnych. Starannie opracowane studium oraz strategia lokalnego rozwoju stały się wyznacznikiem celów i kierunków działania całej społeczności lokalnej na rzecz jej harmonijnego rozwoju. Osiąganie celów strategicznych następuje poprzez wprowadzanie w życie strategicznych planów działania przyjmujących po-

stać programów, projektów, budżetów, polityk, regulaminów lub standardowych procedur operacyjnych. Strategia jednostki samorządowej jest dokumentem określającym długofalowe cele i zadania oraz jej najważniejsze kierunki rozwoju. W jednostce samorządu terytorialnego uchwalenie strategii nie jest obowiązkowe, ale posiadanie uchwalonej i akceptowanej przez społeczność lokalną strategii nadaje działalności władz samorządowych inną logikę, wskazując jej cele wykraczające poza sprawne wykonywanie bieżących zadań. Samorządy terytorialne coraz intensywniej, co nie znaczy – skuteczniej – zabiegają o osiągnięcie przewagi konkurencyjnej i wyraźną transparentność swoich walorów na mapie administracyjnej Polski. Tę przewagę mogą zapewnić im m.in. zasoby naturalne, infrastruktura techniczna, położenie geograficzne i geopolityczne czy społeczność. Umiejętne wykorzystanie posiadanych zasobów oraz pojawiających się w otoczeniu szans może wpływać na jakość życia w danej społeczności lokalnej, ale wymaga znajomości zasad zarządzania strategicznego, które jest procesem planowania zorientowany na przyszłość⁹, sposób porządkowania i projektowania rzeczywistości zgodny z przyjętymi celami i prowadzący do wzmocnienia konkurencyjności danej organizacji lub regionu.

2. ZARZĄDZANIE PUBLICZNE A NEW PUBLIC MANAGEMENT (NPM)

Możliwość ciągłego ulepszania usług sektora publicznego wymaga nieustannej kontroli realizacji ustalonych celów oraz podejmowania ewentualnych działań korygujących. Oznacza to oparcie decyzji na wynikach i wiąże się z koniecznością stosowania ich pomiaru¹⁰. Konieczne jest przede wszystkim stosowanie jasnych i przejrzystych miar dla możliwości oceny podejmowanych decyzji w kategoriach sukcesu bądź porażki, aby móc ocenić, czy działania organizacji publicznych, w tym państwa, spełniają oczekiwania obywateli. Zarządzanie oparte na wynikach nie jest nowym podejściem w sektorze publicznym, jego korzenie sięgają lat 80. ubiegłego stulecia, kiedy to w Wielkiej Brytanii, Nowej Zelandii, Australii oraz później w Stanach Zjednoczonych narodził się nurt Nowego Zarządzania Publicznego (New Public Management)¹¹.

NPM można określić jako zbiór reform i innowacji sektora publicznego. Dominującą ideą reorientacji zasad funkcjonowania państwa i jego podmiotów zgodnie z NPM stało się wprowadzenie zachowań efektywnych ekonomicznie i organizacyjnie w sektor publiczny i społeczny¹². Reformowanie

⁹ R. Krupski, *Horyzont planowania strategicznego w badaniach empirycznych*, [w:] Zeszyty naukowe WWSZiP nr 15, Wałbrzych 2011, s. 5-6.

¹⁰ A. Frączkiewicz-Wronka, A. Austen, *Przeobrażenia w organizacjach. Narzędzia New Public Management*, w: A. Potocki (red), *Spoleczne aspekty przeobrażeń organizacyjnych*, Warszawa 2007, s. 255-263.

¹¹ NPM stanowiło odpowiedź na wyzwania, jakie stanęły przed państwem w konsekwencji narastających zmian w strukturze demograficznej populacji, demokratyzacji życia publicznego oraz rosnącej presji na większy niż dotychczasowy udział podmiotów publicznych i społecznych w zaspokajaniu potrzeb ludności.

¹² J. Kleer, *Identyfikacja dóbr wytwarzanych przez sektor publiczny*, w: J. Kleer (red), *Sektor publiczny w Polsce i na świecie. Między upadkiem a rozkwitem*, Warszawa 2005, s. 9-53.

sektora publicznego w nurcie NPM reprezentuje zmianę dotychczasowego paradygmatu administracji publicznej, gdzie zadania organizacyjne były rozumiane jako postępowanie zgodnie z zasadami zrutyinizowanego reżimu. Zgodnie z NPM powinno zmierzać się w kierunku innowacyjności, dynamizmu, przedsiębiorczości, oczekuje się także rozwoju elastycznych umiejętności.

W literaturze przedmiotu możemy spotkać cztery podstawowe modele Nowego Zarządzania Publicznego (NPM)¹³:

Model NPM1 – dążenie do upodobnienia sektora publicznego do sektora prywatnego:

- wzrastająca uwaga na kontroli finansowej; silna koncentracja na wynikach i wydajności; otrzymywanie więcej po niższej cenie; wzmocnienie funkcji finansów;
- zarządzanie poprzez silną hierarchizację (struktura pionowa zarządzania); ustanawianie jasnych celów; monitorowanie wyników;
- wzrost roli audytu, przede wszystkim finansowego; stworzenie transparentnych metod pomiaru wyników działalności;
- zwiększenie roli dostawców usług z sektora prywatnego;
- zredukowanie biurokracji, ale nie tej dotyczącej finansów;
- marginalizacja obieralnych reprezentantów społeczeństwa i związków zawodowych.

Model NPM2 – decentralizacja i „odchudzenie” sektora publicznego:

- rozwój quasi rynków usług publicznych;
- przejście od zarządzania hierarchicznego do zarządzania poprzez kontrakty;
- zmniejszenie rozmiarów sektora publicznego; drastyczna redukcja środków na płace w instytucjach publicznych; ruch w stronę bardziej spłaszczonej struktury zarządzania w urzędach administracji;
- wzrost roli pracy zespołowej w instytucjach publicznych; położenie nacisku na koordynację działań pomiędzy różnymi instytucjami publicznymi;
- odejście od standardowych form świadczenia usług, do systemu charakteryzującego się większą elastycznością i różnorodnością.

Model NPM3 – nacisk na kulturę organizacyjną instytucji publicznych:

- struktura pozioma zarządzania; naciska na rozwój instytucji publicznej i uczenie się; decentralizacja i ocena poprzez osiągnięte rezultaty;
- zabezpieczenie dokonanej zmiany w kulturze organizacyjnej; nacisk na charyzmatyczne sposoby zarządzania;
- bardziej intensywne programy szkoleń dla menedżerów;
- wzrost znaczenia świadomości misji instytucji publicznej, wzrost znaczenia „marki” instytucji; wyjaśnianie i komunikacja strategii.

¹³ Szerzej: P. Modzelewski, *System zarządzania jakością a skuteczność i efektywność administracji samorządowej*, Warszawa 2009, s. 24 i nast.

Model NPM4 – orientacja na usługi publiczne:

- skupienie największej uwagi na jakości usług (m.in. nastąpił wzrost znaczenia metod zarządzania jakością);
- koncentrowanie się na odbiorcy usług; słuchanie głosu odbiorców usług i uwzględnianie ich oczekiwań;
- pożądane ponowne przesunięcie władzy, od mianowanych do wybranych przedstawicieli społeczności lokalnych;
- sceptycyzm wobec roli rynku w usługach publicznych;
- położenie nacisku na uczenie się od obywateli, jakie są ich potrzeby i oczekiwania; praca zespołowa ze społecznościami.

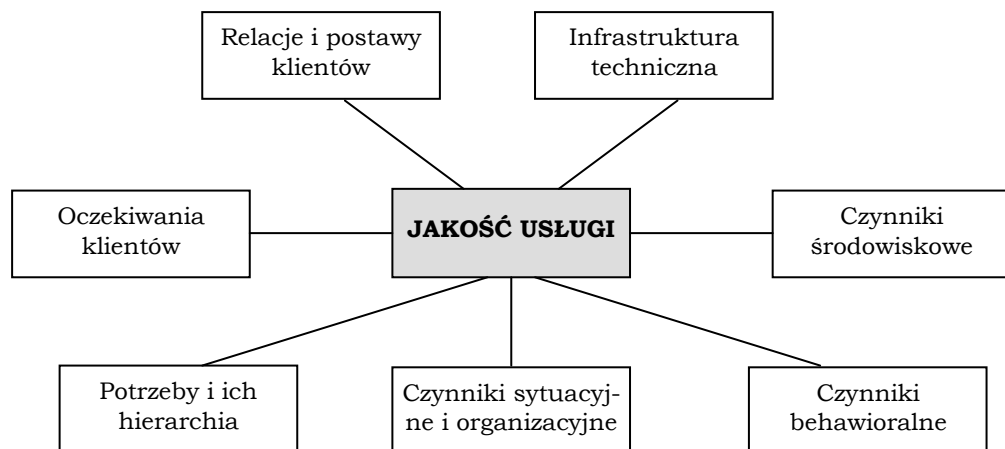
Warunki, które miały wpływ na zmiany koncepcji oraz przyspieszyły rozwój NPM zostały zaprezentowane w tabeli 2.

Tabela 2. Główne zewnętrzne czynniki mające wpływ na rozwój koncepcji NPM

Typologia czynników	Charakterystyki
Ekonomiczne i polityczne	Globalny rynek, wolny handel i nowe ekonomiczne alianse Ekstremalne nastawienie na jakość i satysfakcję klientów Bezrobocie i rosnący dług publiczny Dominacja orientacji rynkowej Konieczność przestrzegania dyscypliny finansów publicznych Wsparcie procesów rozwoju społeczno-ekonomicznego funduszami UE Spadek zaufania do rządu Zaangażowanie partii politycznych w politykę rynku pracy Konieczność podporządkowania się regułom typowym dla EU
Technologiczne	Internet Intranet Elektroniczna poczta Telefonia komórkowa Wykorzystywane software do wspierania procesów biznesowych (CRM, ERP i in.)
Społeczne	Zmieniające się relacje między obywatelami a rządem Narastające uczestnictwo obywateli w życiu publicznym
Intelektualne, legitymujące nowe procesy	Zainteresowanie świata akademickiego problemami sektora publicznego Zarządzanie przez wiedzę Zwiększenie innowacyjności w technologiach i usługach Redukcja ram czasowych dla działań strategicznych Transparentność
Kontekstualne i strukturalne	Eliminowanie i ograniczenie barier sektorowych Mniejsze zróżnicowanie pomiędzy sferą przemysłową i usługową Niespójne zmiany czynników kontekstowych Zarządzanie wewnątrz ograniczeń/limitów Tempo prywatyzacji

Źródło: A. Frączkiewicz-Wronka, *Poszukiwanie istoty zarządzania publicznego*, ed. cit. s. 45.

Wydaje się, że nieodzowną cechą NPM jest tzw. jakość usług publicznych, którą można zdefiniować jako stopień, w jakim dana usługa zaspokaja potrzeby i oczekiwania klientów. Chociaż działalność usługowa i produkcyjna mają ze sobą wiele wspólnych cech jakościowych to jednak w przypadku usług tych atrybutów jest znacznie więcej. Powyższe wynika z faktu, iż w procesie powstawania usługi klient zazwyczaj czynnie uczestniczy, a na jego odczucia wpływa nie tylko efekt końcowy, ale również prowadząca do niego droga. Elementy wpływające na jakość usług zostały zaprezentowane na rysunku 1.



Rysunek 1. Czynniki wpływające na jakość usług

Źródło: Bugdół M., *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej*, Difin, Warszawa 2008, s. 27.

Wychodząc z definicji jakości, dostrzec należy iż na jakość usługi składają się trzy składniki:

- jakość projektu,
- zgodność projektu z oczekiwaniami klienta,
- jakość wykonania.

Jakość projektu powstaje na etapie budowania usługi, po rozpoznaniu oczekiwań klienta. Jeżeli jakość projektu jest słaba to i sama usługa nie może być wysoko oceniana. Jest to istotny etap budowy koncepcji i projektu usługi, u którego podstaw leży poprawne rozpoznanie oczekiwań klientów. Na tej podstawie należy określić wszystkie cechy usługi, (opracować wymagania, z którymi usługa powinna być zgodna), co daje możliwość skutecznego monitoringu i dbałości o precyzję przestrzegania opracowanych standardów jakości usługi. Jeżeli usługa będzie zgodna z oczekiwaniami klienta, to można liczyć na jego satysfakcję i wysoką ocenę. Badania satys-

fakcji klientów dadzą nie tylko ocenę jakości udzielanej usługi, lecz również wskażą na kierunki jej doskonalenia. Jeżeli nastąpi dysfunkcja pomiędzy oczekiwaniami klienta, a otrzymaną usługą, wówczas mamy do czynienia z luką w jakości. Luki takie mogą pojawić się na etapie rozpoznania oczekiwań klienta, przełożeniem tej oceny na parametry (standardy), wykonaniem usługi i treści komunikacji z klientem. W każdym przypadku należy stale rozpoznawać oczekiwania klienta, identyfikować te parametry, które są dla niego najważniejsze, modyfikować przyjęte cechy usług i starać się obniżyć koszty¹⁴.

Tabela 3. Definiowanie jakości w sektorze publicznym

Droga (definiowania jakości) bazująca na istocie usług	Wyróżnia się tu wymiar techniczny usług publicznych, wymiar niotechniczny i otoczenie (wymiar socjalny). Przy tym podejściu należy zadać sobie pytania: ✓ Główna działalność: czy usługi, które są zaprojektowane, spełniają wymagania tych, dla których są zaprojektowane? ✓ Działalność dodatkowa: czy usługi są wzbogacane przez ich otoczenie dodatkowe i otoczenie lokalne ✓ Czy relacje pomiędzy dostawcami usług a odbiorcami przyczyniają się do wzbogacenia podstawowych usług? ✓ Aspekt demokratyczny: czy konsumenci i obywatele są zaangażowani w proces dostarczania usług publicznych?
Droga (definiowania jakości) bazująca na oczekiwaniach i satysfakcji konsumentów	Istnieje silna zależność pomiędzy potrzebami, oczekiwaniami i satysfakcją. Potrzeby kreują oczekiwania, bazujące zarówno na percepcji, jak i na bezpośrednim doświadczeniu. Jeśli zarówno potrzeby, jak i oczekiwania są właściwie rozumiane, podejmowane działania kreują adekwatne i realistyczne oczekiwania, nie mające na celu manipulowanie ludźmi, żeby czuli się usatysfakcjonowani, ale mające na celu zamknięcie luki pomiędzy oczekiwaniami, a doświadczeniem. Odpowiedzi dostawcy usług na oczekiwania klientów mogą być następujące: ✓ Integralne – podstawowe potrzeby są zwykle niedostrzegalne przez użytkowników, jak również mogą być zdefiniowane tylko przez ekspertów. ✓ Wypowiedziane potrzeby – to te, które są zidentyfikowane przez konsumenta. ✓ Nieprzewidziane potrzeby – są identyfikowane jako odpowiedzi ponad wymagania i oczekiwania.
Droga (definiowania jakości) bazująca na podejściu obywatelskim	W sektorze prywatnym podstawowym celem poprawy jakości jest osiągnięcie przewagi konkurencyjnej. W przypadku usług publicznych nie wystarczy wyjść naprzeciw wyrażonym potrzebom, ale również należy znaleźć potrzeby nie wyartykułowane, ustalić priorytety, alokować zasoby w sposób społecznie uzasadniony i wreszcie należy się rozliczyć z tego, co zostało zrobione. Debatę utrudnia fakt, że nie wszystkie potrzeby społeczne mogą być zaspokojone. Poza tym poważnym problemem są koszty partycypacji społecznej i opóźnienia z nią związane.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: K. Opolski, P. Modzelewski, *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, op. cit., s. 15-18.

¹⁴ F. Mroczo, *Zarządzanie jakością*, Wydawnictwo WWSZiP, Wałbrzych 2011, s. 58.

Warto wspomnieć o tzw. „trzech drogach” pozwalających na określenie, czym jest jakość w instytucjach publicznych¹⁵, co zostało przedstawione w tabeli 3. Pierwsza droga do zdefiniowania jakości prowadzi poprzez nacisk na istotę usługi i składa się z wielu możliwych wymiarów rozumienia jakości. Druga droga koncentruje się na percepcji i doświadczeniach konsumenta i wyraża poziom zadowolenia. W tym znaczeniu jakość skupia się na zmniejszeniu luki pomiędzy oczekiwaniami i doświadczeniem. Trzecia droga zakłada aktywny udział społeczeństwa i innych interesariuszy – jest to negocjacyjna lub demokratyczna definicja jakości. Każde z tych podejść jest pomocne w rozumieniu pojęcia jakości w usługach publicznych.

Reformy przeprowadzone w nucie NPM uczyniły zarządzanie publiczne z jednej strony bardziej wydajnym, transparentnym oraz zorientowanym na klienta, jednak z drugiej, można wskazać także na negatywne efekty wynikające z procesu reformowania. Przyjęcie takich wartości jak wydajność, produktywność, menedżeryzm, przedsiębiorczość, może doprowadzić do erozji wartości, jakimi powinien cechować się sektor publiczny, mianowicie profesjonalizmu, interesu publicznego oraz neutralnych kompetencji¹⁶. Zbyt wielki nacisk na efektywność może doprowadzić do rezygnacji z perspektywy długoterminowej na rzecz krótkoterminowej a z kolei tendencja do uszczuplania roli i znaczenia podmiotów publicznych może ograniczać instytucjonalną pamięć oraz zdolności. Wprowadzenie mechanizmów rynkowych może zagrażać wiarygodności organizacji publicznych, gdyż niejasna staje się kwestia odpowiedzialności za świadczenie usług.

Stosowanie w praktyce zasad NPM daje wymierne korzyści, którymi są¹⁷:

- lepsza alokacja dysponowanymi zasobami,
- mniejsza liczba procedur biurokratycznych,
- większa skuteczność podejmowanych działań i decyzji,
- wzrost jakości świadczonych usług dzięki zastosowaniu nowoczesnych i innowacyjnych
- technologii,
- lepsza i skuteczniejsza komunikacja ze społeczeństwem,
- szybszy dostęp do zewnętrznych źródeł finansowania,
- zarządzanie oparte na efektach i procesach, ale służące nadal społeczeństwu

¹⁵ K. Opolski, P. Modzelewski, *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2009, s. 14.

¹⁶ A. Frączkiewicz-Wronka, *Poszukiwanie istoty zarządzania publicznego*, op. cit., s. 49.

¹⁷ B. Filipiak, *New public management w sektorze publicznym – idea czy rzeczywistość?* [w:] *Finanse i bankowość w integrującej się Unii Europejskiej*, red. T. Famulska, J. Nowakowski, Difin, Warszawa 2006, s.142 i nast.

PODSUMOWANIE

Obserwując przemiany samorządu terytorialnego w Polsce (w aspekcie procesów zarządczych) można stwierdzić, iż coraz częściej staje się on kreatorem zmian, a nie wyłącznie ich biernym obserwatorem i odbiorcą. Zarządzanie w samorządzie terytorialnym ma charakter interdyscyplinarny i jest procesem złożonym, co wynika zarówno ze specyfiki samych struktur samorządowych, jak i z ustawowych obowiązków, które nakładają na te jednostki zadania w dziedzinie zaspokojenia potrzeb zbiorowych mieszkańców oraz rozwiązywania bieżących problemów społeczności lokalnych. Sukces każdej organizacji jest uzależniony m.in. od sprawnego nią zarządzania, umożliwiającego skuteczne realizowanie wytyczonych celów. Zarządzanie jednostką samorządową powinno być efektywne i skuteczne aby sprostać rosnącym oczekiwaniom społecznym. Musimy również pamiętać, że (bez względu na stosowaną koncepcję zarządzania) w zarządzaniu sektorem publicznym istnieje kilka prawidłowości. Najważniejszą z nich jest ograniczoność zasobów finansowych wobec nieograniczonych potrzeb społeczeństwa, inną (nie mnie ważną) jest brak jasnych i czytelnych procedur zarządzania tym sektorem i podmiotami wchodzącymi w jego skład oraz pozyskiwania kapitału. Można więc stwierdzić, że z jednej strony obywatele wymuszają zmiany, a z drugiej – świadomy konieczności dokonywania zmian – urząd i lokalna władza kreują zmiany w podejściu do zarządzania i dostarczania dóbr i usług.

LITERATURA:

- [1] Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Administracja publiczna* pod red. J. Bocia, wydanie 3, uzupełnione Kolonia Limited 2003.
- [2] Bugdol M., *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa 2008.
- [3] Filipiak B., *New public management w sektorze publicznym – idea czy rzeczywistość?* [w:] *Finanse i bankowość w integrującej się Unii Europejskiej*, red. T. Famulska, J. Nowakowski, Difin, Warszawa 2006.
- [4] Frączkiewicz-Wronka A., Austen A., *Przeobrażenia w organizacjach. Narzędzia New Public Management*, w: A. Potocki (red), *Spoleczne aspekty przeobrażeń organizacyjnych*, Warszawa 2007.
- [5] Frączkiewicz-Wronka A., *Poszukiwanie istoty zarządzania publicznego*, w: A. Frączkiewicz-Wronka (red), *Zarządzanie publiczne – elementy teorii i praktyki*, Katowice 2009.
- [6] Gawroński H., *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2010.

- [7] Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działania*, LexisNexis Warszawa 2006.
- [8] Kleer J., *Identyfikacja dóbr wytwarzanych przez sektor publiczny*, w: J. Kleer (red), *Sektor publiczny w Polsce i na świecie. Między upadkiem a rozkwitem*, Warszawa 2005.
- [9] Kowalczyk L., *Zarządzanie miastem* [w:] *Ekonomika i zarządzanie miastem*, red. R. Bról, wyd. AE im. Oskara Langego, Wrocław 2004.
- [10] Krupski R., *Horyzont planowania strategicznego w badaniach empirycznych*, [w:] *Zeszyty naukowe WWSZiP nr 15*, Wałbrzych 2011.
- [11] Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, PWN, Warszawa 2007.
- [12] Modzelewski P., *System zarządzania jakością a skuteczność i efektywność administracji samorządowej*, Warszawa 2009.
- [13] Mroczo F., *Zarządzanie jakością*, Wydawnictwo WWSZiP, Wałbrzych 2011.
- [14] Opolski K., Modzelewski P., *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2009.
- [15] Ziółkowski M., Goleń M., *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym* [w:] *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, red. H. Sochacka-Krysiak, SGH, Warszawa 2006.

STRESZCZENIE

Koncepcja New Public Management jako nurt ekonomizujący w zarządzaniu jednostkami administracji samorządowej (wybrane aspekty)

Współczesny samorząd terytorialny stał się samodzielnym podmiotem gospodarującym, dysponującym określonym zakresem swobody w decydowaniu o sobie i drodze swojego rozwoju. Jednostki samorządów terytorialnego przestały funkcjonować w paradygmacie administrowania, a zaczęła w obszarze zarządzania. W artykule przedstawiono zagadnienia związane z procesami nowego zarządzania publicznego, które wymusza ma jednostkach samorządowych działania długofalowe o charakterze kompleksowym.

SUMMARY

The concept of New Public Management as a stream of economic influence on municipality management” (chosen aspects)

Contemporary municipality Has become an independent management unit which administrates a particular scope of latitude to decide about itself

and the way of its development. The units of local self – government institutions have ceased to function in the field of administration and they have turned into the management. In the article one has presented the issues connected with a process of new public management which forces the municipalities to introduce long term and complex actions.



Jolitta Świder
Uniwersytet Ekonomiczny
we Wrocławiu

Planowanie strategiczne jednostek samorządu terytorialnego

WSTĘP

Planowanie strategiczne jednostek samorządu terytorialnego jest wyobrażeniem przyszłości, która pozwala na ustanowienie kontroli nad rozwojem organizacji.

Umożliwia też zrozumienie do czego dąży organizacja i pozwala na zdefiniowanie jej celów. Stanowi wyjątkowo przydatne narzędzie w czasach niepewności gospodarki, społeczeństwa, ryzyka i globalnego kryzysu zaufania ściśle powiązanego z globalną gospodarką, która dotyka każdą nawet najmniejszą jednostkę samorządową. Ważnym przesłaniem przemawiającym za opracowaniem planu strategicznego jednostki samorządu terytorialnego jest fakt, że sposób w jaki postrzegamy i określamy przyszłość determinuje naszą teraźniejszość.

Podstawą pierwszego jest wyobrażenie przyszłości takiej jakiej byśmy sobie życzyli, a w konsekwencji ułożenie takiej teraźniejszości, która prowadzi nas do urzeczywistnienia naszej wizji. Podstawą drugiego jest opisanie teraźniejszości i na tej podstawie opisanie wizji przyszłości. Wyobrażenie i opisanie przyszłości w zderzeniu z jej teraźniejszością pozwala na zlokalizowanie błędów i braków teraźniejszości, które nie przybliżają nas do spełnienia funkcji, dla której istnieje administracja, tj. zaspokojenia teraźniejszych i przyszłych potrzeb mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego.

Celem niniejszego opracowania jest wykazanie znaczenia planowania strategicznego gminy dla społeczeństwa obywatelskiego, który ma służyć rozwojowi perspektywicznemu gminy, mimo że założony horyzont czasowy planu nie zawsze gwarantuje realizację wszystkich założonych celów.

PLANOWANIE STRATEGICZNE JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO

Tworząc założenia planu strategicznego gminy należy wyobrazić sobie jak powinna wyglądać dana gmina i jest to problem sformułowania misji organizacji lub dokumentu. Problemy ze sformułowaniem misji potęgują liczne, nie zawsze czytelne definicje. Przykładowo G. Gordon¹ w podręczniku na temat strategicznego planu dla gminy podaje taką definicję misji: „odzwierciedla jej (organizacji) najważniejszy cel – formułuje jej powód istnienia.”

Wiek XXI charakteryzuje się rozkwitem planowania strategicznego i zarządzania strategicznego na wszystkich szczeblach administracji publicznej (rządowej) i samorządowej, a przejawem tej tendencji jest przede wszystkim mnogość powstania różnego rodzaju dokumentów planistycznych.

Oceniając te dokumenty niezależnie od ich merytoryki i koncepcji należy stwierdzić następujące fakty:

- opracowane dokumenty różnią się między sobą, co należy uznać nie jako wadę, lecz podstawową wartość i dużą zaletę.

Planowanie strategiczne nie ma być formułą pomyślaną jako proces przygotowania identycznych dokumentów przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, zmieniających nieco treść w zależności od cech organizacji, lecz winna to być prezentacja katalogu wad i zalet różnego rodzaju rozwiązań, przy zastosowaniu różnej metodologii. Decyzję jaki model planowania strategicznego należy przyjąć podejmuje ostatecznie administracja samorządu lokalnego.

- zwrócenie dużo większej uwagi nie tylko na sam dokument, lecz przede wszystkim na proces jego tworzenia, co stanowi pozytywny skutek zainteresowania się planowaniem strategicznym. Można stwierdzić, że dokumenty opracowane przy zainteresowaniu i współudziale różnych grup społecznych nadają kształt rzeczywistych potrzeb i aspiracji szerszych grup społecznych² – badania ilościowe prowadzone na relatywnie dużych próbach badawczych (mieszkańcach, organizacjach społecznych i biznesowych, itp.), niż tylko praktyczne spojrzenie określonych grup ekspertów.
- istnieje jeszcze przeświadczenie, że planowanie strategiczne jednostek samorządu terytorialnego jest dokumentem „martwym”, tzn. stanowi dodatek, załącznik itp. do innych podstawowych dokumentów organizacji (np. budżet gminy, plan zagospodarowania przestrzennego gminy).

Przedmiotowe traktowanie planowania strategicznego wynika ze splotu określonej świadomości liderów, systemu, który narzuca konieczność tworzenia dokumentów, a także brak presji społecznej na administrację, by starała się myśleć o przyszłości.

¹ Gordon G., *Strategiczny plan gminy. Jak osiągnąć sukces?*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 2010, s. 41.

² Hausner J. (red.), *Komunikacja i partycypacja społeczna*, Kraków 1999.

System planowania strategicznego na szczeblu krajowym różni się od opracowanego na szczeblu lokalnym, mimo że istnieje szereg metod uniwersalnych, które mogą być zastosowane na wszystkich poziomach, a różnić ich będzie przede wszystkim zakres, lecz nie funkcja czy cele. Można także zauważyć, z doświadczenia, że istnieją przykłady dobrego myślenia i planowania strategicznego na poziomie gminy i zupełny brak zrozumienia dla tego działania na szczeblu regionalnym czy krajowym, jak również sytuację odwrotną.

Myślenie i planowanie strategiczne powinno być procesem specyficznym dla każdej organizacji samorządowej, gdyż można się posługiwać różnego rodzaju wspólnymi narzędziami, definicjami, lecz uwarunkowania powstawania planu strategicznego powinny opierać się na odrębnościach, unikalnych przewagach oraz osobliwym sposobie postrzegania.

Opracowanie i realizacja strategii jest procesem ciągłym, jednak na samym początku musi pojawić się determinacja władzy ukierunkowana na opracowanie strategii bądź aktualizację istniejącej. Determinacja władzy jest następstwem wielu czynników, do których między innymi należą:

- uwarunkowania prawne – nakazujące administracji opracowanie takiego dokumentu (realizacja następuje tylko w sensie nakazu istnienia takiego dokumentu),
- ocena realizacji dotychczasowej strategii – pokazanie na potrzebę kosmetycznych zmian, określenia właściwego kierunku i krytyczne wskazanie zmian w otoczeniu danej organizacji,
- wewnętrzne przeświadczenie władz, lidera lub grup społecznych o konieczności
- zastanowienia się i podjęcia działań w kierunku wizyjnego rozwoju organizacji i jakie przyjąć metody i instrumenty planistyczne,
- względy polityczne – rozumiane jako zmiana sposobu widzenia nowej władzy na otrzymane w spuściźnie po swoich poprzednikach opracowaniach w myśl zasady „że my to zrobimy lepiej” bez głębszej refleksji, a przede wszystkim bez dokonania merytorycznej i rzetelnej analizy oraz oceny tych dokumentów.

Determinacja władzy w celu opracowania planu strategicznego musi skutkować dalszymi działaniami. Musi zatem nastąpić wybór ludzi, którzy będą uczestniczyć w tym procesie. Kolejnym etapem jest zbieranie danych i analiz, które pozwolą na zdiagnozowanie i określenie sytuacji w jakiej znajduje się dana jednostka samorządu terytorialnego, a zakończenie etapu analiz umożliwia podjęcie dyskusji nad celami. Przyjmuje się, że jest to praca grupowa, podczas której powstają liczne pomysły, ujawniają się aspiracje poszczególnych jednostek i grup społecznych, a także występuje walka o poszczególne interesy.

Zakłada się słusznie, że zapisy wybranych celów będą skutkowały określonymi działaniami. Wskazanie celów umożliwia przejście do kolejnej fazy rozważań, która polega na omówieniu i przemyśleniu różnych wariantów dochodzenia do tych celów. Zadaniem grupy jest wybranie optymalnego

celu, który okaże się dla tej organizacji najbardziej pożądany, co stanowi asumpt do opracowania szczegółowych programów i zapewnienia określonych środków, które muszą być przeznaczone na realizację tych celów. Opracowania podręcznikowe planowania strategicznego proponują m.in. taki podział celów³:

- cele strategiczne – ustalone na najwyższym szczeblu, dla najwyższego kierownictwa organizacji,
- cele taktyczne – ustalone na średnim szczeblu, dla menadżerów średniego szczebla organizacji,
- cele operacyjne – ustalone na najniższym szczeblu, dla menadżerów niższego szczebla organizacji.

Podział powyższy jest dość mało adoptowalny dla administracji samorządowej, mimo że należy przyznać, że stoi za nim logika działania sprawnej firmy, a trudno nie zgodzić się z faktem, że wpływ na realizację celu strategii mają liczne podmioty, a nie tylko gmina. Przeważająca większość dokumentów strategicznych administracji stosuje następujący podział:

- cel główny – utożsamiany czasem z wizją lub nawet misją, niekiedy traktowany jako odrębny poziom celów,
- cele strategiczne – są bezpośrednio związane z celem głównym,
- cele operacyjne – każdy z tych celów wiąże się bezpośrednio z celem strategicznym, czasem więcej niż z jednym,
- działania – są to uszczegółowienia celów operacyjnych, ale ważne jest, że są to grupy, a nie konkretne plany i zadania, dlatego też te działania możemy zaliczyć jeszcze do poziomu planowania strategicznego,
- projekty – są elementem wdrożenia strategii.

Dyskusja o celach oraz ich założeniach może wprowadzić wymiar polityczny, szczególnie gdy podejmowana jest próba doprecyzowania zapisów określonych celów, a wiąże się to z sytuacją gdy chcemy określić konkretne miejsca realizacji celów i alokacji środków finansowych.

Analizując dokumenty strategiczne różnych jednostek organizacyjnych zauważyć można, że najczęściej etap diagnozy celów strategicznych kończy się analizą SWOT. Kolejny proces opracowania dokumentów dotyczy już konkretnych celów strategicznych, jakie obiera się na drodze rozwoju. Przejście od części diagnostycznej do projekcyjnej nie jest jakby się wydawało prostym procesem i jest jednym z trudniejszych zadań, jakie czekają na drodze do stworzenia planu strategii rozwoju.

Dokonując szczegółowej analizy, podsumowującej sytuację danej jednostki samorządowej, podpowiadamy wybór między dwiema najbardziej rozpowszechnionymi:

- analizą SWOT,
- drzewem problemów.

³ Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2004.

Metody powyższe są najbardziej zaawansowane, pozwalające na usystematyzowanie i wyznaczenie opcji strategicznego działania. Stanowią one swoiste przeniesienie między częścią diagnostyczną a projekcyjną każdej strategii.

Niektórzy autorzy analizę SWOT traktują nie jako metodę, lecz procedurę łączącą wiele różnych metod badawczych, która porządkuje ich stosowanie⁴ i jest właściwym opisaniem tej procedury, gdyż umożliwia ona przejrzystą prezentację osiągniętych wyników.

Monitorowanie realizacji strategii i poddawanie jej ewaluacji jest procesem ciągłym, a bez tych dwóch składników trudno bowiem odpowiedzieć na efektywność podejmowanych kroków i stopień realizacji strategii. Planowanie swojej przyszłości jest potrzebą, za którą stoi wiele argumentów, mimo iż malkontenci twierdzą, że nie ma sensu wydawania pieniędzy, gdyż:

- przyszłość, szczególnie w perspektywie kilkuletniej jest nieprzewidywalna,
- zazwyczaj cele w planach strategicznych nie są osiągane w zakładanym stopniu,
- ścieżki rozwoju biegą swoją, a nie planowaną drogą.

Należy zatem stwierdzić, że opracowanie planu strategicznego jednostki wywodzące się z teorii organizacji, a wynikające z obserwowanych działań praktycznych jest budowaniem swojej przyszłości, ponieważ:

- pokazuje wizję lidera całego zespołu, ponieważ uczestnicy tego zespołu biorą na siebie współodpowiedzialność za osiągnięcie celów,
- wskazuje kolejne kroki, które planuje się dla osiągnięcia danych celów,
- sprzyja powstaniu pozytywnych relacji w danej jednostce,
- pozwala na rzetelną ocenę efektów konkurencyjności,
- pozwala uwzględnić zmieniające się uwarunkowania zewnętrzne.

W procesie planowania kluczem jest próba wyobrażenia sobie przyszłości takiej jaką chcemy, a nawet o jakiej marzymy. Zawsze w takiej sytuacji występuje pewien element prawdopodobieństwa, lecz planujący zdają sobie z tego sprawę, gdyż to odróżnia planowanie od wróżenia, a występowanie różnych scenariuszy pozwala na opisanie tego co ich zdaniem jest najbardziej prawdopodobne lub najbardziej korzystne. Wyobrażenie przyszłości jest funkcją ustanowienia kontroli nad rozwojem organizacji i pozwala zrozumieć w jakim kierunku organizacja podąża i umożliwia zdefiniowanie jej celów. Ważnym argumentem wyjaśniającym znaczenie planowania strategicznego jest określenie sposobu, w jaki postrzega się przyszłość i ma znaczący wpływ na naszą teraźniejszość⁵, konstatując inaczej, jeżeli potrafimy

⁴ Strahl D. (red.), *Metody oceny rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2006.

⁵ Mączyńska E., *Dylematy kształtowania społeczno-gospodarczego ładu przyszłości*, biuletyn PTE 2010r., Nr 6 (50).

optymalnie opisać przyszłość to teraźniejszość wydaje się mieć więcej porządku i sensu.

Opracowanie planu strategicznego jednostki musi zawierać wskazanie źródeł finansowania zaprogramowanych celów. Jest to problem najbardziej kontrowersyjny i niejednokrotnie uzależniony od czynników zewnętrznych i jest elementem zarządzania strategicznego w administracji. Jednostce samorządowej, w związku z jej ciągle rosnącymi zadaniami brakuje pieniędzy, a więc każda dodatkowa dotacja czy subwencja jest przyjmowana przez organizację jako możliwość lepszego zrealizowania planowanych celów. Finansowanie ma także swoje uwarunkowania i ramy, jednak należy podkreślić, że:

- najczęstszym źródłem finansowania przygotowania planu strategicznego są własne środki budżetowe (bez dokumentów tworzonych na potrzeby absorpcji funduszy unijnych),
- dobrze napisana strategia zawiera także plan finansowy.

Plan finansowy winien szacunkowo określać wagę środków wydawanych na poszczególne cele, a także wskazywać z biegiem lat czy wydatki będą malały czy rosły. Bardziej szczegółowe zapisy finansowe winny znaleźć się w dokumentach wdrożeniowych.

Plan finansowy jest także elementem systemu monitorowania, a następnie narzędziem ewaluacji systemu zarządzania strategicznego. Zagadnienie zakresu planu finansowego umieszczonego w strategii jest ściśle powiązane z zaplanowanym systemem wdrażania (szczegółowe harmonogramy finansowe tworzone są na poziomie planów operacyjnych czy projektów). Finansowanie w zarządzaniu strategicznym powinno zawierać także mobilizację na rzecz wykorzystania zasobów finansowych także lokalnych, różnych partnerów i może być pierwszym krokiem do podjęcia działań na rzecz mobilizacji i współpracy. Warto również pamiętać o skali trudności zadania, jakim jest mobilizacja zasobów, a pewnym narzędziem ułatwiającym to przedsięwzięcie jest oszacowanie ryzyka związanego z postawą potencjalnych partnerów. Nadzorowanie stopnia realizacji celów realizuje się przez monitoring, który winien być podejmowany równolegle w momencie rozpoczęcia prac nad planem strategicznym. Monitorowanie oparte jest o system wskaźników, które tworzy się lub wybiera się w stosunku do postawionych celów, a w dalszej kolejności określa się wartość tych wskaźników, tj. obecną i zakładaną, czyli docelową. Chcąc ustalić jakiego rodzaju wskaźniki podlegają monitorowaniu należy odpowiedzieć na pytanie o zakres wpływu określonej strategii – czy strategia dotyczy zmian organizacji i jej najbliższego otoczenia czy zmian społeczno-gospodarczych całej jednostki samorządu terytorialnego.

Występują dwa rozwiązania tej sytuacji:

- skonstruowanie takiego planu, który bierze pod uwagę zarówno działania administracji samorządowej, jak i organizacji społecznych i biznesowych,
- stworzenie wskaźników monitorujących bezpośrednio efekty działań administracji.

W rozwiązaniu pierwsze należy wpisać narzędzia budowania współpracy, a także określić metody mobilizacji partnerów społecznych oraz wyznaczyć sposób ich monitorowania. Jednocześnie należy zachować równowagę między założonymi celami a mobilizowanymi zasobami organizacji. Drugie rozwiązanie stanowi konieczność własnego zbierania i inwentaryzowania danych i w związku z tym należy opracować system wskaźników, a następnie dbać o jego trwałość, stabilność i kompatybilność do przedmiotu zarządzania strategicznego. Koszty i zakres działania, jakim jest monitorowanie, różnią się w zależności od wielkości jednostki terytorialnej, dla której jest tworzony plan strategiczny.

Proces monitorowania jest więc ściśle powiązany z planowaniem strategicznym, lecz stanowi również szerokie odrębne zagadnienie, które wymaga osobnego dokładnego wyjaśnienia i opisu. Przyjmując podział według kryterium momentu przeprowadzenia badania możemy wyróżnić następujące rodzaje ewaluacji:

- ewaluacja ex-ante – przeprowadzona w fazie wstępnej, gdy dokonuje się analizy przyjętych rozwiązań pod kątem potencjalnej zdolności osiągnięcia efektów i poprawności konstrukcji wszystkich elementów projektu,
- ewaluacja on-going – ma miejsce w trakcie realizacji, zwłaszcza w przypadku przedsięwzięć złożonych, o długim okresie wdrożenia, gdy możliwe i celowe są korekty,
- ewaluacja ex-post – po zakończeniu wdrożenia⁶.

Obowiązek przeprowadzenia ewaluacji ex-ante oprócz prawodawstwa unijnego nakłada ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. Nr 227, poz. 1658, z późn. zm.). Zauważmy, że prace planowania strategicznego, które są głównym zagadnieniem niniejszego referatu mogą być przeplecione wszystkimi typami ewaluacji. Proces ten może przebiegać, gdyż:

- podejmuje się decyzję w opracowaniu nowej strategii, wykonuje się odpowiednie diagnozy, przeprowadza się proces planowania strategicznego,
- po dwóch latach podejmuje się oceny „starej strategii” – z ewaluacji ex-post mogą wynikać na tyle istotne wnioski, że są one podstawą do weryfikacji naszego obecnego planu strategicznego,
- dochodząc do połowy okresu planowania lub w wyniku np. kryzysu finansowego, podejmuje się ocenę dotychczasowej realizacji strategii przez ewaluację on-going – ponownie można stanąć przed koniecznością przeprowadzenia procesu planowania strategicznego,
- w sytuacji, gdy kończy się proces planowania – warto ocenić nową strategię i przeprowadzić ewaluację ex-ante, choć wymogi jej stosowania nie dotyczą dokumentów lokalnych i regionalnych.

⁶ Górniak J., *Ewaluacja cyklu polityk publicznych*, [w:] Mazur S. (red.), *Ewaluacja funduszy strukturalnych – perspektywa regionalna*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2007.

Ewaluacja ex-ante powinna⁷ w procesie programowania służyć ocenie istniejącego projektu strategii pod kątem trafności z punktu widzenia potrzeb danej jednostki i jej mieszkańców (czy danego sektora), jak również z punktu widzenia spójności wewnętrznej w ramach zaplanowanych celów, a podejmowane działania mają za zadanie podniesienie jakości dokumentów i stanowią podstawę do przygotowania ostatecznych ich wersji.

Przy prowadzeniu ewaluacji ex-ante w fazie wstępnej, istotnymi zagadnieniami są:

- trafność strategii w stosunku do zidentyfikowanych potrzeb,
- skuteczność – szansa osiągnięcia zamierzonych celów,
- użyteczność – oszacowanie spodziewanego oddziaływania w stosunku do potrzeb.

Ewaluacja ex-ante stosuje głównie narzędzia prospektywne, tj. wybiegające w przyszłość, to jednocześnie należy pamiętać o tym, że im lepiej przeprowadzony proces budowania planu strategicznego, tym mniej wniosków z ewaluacji ex-ante będzie burzyło opracowane dzieło.

PODSUMOWANIE

Podsumowując należy pamiętać o kilku faktach:

- im dalsza przyszłość, tym trudniej ją przewidzieć,
- niektóre strategie podlegają rygorowi czasowemu zapisanemu w ustawach,
- im bardziej odległa przyszłość, tym więcej elementów może podlegać przesunięciu, gdy nie są realizowane.

W chwili obecnej aktualizowane są dokumenty w horyzoncie czasowym do 2020 r. Wydaje się zatem, że jeszcze przez kilka lat rok 2020 będzie horyzontem czasowym dla znacznej większości planów (dokumentów) strategicznych, opracowywanych przez władze samorządowe w Polsce.

LITERATURA:

- [1] Domański T., *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1999.
- [2] Gordon G., *Strategiczny plan dla gminy. Jak osiągnąć sukces?*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1998.

⁷ K. Olejniczak, *Proces przeprowadzania ewaluacji ex-ante i on-going w ramach narodowego planu rozwoju z uwzględnieniem etapów prac. Planowanie, projektowanie i realizacja ewaluacji – wkład do procedur operacyjnych ewaluacji w Polsce*, Ekspertyza dla Ministerstwa Gospodarki, Warszawa 2005.

- [3] Górniak J., *Ewaluacja cyklu polityk publicznych*, [w:] Mazur S. (red.), *Ewaluacja funduszy strukturalnych – perspektywa regionalna*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2007.
- [4] Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, PWN, Warszawa 2004.
- [5] Hausner J. (red.), *Komunikacja i partycypacja społeczna*, Kraków 1999.
- [6] Mączyńska E., *Dylematy kształtowania społeczno-gospodarczego ładu przyszłości*, Biuletyn PTE 2010, Nr 6 (50).
- [7] Olejniczak K., *Proces przeprowadzania ewaluacji ex-ante i on-going w ramach narodowego planu rozwoju z uwzględnieniem etapów prac. Planowanie, projektowanie i realizacja ewaluacji – wkład do procedur operacyjnych ewaluacji w Polsce. Ekspertyza dla Ministerstwa Gospodarki*, Warszawa 2005.
- [8] Strahl D. (red.), *Metody oceny rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2006.
- [9] Sztando A., *Analiza strategiczna jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] Strahl D. (red.), *Metody oceny rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2006.
- [10] *Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. Nr 227, poz. 1658, z późn. zm.)*.

STRESZCZENIE

Planowanie strategiczne jednostek samorządu terytorialnego

Opracowany referat dotyczący planowania strategicznego jednostek samorządu terytorialnego zawiera opis procesu powstania tego dokumentu oraz poszczególnych jego etapów. Pokazuje również zastosowanie różnych instrumentów, metod oraz ocen przy budowaniu tego dokumentu.

SUMMARY

Strategic planning of local government units

This paper concerning strategic planning of local government units includes the description of the process of creating this document and particular stages of this process. It also presents the use of different instruments, methods and assessments while creating this document.



Zuzanna Jurkiewicz

Uniwersytet Ekonomiczny
we Wrocławiu

Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji samorządowej

WSTĘP

Zarządzanie zasobami ludzkimi na całym świecie musi coraz szybciej dostosowywać się do wyzwań jakie stawia globalny biznes, a pośrednio również globalna administracja. Co ważniejsze musi bowiem odpowiadać na potrzeby własnych organizacji, a także ich kultur, prowadząc do wyróżniania się oraz utrzymywania na konkurencyjnym rynku. Minał już czas, kiedy to działania z dziedziny zarządzania zasobami ludzkimi były pozostawione w firmach samym sobie, gdy autonomizowały się i zaczynały nierzadko żyć własnym życiem. W różnych organizacjach coraz rzadziej spotyka się „szkolenia dla szkoleń”, które organizowane są po to, by podnosić kompetencje, w oderwaniu od efektów biznesowych, jakie powinny te szkolenia przynosić. Nie forsuje się kosztownych form rekrutacji, tudzież selekcji, jeśli nie ma to przynieść wymiernych korzyści itd. Dotyczy to jednak głównie firm prywatnych, które dokładniej przeliczają pieniądze przed ich wydaniem, w mniejszym stopniu instytucji administracyjnych. Niezwykle istotnym uwarunkowaniem zarządzania zasobami ludzkimi jest proces globalizacji. Bywa ona niekiedy nadużywany pojęciem, jednak musi ona być uwzględniona niemal przez wszystkie organizacje, które funkcjonują na rynkach krajowych, jak i zagranicznych. W odniesieniu do zarządzania zasobami ludzkimi globalizacja oznacza, iż musi ono mieć coraz częściej wymiar międzykulturowy. Procesy zarządzania zasobami ludzkimi muszą wspierać strategię firmy, ale także nie tracić z pola widzenia pracowników, od których często zależą wyniki osiągane przez każdą organizację. Wyniki bowiem zależą od tego, na ile pracownicy danej organizacji stanowić będą jej kapitał ludzki oraz społeczny. To, na co należy zwrócić szczególną uwagę w procesie zarządzania zasobami ludzkimi to zmieniający się pracownicy. Coraz częściej mówi się o specjalnym ich „gatunku”, czyli tzw. nomadach. Są to pracownicy, którzy

spędzają blisko 80 % i więcej swojego czasu w pracy z dala od stałego miejsca zamieszkania, Najważniejsze nie jest dla nich miejsce zamieszkania, lecz aspiracje oraz styl życia. Są także wśród nich domini expati – globalni wędrowcy za pracą, którzy poszukują jej na całym świecie, wędrujący często z rodziną. Uważają, że dom jest akurat tam, gdzie aktualnie pracują. Migracje takie mają charakter redystrybucyjny. Jeśli migrują wykształceni pracownicy, to największe korzyści odnoszą niewykształceni w krajach przyjmujących oraz odwrotnie. Należy zadać w tym miejscu pytanie czy do takich pracowników wędrujących za pracą, a także nowymi wyzwaniem można stosować tradycyjne, sprawdzone w innych warunkach metody i techniki zarządzania zasobami ludzkimi? To co jest sprawdzone i do pewnego stopnia pewne ułatwia rozwiązywanie problemów, ale nie jest jednocześnie uniwersalne. Czy to pracownik firmy produkcyjnej, usługowej, czy też urzędnik wymaga jednak indywidualnego traktowania.

Celem artykułu jest przedstawienie ogólnych założeń dotyczących zarządzania zasobami ludzkimi w administracji samorządowej oraz współczesnych tendencji w tym obszarze wiedzy, a także ukazanie zmian między administracją samorządową a biznesem w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi.

1. TEORETYCZNE ASPEKTY ZARZĄDZANIA ZASOBAMI LUDZKIMI

Funkcja personalna należy do podstawowych funkcji przedsiębiorstwa. Jej obiektem zainteresowania są ludzie jako komponent organizacji. W literaturze przedmiotu na oznaczenie działań personalnych można znaleźć takie określenia jak: „zarządzanie zasobami ludzkimi”, „zarządzanie personelem”, „zarządzanie zasobami pracy”, „zarządzanie potencjałem społecznym”, „polityka personalna” i wiele innych. Ten stan rzeczy związany jest z dwiema głównymi przyczynami. Coraz częściej podkreśla się strategiczne znaczenie wszystkich zatrudnionych i traktuje się ich jako kapitał ludzki. Dlatego też często używanym pojęciem, które określa ten zakres zarządzania, jest „zarządzanie kapitałem ludzkim”. Praktyki personalne w poszczególnych krajach charakteryzują się różnym poziomem zaawansowania. Należy wspomnieć także o uwarunkowaniach językowych oraz o dynamice i bogactwie problematyki kadrowej, która wymaga rozstrzygnięć we współczesnych warunkach funkcjonowania organizacji. Trudno byłoby bowiem także udowodnić przewagę jednego terminu nad innymi¹. W niniejszym opracowaniu, opisując funkcję personalną, używany będzie termin „zarządzania zasobami ludzkimi”.

Istnieje wiele definicji zarządzania zasobami ludzkimi. A. Pocztowski zarządzanie zasobami ludzkimi ujmuje jako „podstawową kategorię, za pomocą której asocjujemy ogół problemów związanych z funkcjonowaniem ludzi w organizacji, obejmującą ogół instytucjonalnych, funkcjonalnych i instrumentalnych aspektów zarządzania przedsiębiorstwem, odnoszącym się do zapewnienia mu w określonym miejscu i czasie niezbędnych zasobów

¹ T. Listwan, *Zarządzanie kadrami*, Wydawnictwo Ch. Beck, Warszawa 2010, s. 15.

ludzkich w wymiarze ilościowym i jakościowym oraz do efektywnego ich spożytkowania w procesie pracy zgodnie z misją i celem nadrzędnym przedsiębiorstwa².

Zdaniem M. Kostery „zarządzanie potencjałem społecznym organizacji polega na planowym i celowym doborze poszczególnych elementów systemu personalnego oraz na ich dopasowaniu do siebie i strategii organizacji³.

Zarządzanie zasobami ludzkimi definiuje się również jako strategiczne oraz spójne podejście do zarządzania najcenniejszym zasobem każdej organizacji – ludźmi, którzy w niej pracują i którzy indywidualnie, a także zbiorowo przyczyniają się do osiągania jej celów. Zarządzanie zasobami ludzkimi można także zdefiniować jako zarządzanie pracą i ludźmi w celu osiągnięcia zamierzonych celów. John Storey definiuje zarządzanie zasobami ludzkimi jako zestaw powiązanych kierunków postępowania, które oparte są na określonych podstawach ideologicznych oraz filozoficznych. Ogólnym celem zarządzania zasobami ludzkimi jest zapewnienie organizacji możliwości osiągania sukcesów dzięki zatrudnianym przez nią ludziom. Systemy zarządzania zasobami ludzkimi mogą być źródłem organizacyjnej sprawności, która umożliwia poszczególnym firmom zdobywanie wiedzy oraz kapitału poprzez wykorzystywanie nowych okazji i uwarunkowań. Caldwell wyszczególnił dwanaście celów działań, które związane są z zarządzaniem zasobami ludzkimi. Oto niektóre z nich:

- zarządzanie ludźmi jako zasadniczymi wartościami w zdobywaniu przez organizację przewagi konkurencyjnej,
- uzgodnienie polityki zarządzania zasobami ludzkimi z polityką firmy i jej strategią korporacyjną,
- wypracowywanie ściśle ze sobą skoordynowanych zasad postępowania, procedur i systemów HR,
- tworzenie szczuplejszej i bardziej elastycznej organizacji zdolnej do szybkiego reagowania na zmiany,
- zwiększenie oddania pracowników w stosunku do organizacji,
- zwiększenie odpowiedzialności zarządzających za politykę HR.

Istnieje wiele cech charakterystycznych zarządzania zasobami ludzkimi. Jednak tak naprawdę nie są one uniwersalne. Zróżnicowanie zarządzania zasobami ludzkimi związane jest z tym, iż w rozmaitych organizacjach istnieje wiele modeli i praktyk, które często tylko w niektórych aspektach odnoszą się do koncepcji zarządzania zasobami ludzkimi. Warto tutaj przytoczyć spostrzeżenie Boxalla, który mówi, iż zarządzanie zasobami ludzkimi obejmuje szeroki zakres działalności i dużą różnorodność odmian w zależności od zawodów, poziomów organizacyjnych, czy jednostek gospodarczych. Być może najistotniejszą cechą zarządzania zasobami ludzkimi jest znaczenie, jakie przywiązuje się do strategicznej integracji. Wynika to z wizji

² A. Pocztowski, *Rozwój potencjału pracy jako problem zarządzania zasobami ludzkimi w przedsiębiorstwie*, seria specjalna: Monografie, Wyd. AE Kraków, Kraków 1993, s. 20.

³ M. Kostera, *Zarządzanie personelem*, PWE, Warszawa 1994, s. 31.

naczelnej dyrekcji oraz personelu kierowniczego wymagającej pełnego zaangażowania wszystkich pracowników. Chodzi bowiem o możliwości, jakimi dysponuje organizacja, by zintegrować ze swoimi planami strategicznymi kwestie zarządzania zasobami ludzkimi, co ma zapewnić spójność rozmaitych jego aspektów i zachęcić menedżerów pierwszej linii do uwzględniania perspektywy zarządzania zasobami ludzkimi w podejmowanych przez nich decyzjach. Zaangażowanie to kolejna cecha zarządzania zasobami ludzkimi. U podstaw koncepcji leży całkowita identyfikacja pracowników z celami i wartościami organizacji – zaangażowanie pracownika, ale na warunkach przedsiębiorstwa. Ogólne podejście do zarządzania zasobami ludzkimi zakłada, iż zasoby ludzkie są wartością i źródłem przewagi konkurencyjnej. Ponadto ludzie i ich zbiorowe umiejętności, kompetencje oraz doświadczenie w powiązaniu z ich zdolnościami do zastosowania tych atrybutów w interesie zatrudniającej organizacji są obecnie traktowane jako istotne elementy sukcesu tej organizacji, jako istotne źródło przewagi konkurencyjnej⁴.

Zarządzanie zasobami ludzkimi determinowane jest wieloma czynnikami. Do najważniejszych z nich zaliczyć można: aktualną sytuację gospodarczą kraju, obowiązujące przepisy prawne, zmiany w zakresie technik i technologii oraz oczekiwania i potrzeby społeczeństwa, a także postawy pracowników danej organizacji. Można zatem sądzić, że zarządzanie zasobami ludzkimi uwarunkowane jest czynnikami natury ekonomicznej, politycznej, prawnej, technicznej oraz społecznej i kulturowej. Aspekty ekonomiczne zwykle mają decydujący wpływ na zachowanie się organizacji na rynku. Nieco inaczej bowiem gospodaruje się w okresie prosperity niż w okresie recesji. Ponadto występująca sytuacja na rynku pracy powoduje określone działania, jeśli chodzi o zarządzanie zasobami ludzkimi w przedsiębiorstwie. Istniejący poziom bezrobocia i jego struktura kwalifikacyjna określa warunki i możliwości pozyskiwania nowych pracowników do danej organizacji, a także ich wymagania odnośnie warunków pracy i płacy. Kolejną determinantą są istniejące regulacje prawne. One właśnie regulują funkcjonowanie organizacji na rynku, a co za tym idzie wszystkich jej zasobów. Do podstawowych rozwiązań prawnych wpływających na zarządzanie zasobami ludzkimi zaliczyć można: kodeks pracy, ustawę o zatrudnieniu i rehabilitacji zawodowej osób niepełnosprawnych, itd. Czynniki techniczno-technologiczne mają istotny wpływ na takie obszary zadaniowe zarządzania zasobami ludzkimi jak dobór na stanowiska pracowników o potencjale pracy zgodnym z wymaganiami techniczno-technologicznymi, zagadnienia derekrutacji tych, którzy tych wymagań nie spełniają i rokują w tym kierunku małe nadzieje, szkolenia i treningi w aspekcie zachodzących zmian. Z kolei uwarunkowania społeczno-kulturowe zarządzania zasobami ludzkimi sprowadzają się do uwzględniania przy kierowaniu podwładnymi istniejącej kultury organizacyjnej, wyznawanych przez pracownika wartości, oczekiwań oraz potrzeb pracowniczych⁵.

⁴ M. Armstrong, *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi*, Wyd. Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 15.

⁵ L. Koziół, A. Piechnik – Kurdziel, J. Kopeć, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w firmie. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Biblioteczka Pracownicza, Warszawa 2006, s. 33.

2. ZARZĄDZANIE ZASOBAMI LUDZKIMI OBSZAREM ZMIAN W ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ

Włączenie Polski w struktury europejskie oraz zachodzące od kilkunastu lat procesy reformowania sektora publicznego, wywołały wzrost zainteresowania tworzeniem nowych oraz doskonaleniem istniejących już organizacji, które to zaspokajają potrzeby społeczeństwa. Zmiany w otoczeniu organizacji publicznych oddziałują na przekształcenia w jej wnętrzu i odwrotnie. Zmiany te najczęściej dotyczą strategii, struktury, technologii, jak i zasobów ludzkich. W organizacjach publicznych zasoby ludzkie najogólniej nazwać można „służbą publiczną”. Według W. Mikułowskiego na służbę publiczną składają się bowiem wszystkie osoby, które wykonują funkcje zmierzające do realizacji celów Państwa w ramach struktur, które należą do jego organizacji. Zasoby ludzkie jednostek samorządu terytorialnego stanowią część podsystemu zarządzania terytorialnego, odnoszącego się przede wszystkim do kompetencji pracowników, tj. wiedzy, umiejętności, zdolności, doświadczenia. Postawa pracownika urzędu ma ogromne znaczenie dla wizerunku oraz sposobu działania danej organizacji. Dostosowywanie systemu zarządzania zasobami ludzkimi do zmian zachodzących w otoczeniu jest istotnym elementem zmian w organizacjach publicznych. Skuteczność działań realizowanych w zarządzaniu zasobami ludzkimi organizacji publicznej zdeterminowana jest przez dwa rodzaje czynników – uwarunkowania wewnętrzne oraz zewnętrzne. Uwarunkowania wewnętrzne dotyczą czynników, które zależne są od samej organizacji, zaliczyć można do nich m. in.:

- wielkość zatrudnienia,
- struktura zatrudnienia,
- kierunek oraz poziom wykształcenia,
- doświadczenia zawodowe i życiowe,
- dążenia i oczekiwania pracowników,
- kultura organizacyjna,
- struktura organizacyjna.

Z kolei uwarunkowania zewnętrzne, które nie są zależne od samej organizacji. Składają się z:

- globalizacji,
- konkurencji,
- technologii,
- czynników polityczno-prawnych,
- czynników demograficznych,
- czynników społeczno-kulturowych⁶.

⁶ W. Karna, *Zmiany w zarządzaniu zasobami ludzkimi w administracji samorządowej*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, Kraków 2011, s. 68.

Zmiany, które zachodzą zarówno w wewnętrznych, jak i zewnętrznych warunkowaniach zarządzania zasobami ludzkimi wymuszają ciągle zmiany w podejściu do sprawowania funkcji personalnej. Polegają one na przechodzeniu od przypadkowych działań poprzez rutynowe administrowanie do umacniania się jej jako pełnowartościowej dziedziny funkcjonowania organizacji⁷.

Postępująca globalizacja gospodarki światowej w szczególny sposób kreuje zmiany w otoczeniu organizacji. Przejawia się ona w stopniowym zaniku znaczenia granic narodowych na działalność handlową oraz nasileniu przepływu kapitału, dóbr, technik, a także usług i informacji między różnymi krajami. Tworzący się dzięki temu jednolity rynek usuwa wszelkie bariery dając możliwość tworzenia nowych stosunków gospodarczych. Najważniejsze i zarazem pierwotne znaczenie wobec wszystkich wymienionych warunków mają zjawiska i procesy okresu transformacji społeczno-gospodarczej. Uwarunkowania ekonomiczne oraz prawne mają największy wpływ na kształtowanie działalności organizacji publicznych. Wyrażają się one głównie w poziomie wzrostu gospodarczego, który rzutuje na wysokość dochodów ludności i koniunkturę gospodarczą, stawkach oprocentowania kredytów, cenach podstawowych surowców i energii, czy poziomie podatków⁸.

Proces zmian, które zachodzą w organizacjach wykazuje także silne związki ze zmianami dokonywanymi w sposobie życia i z nowym sposobem myślenia społeczeństwa. Obowiązujące normy moralne oraz zwyczaje, utrwalone w danym środowisku tradycje i wierzenia religijne określają granice swobody, w których powinny mieścić się rzeczywiste zachowania uczestników organizacji publicznej. Zachodząca zmiana systemu wartości społeczeństwa jest sygnałem dla organizacji, jakich warunków pracy oczekują obecni, a także przyszli pracownicy, by móc dobrze wypełniać swoje obowiązki. Organizacje publiczne są postrzegane przez społeczeństwo nie tylko w kategoriach dostawcy usług, ale także jako podmioty, które służą otoczeniu, w którym funkcjonują. Dlatego też coraz większy nacisk kładzie się na wymiar etyczny działania tychże organizacji. W schemat państwa demokratycznego wpisane są wartości moralne. Czynnikiem, który utrudnia formowanie etosu urzędnika jest kryzys wartości podstawowych, które mają stanowić fundament pod budowę aksjologii urzędu. Istotne jest zatem przyjęcie określonego systemu wartości zarówno przez społeczność lokalną, jak i przez urzędników publicznych. Posługiwanie się w zarządzaniu kodeksami etycznymi może okazać się przydatne do racjonalizacji i uzasadnienia wątpliwych, czy też problematycznych postaw i działań pracowników urzędów. Wzrost wymagań obywateli jest jednym z przejawów zmian, jakie dokonują się w otoczeniu organizacji. Ciągłe zmiany preferencji społeczności lokalnych powodują, iż organizacja publiczna stara się stosować szereg działań, by móc zadowolić mieszkańca, oferując usługi bardziej różnorodne oraz o coraz wyższej jakości⁹.

⁷ Pochtowski A., *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Zarys problematyki i metod*, Antykwa, Kraków – Kluczbork 1998, s. 16.

⁸ W. Karna, *Zmiany w zarządzaniu...*, wyd. cyt., s. 70.

⁹ Tamże, s. 73.

Postępująca informatyzacja gospodarki i społeczeństwa jest niezwykle istotnym czynnikiem zmian, które wpływają na organizację publiczną. Organizacje publiczne zmuszone są do ciągłego pozyskiwania nowych informacji. Problemy, które obecnie się pojawiają w zarządzaniu organizacją publiczną wymagają znacznie większej ilości informacji niż parę lat temu. Złożoność oraz różnorodność warunków, które wpływają na zmiany w zarządzaniu we współczesnych organizacjach publicznych, sprawiają, iż muszą one nieustannie analizować swoją sytuację i otoczenie, w którym funkcjonują. Organizacje publiczne nie mogą bowiem ignorować sygnałów, które płyną z otoczenia. U podstaw zmian, które dokonują się w organizacjach publicznych leżą także czynniki wynikające z wnętrza organizacji. Zmiany owe związane są często z rosnącym poziomem wiedzy i umiejętności urzędników, jak również coraz wyższy poziom ich ambicji oraz aspiracji zawodowych. Siłą napędową zmian o charakterze wewnętrznym może stać się również przyjęta przez kadre kierowniczą organizacji publicznej wizja jej rozwoju w przyszłości. Zarządzanie zasobami ludzkimi ma przyczynić się do kreowania rzeczywistości poprzez wspomaganie organizacji publicznej w procesach adaptacyjnych, które związane są z dostosowaniem się do zmian zachodzących w otoczeniu. Otwartość organizacji publicznych na wpływ otoczenia jest pożądana ze względu na fakt, iż sprzyja dostosowaniu ich działalności do potrzeb publicznych¹⁰.

3. CECHY SYSTEMU ZARZĄDZANIA ZASOBAMI LUDZKIMI W ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ

Dziś już nie ulega wątpliwości, że od umiejętnego prowadzenia polityki kadrowej w ogromnej części zależy powodzenie wykonania zamierzonych planów oraz projektów. Nie wystarczy obecnie stworzyć dalekosiężne strategie i koncepcje rozwoju gmin, powiatów, czy województw oraz opracować śmiało ich rozwiązania realizacyjne. Do ich zrealizowania niezbędne jest dobranie kompetentnych, dobrze współpracujących ze sobą zespołów ludzkich, w ramach których precyzyjnie zostaną opisane i rozdane określone role i zadania. Powyższa konstatacja nie dotyczy zresztą jedynie tego fragmentu misji każdej JST, ale także odnosi się do prowadzenia działalności bieżącej, choćby w zakresie użyteczności publicznej, w wykonywaniu której liczy się coraz bardziej efektywność finansowania i lepsze, czyli zgodne z oczekiwaniami, zaspokajanie potrzeb mieszkańców danej JST¹¹.

W opisie systemu zarządzania zasobami ludzkimi można wyróżnić kilka najważniejszych i charakterystycznych znamion, które pozwalają ocenić na ile system ten odpowiada kryteriom powszechnie przyjętym w państwach, które stosują od dawna skuteczne mechanizmy zarządzania personelem.

Wymogiem wstępnym, a zarazem koniecznym jest zapewnienie wprowadzanemu systemowi zgodności z konstytucją oraz zawartymi w niej za-

¹⁰ Tamże, s. 74.

¹¹ W. Misiąg, *Wzorowy urząd, czyli jak usprawnić administrację samorządową, jak mierzyć jej zadania i wyniki*, Wyd. Bank Gospodarstwa Krajowego, Warszawa 2005, s. 39.

sadami. Konstytucja RP nie normuje wprowadzie *expressis* Derbis statusu i znamion administracji samorządowej, to jednak nie można nie zauważyć, że jednoznacznie określa zasadnicze cechy systemu służby cywilnej w administracji rządowej. Istnieją dwie zasadnicze płaszczyzny, na jakich należy rozpatrywać cechy prawidłowego systemu zarządzania zasobami ludzkimi w samorządzie. Pierwsza z nich odnosi się do samego systemu, jako całości i cech jemu właściwych z punktu widzenia funkcjonowania i rozwoju całego urzędu. Druga natomiast obejmuje zestaw znamion, którymi to powinny cechować się poszczególne rozwiązania z punktu widzenia samych pracowników¹².

1. Pierwszą istotną cechą jaką powinien odznaczać się dobry samorządowy system zarządzania zasobami ludzkimi jest jego skuteczność. Można tę cechę systemowi przypisać wtedy, gdy będzie on:
 - reagował z odpowiednim wyprzedzeniem na potrzeby urzędu, które wynikają z realizacji zadań i kompetencji określonych normatywnie dla danej kategorii JST oraz z przyjętych przez poszczególne JST strategii i programów rozwojowych,
 - pozwalał utrzymywać najbardziej kompetentne i wartościowe zasoby ludzkie, czy to w ramach stosunku pracy jako pracowników urzędu, czy to na podstawie umów cywilnoprawnych w roli doradców, czy też ekspertów, którzy działają na rzecz JST,
 - stymulował pracowników do bardziej efektywnej pracy, co oznacza umiejętne wykorzystanie całego szeregu znanych instrumentów odwołujących się do takich sfer zarządzania personelem jak okresowe ocenianie, itd.
2. Otwartość to kolejna cecha samorządowego systemu zarządzania zasobami ludzkimi, która jest coraz bardziej akcentowana. Owa otwartość posiada bowiem dwa oblicza. Pierwsze z nich związane jest z systemem jako całością, drugie odnosi się do płaszczyzny związanej z instytucjami prawnymi, które służą rozwojowi samych pracowników. Pierwsze ujęcie omawianej cechy oznacza taki system, w którym istnieje możliwość eksponowania przykładów dobrej praktyki oraz, który pozostaje stale elastyczny i otwarty na wszelkie zmiany, modyfikacje, czy też ulepszenia.
3. Kolejne cechy dobrego samorządowego systemu zarządzania zasobami ludzkimi jest przejrzystość oraz jawność systemu. Przejrzystość polega na wprowadzeniu do niego reguł i instytucji czytelnych, logicznych i zrozumiałych dla wszystkich osób (tych pracujących w administracji publicznej, jak i innych zainteresowanych). Jawność systemu przejawia się w podawaniu do publicznej wiadomości wszystkich informacji, które dotyczą systemu zarządzania zasobami ludzkimi. Pełna dostępność informacji dla każdego chcącego ją otrzymać w dzisiejszym stanie techniki informatycznej nie przedstawia poważniejszych problemów i zależy tylko od przestrzegania właściwych przepisów oraz woli i umiejętności odpowiednich organów JST oraz osób bezpośrednio za tę sferę odpowiedzialnych.

¹² Tamże, s. 41.

4. Zaakcentować należy także konsekwencję, z jaką prowadzący politykę personalną powinni stosować wszystkie przewidziane instrumenty prawne. Samorządowy system zarządzania zasobami ludzkimi zakłada bowiem działanie w dłuższym horyzoncie czasowym, dlatego też determinacja w działaniu oraz cierpliwość w oczekiwaniu na pojawienie się założonych rezultatów – to niezbędne cechy osób odpowiedzialnych za tę politykę.

System zarządzania zasobami ludzkimi w samorządzie terytorialnym musi odznaczać się nie tylko cechami, które wynikają z przesłanek odwołujących się do reguł skutecznego działania. Powinien także uwzględniać wnioski wypływające z przyjętego w danym państwie ustroju terytorialnego i ustroju samej administracji. Zatem z tego punktu widzenia najważniejszą cechą jest adekwatność zasad i instytucji prawnych systemu zarządzania personelem do wspomnianych reguł ustrojowych.

Drugą zasadniczą płaszczyzną rozważań o optymalnym systemie zarządzania zasobami ludzkimi w administracji samorządowej jest zestaw znamion, którymi powinny cechować się konkretne rozwiązania z punktu widzenia poszczególnych pracowników. Przegląd owych cech należy rozpocząć od znamienia, które można określić jako motywacyjność systemu. Oznacza ono konstruowanie takich instrumentów, które będą stymulowały pracowników do własnego rozwoju, a co w konsekwencji prowadzić będzie do coraz lepszej, czyli wydajnej, twórczej oraz nastawionej na osiągnięcie zamierzonego celu pracy. Wiele jest sposobów, które służą realizacji tej cechy:

- wielopostaciowość systemu motywacyjnego, która odwołuje się do różnych płaszczyzn: finansowej (nagrody, bonusy), ambicjonalnej (formy uznania, doceniania), czy dotyczącej warunków pracy (bezpieczeństwo i estetyka miejsca pracy, wyposażenie techniczne),
- poczucie identyfikacji pracownika z firmą, która prowadzi w rezultacie do budowania stosunków opartych na zaufaniu i lojalności wobec urzędu, współpracowników,
- awansowanie pracowników, które powinno przybierać postać formułowania indywidualnie zaplanowanych ścieżek kariery zawodowej,
- stabilność zatrudnienia jako stabilna wartość, zwłaszcza w trudnych czasach o dużym stopniu bezrobocia.

Drugą cechą z punktu widzenia pracowniczego to otwartość w dostępie do wszystkich stanowisk urzędniczych w administracji JST. Oznacza ona obowiązek ujawniania wszystkich wakujących stanowisk urzędniczych w danym urzędzie. Związane są z nią bardzo wyraźnie także powszechność oraz równość w dostępie do stanowisk, co oznacza stosowanie takich samych wymagań i procedur, a w konsekwencji identyczne traktowanie i ocenianie wszystkich zgłaszających się kandydatów na dane stanowisko pracy, przez co obywatele, którzy korzystają z pełni praw publicznych, mają możliwość ubiegania się o zatrudnienie wedle jednakowych zasad.

Kolejną bardzo istotną cechą systemu zarządzania zasobami ludzkimi w administracji samorządowej jest sprawiedliwość mechanizmu, który oce-

nia dokonania pracownicze. Spełnienie tegoż postulatu wymaga dopracowania się w miarę możliwości jak najbardziej zobiektywizowanego, a minimalizującego „swobodne” uznanie przełożonego, systemu kryteriów oceny oraz wskaźników mierzenia jakości pracy. Wskaźniki te powinny, doceniając zaangażowanie i efekty działań urzędnika, być czytelne, przekonujące, konkretne oraz mierzalne. Niezbędne jest tu bowiem sformułowanie opisu stanowisk, które zawierają oczekiwania wobec osób, które je zajmują lub obejmują¹³.

4. ADMINISTRACJA PUBLICZNA I BIZNES – PODOBIEŃSTWA I RÓŻNICE W ZARZĄDZANIU ZASOBAMI LUDZKIMI

Pracownicy stykają się z podobnymi zjawiskami niezależnie od tego, czy pracują w administracji czy w biznesie. Warto wspomnieć jednak o różnicach, jakie widać w realizacji zarządzania zasobami ludzkimi w organach administracji publicznej i w organizacjach biznesowych. Zasadnicze różnice dotyczą tzw. twardych aspektów zarządzania zasobami ludzkimi, tj. przyjmowanych procedur, standardów, metody i technik stosowanych w pracy. Podobieństwa natomiast dotyczą miękkich aspektów, przede wszystkim kierowania ludźmi. Podobieństwa te wynikają przede wszystkim z podobieństwa natury ludzkiej¹⁴.

Organizacja administracji publicznej, w odróżnieniu od organizacji biznesowej:

- ma bardziej sformalizowany charakter,
- problemy rozwiązywane są w sposób biurokratyczny,
- menedżerowie mają mniejszą autonomię,
- sztywne są zasady zatrudniania, awansowania i zwalniania pracowników oraz większe bezpieczeństwo zatrudnienia,
- istnieje niewielki związek między wynikami pracy a wynagrodzeniem pracowników.

Pracownicy zatrudnieni w administracji publicznej ogólnie zwani urzędnikami, ale podobnie nazywa się osoby zatrudnione na tzw. stanowiskach administracyjnych w biznesie. Jednakże tylko w administracji publicznej pracownicy mogą być pracownikami lub urzędnikami służby cywilnej, razem stanowiąc jej korpus. W służbie cywilnej obowiązują szczegółowo opisane prawem zasady i sposoby odnoszące się do wszystkich praktycznie etapów zarządzania zasobami ludzkimi. W przeciwieństwie do biznesu, mają one charakter sztywny, pozostawiają przełożonym znikomą margines swobody decyzji w realizacji funkcji personalnej. Pracownicy zatrudnieni czy to w administracji publicznej, czy też w organizacjach biznesowych są

¹³ Tamże, s. 44.

¹⁴ J.M. Szaban, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w biznesie i administracji publicznej*, Wyd. Difin, Warszawa 2011, s. 55.

członkami mniejszych lub większych zespołów, złożonych ze współpracowników i przełożonych. W tych zespołach kształtuje się wiele elementów zarządzania zasobami ludzkimi, mniej uzależnionych od formalnych procedur, a bardziej od relacji międzyludzkich na różnych poziomach organizacyjnych. Jedną z istotnych różnic między urzędnikami a pracownikami biznesu jest to, że pierwsi w swej pracy załatwiają sprawy petentów (interesantów), drudzy zaś sprawy klientów¹⁵.

Charakterystyczne dla zarządzania zasobami ludzkimi w organizacjach publicznych są ograniczenia, które dotyczą sztywnych zasad zatrudniania, awansowania oraz zwalniania pracowników. Zamiast systemu zarządzania zasobami ludzkimi powszechne wydaje się reagowanie na pojawiające się potrzeby. Dostrzec można również brak wiedzy, umiejętności, czy wreszcie nawyków do pracy zespołowej. Mało upowszechnione jest również prowadzenie polityki rozwoju zasobów ludzkich¹⁶. Tabela przedstawia wybrane determinanty zarządzania zasobami ludzkimi w organizacjach publicznych i biznesowych.

Tabela 1. Wybrane determinanty zarządzania zasobami ludzkimi w organizacjach publicznych i biznesowych

Przedmiot porównania	Organizacje biznesowe	Organizacje publiczne
Status pracodawcy	Przedsiębiorca (właściciel)	Przedstawiciel władzy państwowej, rządowej, samorządowej
Misja organizacji	Osiąganie przewagi konkurencyjnej	Zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczeństwa o charakterze publicznym
Cel działalności organizacji	Głównie osiąganie zysku	Pełnienie służby publicznej wobec mieszkańców
Status odbiorcy usług organizacji	Klient (konsument)	Petent (strona, mieszkaniec, obywatel, podatnik)
Ocenianie pracowników	Stosowanie głównie kryteriów ekonomicznych	Legalizm podejmowania decyzji, sprawność wykonywania przydzielonych zadań o charakterze administracyjnym
Wynagradzanie	Płaca jako koszt przedsiębiorstwa	Płaca pochodzi ze środków publicznych
Etyka w pracy	Zasady etyki biznesu	Wysokie oczekiwania społeczne co do postaw etycznych urzędników, neutralność polityczna, bezstronność

Źródło: opracowanie własne na podstawie W. Karna, *Zmiany w zarządzaniu zasobami ludzkimi w administracji samorządowej*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, Kraków 2011, s. 75.

¹⁵ Tamże, s. 56.

¹⁶ M. Zawicki, Mazur S., Bober J. (red.), 2004, *Zarządzanie w samo-rządzie terytorialnym. Najlepsze praktyki*, Wyd. Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2004, s. 15.

Witold Kieżun prowadzi od wielu lat analizę funkcjonowania organów administracji, ze szczególnym uwzględnieniem patologii w nich zachodzących. Kwintesencją rozważań na ten temat jest znana powszechnie idea „czterech jeźdźców Apokalipsy”, która pokazuje główne grzechy administracji. Także w administracji biznesowej można się dopatrzeć niektórych z tych grzechów. Kieżun kieruje swoją krytykę do biurokratyzmu, zjawiska, które odnosi się w zasadzie do administracji publicznej. Owych czterech jeźdźców reprezentuje takie patologie jak gigantomania, korupcja, arogancja oraz luksusomania. Do tych patologii dopisać można jeszcze także:

- upolitycznienie – gdy polityka sięga najniższych szczebli zarządzania, a nawet szczebli wykonawczych w administracji, to uznać to można za patologię,
- asekuranctwo – lepiej nic nie robić, zaniechać, niż coś jednak zrobić i narazić się na ewentualne zarzuty,
- kumoterstwo i nepotyzm – grzech ten należy odnieść nie tylko do administracji, ale występujący właśnie tam budzi najwięcej protestów i zastrzeżeń społecznych,
- ograniczanie inicjatywy oddolnej – rodzi się z obawy przełożonych, że podwładni mogą okazać się lepszymi od nich,
- stałe poszerzanie swego pola działania – wymyślanie nowych kompetencji, m.in. po to, by udowodniać swoją niezbędność,
- zły przepływ informacji między różnymi szczeblami administracji,
- niedostateczne kompetencje urzędników¹⁷.

Oczekiwania społeczne wobec urzędników są na ogół dosyć wysokie. Wyniki badań, które zostały przeprowadzone w 2010 roku wskazują na następujące cechy i umiejętności, jakimi powinien odznaczać się urzędnik samorządowy:

- uprzejmość, życzliwość – 81,2%,
- kompetencje – 65,4%,
- zaangażowanie w pracę – 27,8%,
- profesjonalizm – 27,0%,
- komunikatywność – 22,0%,
- bezinteresowność – 7,8%,
- stosowny ubiór – 5,2%,
- kultura osobista – 2,4%.

Na ile te oczekiwania wobec reprezentantów administracji w urzędach administracji centralnej i samorządowej są spełniane, pozostaje kwestią

¹⁷ W. Kieżun, *Sprawne zarządzanie organizacją. Zarys teorii i praktyki*, Wyd. SGH, Warszawa 1998, s. 375.

otwartą. Jak zostało wspomniane, grzechy wymienione wyżej jako grzechy biurokratyzmu występują również w administracjach biznesowych, ale skala zjawisk jest różna, różne są też dla społeczeństwa przede wszystkim konsekwencje określonych zachowań urzędników biznesowych. Mniej mogą oni szkodzić przedstawicielom społeczeństwa, a bardziej własnym firmom¹⁸.

PODSUMOWANIE

Obszar zarządzania zasobami ludzkimi w samorządzie jest tematem, który obecnie spotyka się z ogromnym zainteresowaniem ze strony zarówno wójtów, burmistrzów, prezydentów, starostów, czy wreszcie całą kadrami kierowniczą jednostek samorządu terytorialnego.

Podejmowane w ostatnim czasie działania próbujące uregulować kwestię zarządzania publicznego mają charakter niezwykle powierzchowny, punktowy lub podejmowane są w trybie, który wywołuje wiele kontrowersji społecznych. Wszystko to powoduje, iż zarządzający, czy też sprawujący funkcje kierownicze w urzędach administracji samorządowej zdani są na swoją wiedzę, przemyślenia oraz umiejętność transferu rozwiązań zarządczych z innych urzędów, uchodzących za innowacyjne w zakresie systemu zarządzania.

Urzędy samorządowe mają doświadczenia w różnych dziedzinach zarządzania zasobami ludzkimi. W różnych dziedzinach wprowadziły także lub też zamierzają wprowadzić nowe rozwiązania oraz inicjatywy. Obecnie administracja publiczna przechodzi proces zmian, których wprowadzanie jest tym trudniejsze, że odbywa się w sytuacji ograniczeń budżetowych przy jednoczesnym wzroście oczekiwań ze strony społeczeństwa, dotyczącym wyższej jakości świadczonych usług.

Zarządzanie zasobami ludzkimi zależy od wielu czynników, które są związane zarówno z wnętrzem, jak i z otoczeniem. Czynniki wewnętrzne odnoszą się do stanu oraz jakości zasobów organizacji. Coraz częściej podkreśla się, że zasoby ludzkie odgrywają współcześnie najistotniejszą rolę, ponieważ to właśnie od skuteczności działania ludzi zależy optymalne wykorzystanie pozostałych zasobów i wykonywanie zadań publicznych, które są przypisane administracji samorządowej.

LITERATURA:

- [1] Armstrong M., *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi*, Wyd. Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.
- [2] Karna W., *Zmiany w zarządzaniu zasobami ludzkimi w administracji samorządowej*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, Kraków 2011.

¹⁸ J.M. Szaban, *Zarządzanie zasobami ludzkimi w biznesie i administracji publicznej*, Wyd. Difin, Warszawa 2011, s. 59.

- [3] Kieżun W., *Sprawne zarządzanie organizacją. Zarys teorii i praktyki*, Wyd. SGH, Warszawa 1998.
- [4] Kostera M., *Zarządzanie personelem*, PWE, Warszawa 1994.
- [5] Koziół L., Piechnik – Kurdziel A., Kopeć J., *Zarządzanie zasobami ludzkimi w firmie. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Biblioteczka Pracownicza, Warszawa 2006.
- [6] Listwan T., *Zarządzanie kadrami*, Wydawnictwo Ch. Beck, Warszawa 2010.
- [7] Misiąg W., *Wzorowy urząd, czyli jak usprawnić administrację samorządową, jak mierzyć jej zadania i wyniki*, Wyd. Bank Gospodarstwa Krajowego, Warszawa 2005.
- [8] Pocztowski A., *Rozwój potencjału pracy jako problem zarządzania zasobami ludzkimi w przedsiębiorstwie, seria specjalna*, Monografie AE Kraków, Kraków 1993.
- [9] Pocztowski A., *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Zarys problematyki i metod*, Antykwa, Kraków – Kluczbork 1998.
- [10] Szaban J.M., *Zarządzanie zasobami ludzkimi w biznesie i administracji publicznej*, Wyd. Difin, Warszawa 2011.
- [11] Zawicki M., Mazur S., Bober J. (red.), *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Najlepsze praktyki*, Wyd. Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2004.

STRESZCZENIE

Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji samorządowej

W artykule zostało zdefiniowane pojęcie i istota zarządzania zasobami ludzkimi oraz obszar ich zmian w odniesieniu do administracji samorządowej. W dalszej części artykułu omówiono czynniki, które determinują skuteczność działań systemu zarządzania zasobami ludzkimi. Przedstawiono w nim również cechy tego systemu, jakimi powinna charakteryzować się administracja samorządowa, ze szczególnym naciskiem na jego skuteczność. Zaprezentowano także podobieństwa i różnice w organizacjach biznesowych i administracji publicznej dotyczące zarządzania zasobami ludzkimi.

SUMMARY

Human resources management in self – territorial administration

In the article it has been defined concept and nature of human resources management and its changes in itself – territorial administration context. Subsequently it presents factors, which determine efficiency of human resources management. Moreover there are represented attributes of HRM, which should be pervasive in itself – territorial administration in order to increase its efficiency. There are illustrated similarities and differences in HRM between business organisations and public administration.



Katarzyna Wojtoszek
Wałbrzyska Wyższa Szkoła
Zarządzania i Przedsiębiorczości

Znacząca rola kobiet w zarządzaniu samorządem terytorialnym

WPROWADZENIE

Od wieków ludzie łączyli się we wspólnoty. Łatwiej im było zdobywać żywność, szukać miejsca do osiedlania i zamieszkania, dbać o bezpieczeństwo własne i swoich bliskich, budować wsie, miasta i domy, wychowywać i kształcić dzieci.

W miarę, jak wspólnoty te stawały się coraz bardziej rozbudowane, potrzeby były coraz większe, zaspokajanie ich coraz trudniejsze, wykształciły się bardziej skomplikowane formy współdziałania i współpracy.

Dzisiaj we wszystkich miejscach naszego globu nazywa się samorządem terytorialnym taką formę organizacji społeczności, która pozwala zaspokajać potrzeby mieszkańców określonego terytorium¹.

Terytorium wspólnoty samorządowej uregulowane jest dziś przez prawo, uwzględnia więzi społeczne, historyczne jak i kulturowe mieszkańców. Dzisiejsza wspólnota samorządowa różni się znacznie od tej sprzed wieków. Różni się również dzisiejszy człowiek, jego sposób życia i jego potrzeby od tego sprzed stuleci. Jednak istota samorządu terytorialnego pozostaje taka sama. Kluczowe miejsce w działalności samorządu terytorialnego zajmuje zarządzanie sprawami publicznymi, które należą do jego kompetencji obejmuje ono takie zagadnienia jak: miejsce, warunki, mechanizmy i zasady zarządzania tym, co ma podstawowe znaczenie dla interesu wspólnoty i co mieści się w możliwościach realizacyjnych organów samorządu terytorialnego².

¹ Imińczuk B., Musiałkowska-Gomińczuk J., *Kobiety dla samorządu – samorząd dla kobiet*, Żółtwin 2010 s. 2.

² Pęski W., *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast*, Warszawa 1999, s. 243.

Celem niniejszego referatu jest przedstawienie roli kobiety w społeczeństwie oraz udziału we władzy na szczeblu samorządowym. Przedstawione są tu argumenty na temat klasycznej roli kobiety oraz czynniki mające wpływ na aktywność kobiet w wyborach i sprawowaniu funkcji przedstawicielskich.

1. DAMY I HUZARY³ W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM

We współczesnej Europie równe traktowanie mężczyzn i kobiet stanowi jedną z podstawowych zasad prawa europejskiego, te zaś zagwarantowane są we wszystkich podstawowych międzynarodowych dokumentach praw człowieka, podpisanych i ratyfikowanych przez Polskę⁴.

Zarządzanie w samorządzie terytorialnym ma charakter interdyscyplinarny. To proces złożony, co wynika ze specyfiki jego struktur jak również z obowiązków ustawowych. Realizowane zadania rozwiązują problemy i zaspakajają zbiorowe potrzeby mieszkańców. Sprawne zarządzanie umożliwia skuteczne realizowanie postawionych celów, powinno być skuteczne jak i efektywne, osiągnąć sukces, którym oczywiście jest sprostanie rosnącym oczekiwaniom lokalnych społeczności⁵. Z teorii funkcjonowania i organizacji samorządu terytorialnego wynika, że zarządzanie jednostką terytorialną należy rozumieć, jako wywieranie wpływu na systemy wartości, hierarchię, interesy, dążenia oraz postawy i organizacyjne zachowania podmiotu samorządu terytorialnego. Ważny jest autorytet osobisty osób wchodzących w skład organów zarządzania. Ich celem jest kształtowanie sprawnie działających systemów społeczno-gospodarczych, służących społeczności lokalnej⁶. Z praktycznego punktu widzenia mamy do czynienia z takim kreowaniem aktywności administracji w sferze świadczonych usług publicznych, aby możliwe było ciągle rozwiązywanie problemów i zaspokajanie szeroko pojmowanych potrzeb członków wspólnoty samorządowej. Punktem wyjścia staje się tutaj formułowanie celów i zadań, a także identyfikacja szans i możliwości oraz potencjalnych zagrożeń. Wypracowanie nowoczesnych i skutecznych form współdziałania społecznego, stosowanie nowoczesnych technik negocjacyjnych i wymiany informacji, metod i technik rozwiązywania konfliktów oraz sposobów i procedur uzgadniania wspólnego stanowiska w procesie realizacji szeroko pojętego interesu publicznego jest

³ Fredro A., (1793-1876) „Damy i Huzary” (tytuł rozdziału zaczerpnięto z tytułu komedii A. Fredro).

⁴ [<http://www.sbc.org.pl/Content/19351/dziendziora.pdf>], Dziendziora J., *Równouprawnienie kobiet i mężczyzn w miejscu pracy*, s.176 (16.05.2013).

⁵ Bról R., (red. nauk.), *Ekonomika i zarządzanie miastem*, wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław, s.10.

⁶ Markowski T., *Zarządzanie rozwojem miast*, [w:] Grzebyk M., *Miejsce i znaczenie środków unijnych w zarządzaniu gminą*, Uniwersytet Rzeszowski, s. 149.

niezwykle istotne⁷. Samorząd terytorialny to trudne w zarządzaniu i skomplikowane struktury działające w często zmieniających się i nieprzewidywalnych warunkach, są miejscem gdzie realizacja funkcji publicznych jest ich niezbywalnym obowiązkiem. W roli samorządowców, jako przedsiębiorczej i strategicznej władzy jest ciągle rozwiązywanie dylematów w zarządzaniu całym systemem⁸.

Patrząc przez pryzmat nauki o organizacji i zarządzaniu pojęcie władzy możemy rozpatrywać, jako możliwość wywierania wpływu na innych tj., kto ma władzę kieruje/zarządza zachowaniami lub postawami innych. Wiąże się to z potrzebą przewagi jednej osoby nad drugą. Sprawowanie władzy organizacyjnej wymaga aprobaty bezwzględnej większości tej organizacji jednak z zachowaniem większości sprawujących władzę⁹.

Automatycznie nasuwa się pytanie, kto zatem będzie lepszym zarządcą kobieta czy mężczyzna? Które z nich posiada cechy i predyspozycje do efektywnego zarządzania nie tylko organizacją, jaką jest samorząd terytorialny, ale także społecznością będącą jej głównym składnikiem? Wiadomo, że niezbędna jest do tego wiedza i kompetencje intelektualne, których źródłem są cechy osobowe kierującego, jego władza i umiejętności w określonej dziedzinie. Jednak bardzo ważne są również cechy charakteru; otwarta osobowość, sprawnie i racjonalnie działanie, dokonuje zmian usprawniających i doskonalących działania samorządu. Tworzy koncepcje postępowania i umiejętnie łączy je z działaniem prowadzącym do urzeczywistnienia celu. Zatem „Damy czy Huzary”?

Dość często przysłuchujemy się sporom na temat różnic, w jakości lub sposobie zarządzania przez kobiety i mężczyzn. Ów spory dotyczą zagadnienia, kto lepiej sobie radzi w biznesie, pracy czy polityce. Padają pytania, kto jest lepszym pracownikiem, kto zarządcą, menadżerem, czy też, które z nich bardziej nadaje się do polityki. Które z nich lepiej, bardziej odpowiedzialnie i rzetelnie sprawuje funkcje zawodowe? Wydawałoby się, że odpowiedzi na te pytania są niezmiernym oceanem sporów, debat czy teorii tworzonych przez reprezentantów obu płci. Zarówno mężczyźni jak i kobiety wnoszą w życie zawodowe różne wartości, każde z nich przecież posiada zalety jak i wady.

Struktura mózgu kobiety i mężczyzny różni się. Nasze mózgi nie zostały ukształtowane przez wynalazki, lecz przez ewolucję. Większość kobiet ma taką strukturę mózgu, że w sferze komunikacji, a szczególnie komunikacji niewerbalnej, jest niedościgniona przez płę przeciwną na naszej planecie. W mózgu kobiet znajduje się 14-16 obszarów służących do oceny zachowa-

⁷ Wiatrak A.P., *Problemy rozwoju regionalnego w Polsce 1997*, [w:] Kożuch B., *Rozwój gospodarczy i zmiany strukturalne w ujęciu regionalnym*, UB [w:] Grzebyk M., *Miejsce i znaczenie środków unijnych w zarządzaniu gminą*, Uniwersytet Rzeszowski, s. 149.

⁸ Sowa B., Filip P., *Potrzeby i bariery rozwoju przedsiębiorczości w gminie i regionie* [w:] Grzebyk M., *Miejsce i znaczenie środków unijnych w zarządzaniu gminą*, Uniwersytet Rzeszowski, s. 15.

⁹ Krzyżanowski L., *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu*, PWN, Warszawa [w:] Grzebyk M., *Miejsce i znaczenie środków unijnych w zarządzaniu gminą*, Uniwersytet Rzeszowski, s. 151.

nia innych, mężczyźni zaś mają podobnych obszarów jedynie 4-6. To tłumaczy, dlaczego kobiety widząc grupę osób potrafią szybko i trafnie ocenić, jakie stosunki między nimi panują. Kobięcy mózg jest zorganizowany w sposób wielościeżkowy – przeciętna kobieta potrafi „żonglować” 2-4 niezwiązanymi ze sobą tematami. Może oglądać telewizję, rozmawiając w tym czasie przez telefon, a oprócz tego podsłuchiwać rozmowę, która odbywa się za nią, i pić kawę. (To oczywiście bardzo kolokwialne przykłady jednak taka umiejętność jest niezwykle istotna przy pełnieniu funkcji związanych z racjonalnym i efektywnym zarządzaniem.) Może poruszać kilka niezwiązanych ze sobą tematów w jednej rozmowie i używa pięciu różnych tonów głosu, aby zmienić temat lub podkreślić jakąś kwestię. Większość mężczyzn niestety potrafi zidentyfikować jedynie trzy z tych tonów, przez co mężczyźni często gubią wątek, kiedy kobiety próbują się z nimi porozumieć¹⁰.

Czy różnice, o których mowa mają jakikolwiek wpływ na sposób i jakość zarządzania, budowanie relacji czy kontakty z pracownikami? Kobiety są uważne i cierpliwe, wrażliwe w kontaktach ze współpracownikami. Przeciętne przedstawicielki tej płci zbierają więcej danych, biorą pod uwagę kontekst, posługują się intuicją, myślą bardziej długoterminowo – są empatyczne, starają się zrozumieć drugą osobę, dostrzec w nim człowieka, wczuć się w jego sytuację, dzięki czemu są w stanie zaakceptować jego punkt widzenia i przyjąć motywy, jakimi się kieruje. Posiadają wszelkie cechy dobrych przywódców: są rzetelne, wytrwałe i systematyczne, uparte w dążeniu do celów. Ambitne i zdecydowane. W sytuacjach trudnych jednak mają mniejszą skłonność do podejmowania ryzykownych decyzji niż mężczyźni. Kobiety posiadając poczucie osobistej odpowiedzialności za swoje decyzje starają się by były one odpowiedzialne, przemyślane i podjęte po szczegółowym przemyśleniu, zebraniu i przeanalizowaniu wszelkich informacji. Wolą rozwiązania mniej ryzykowne za to pewne i przemyślane. Kobiety preferują problemy konkretne, logiczne, obecne w życiu codziennym, mężczyźni zaś ogólne i abstrakcyjne, mają również większe zdolności emocjonalne: empatię, współczucie, cierpliwość oraz są lepiej zwerbalizowane, mężczyźni mają lepsze zdolności przestrzenne. Kobiety w przeciwieństwie do mężczyzn koncentrują uwagę głównie na obiektach społecznych, kobiety są konsekwencji bardziej wrażliwe emocjonalnie, co sprawia, że z większą łatwością wyrażają emocje, mają również bardziej wyostrzone zmysły i sprawniej się nimi posługują (mają bardziej wybiorny wzrok, lepszy słuch).

Mężczyźni są bardziej skoncentrowani, wnioskuja linearnie, skupiają się na zasadach jak i krótszej perspektywie czasowej. Obie płcie mają swoje ograniczenia. Kobiety nie potrafią stawić czoła agresji, dbają o poprawne relacje z innymi, unikają sytuacji konfliktowych. Mężczyźni akceptują konflikty gdyż uważają, że sprzeczki i agresywne zachowania oczyszczają at-

¹⁰ [http://szkolenia-treningi.pl/12/18/Szef_-_kobieta_czy_mezczyzna], Majewska S., Szef-kobieta czy mężczyzna (16.05.2013).

mosferę. Mężczyźni zazwyczaj przyjmują ekspercką postawę, sprawując tym samym kontrolę¹¹.

Zjawisko większej liczebności mężczyzn w obszarach związanych z władzą i zarządzaniem, w tym najwyższego szczebla, obserwowane jest na całym świecie. Rządzenie i zarządzanie od wieków spoczywało w męskich rękach, jednak współcześnie zmiany społeczne i gospodarcze kreują warunki większego współuczestniczenia kobiet w tych obszarach¹².

Działalność w polityce regionalnej/lokalnej to dziedzina, w której panują trudne zasady, z którymi mężczyźni poradzi sobie szczególnie dobrze, a jakie znaczenie mają w samorządzie terytorialnym kobiety?

Rola kobiet ma zasadnicze znaczenie dla dobrego zarządzania w samorządzie terytorialnym. Społeczeństwo odnosi korzyści z współdziałania kobiet w życiu publicznym. Kobiety lepiej niż mężczyźni zarządzają konfliktami i gospodarują ograniczonymi zazwyczaj zasobami. Bardziej niż płeć przeciwna zwracają uwagę na potrzeby dzieci, młodzieży jak również osób niepełnosprawnych, których potrzeby zazwyczaj odkładane są „na później”. Organizacja infrastruktury miasta jak eliminacja barier architektonicznych to podstawa w prawidłowym funkcjonowaniu osób z trudnościami w poruszaniu się i nie chodzi tylko o osoby na wózkach inwalidzkich, ale również o rodziców prowadzących wózki dziecięce. Dla kobiet, które mają wpływ na zarządzanie w samorządzie terytorialnym ważne są detale.

Segregacja zawodowa kobiet to zjawisko opisujące nierównomierne rozmieszczenie populacji aktywnych zawodowo kobiet i mężczyzn na rynku pracy, zarówno pod kątem branż i obszarów gospodarki zdominowanych przez jedną płeć, jak i w odniesieniu do różnych poziomów w hierarchii stanowisk. Zjawisko segregacji rynku pracy jest efektem stereotypów dotyczących kobiecości i męskości, przypisujących kobietom i mężczyznom różne cechy charakteru i związane z nimi predyspozycje do pełnienia określonych obowiązków. W naszej kulturze silnie zakorzenione są przekonania dotyczące predyspozycji mężczyzn do zawodów związanych z użyciem siły fizycznej, a także stanowisk kierowniczych, wiążących się z podejmowaniem decyzji, zarządzaniem ludźmi i zasobami materialnymi. Jednocześnie kobietom przypisuje się predyspozycje do zawodów opiekuńczych, związanych z ochroną zdrowia, pracą z dziećmi, a także usługami związanymi z pielęgnacją (pomoc społeczna, ochrona zdrowia, edukacja przedszkolna i szkolna)¹³.

Talenty nie zależą od płci, dlaczego zatem w radzie miasta zasiada tak mało płci pięknej? Leży to, m.in. w zakorzenionych w naszych umysłach stereotypach. W świadomości społecznej nadal pokutuje przekonanie, że miejsce kobiet jest w domu, a zajmowanie się przez nie polityką to fanaberia. Tymczasem, zarówno bycie radnym jak i radną nie koliduje z obowiąz-

¹¹ [http://szkolenia-treningi.pl/12/18/Szef_-_kobieta_czy_mezczyzna], Majewska S., *Szef-kobieta czy mężczyzna* (16.05.2013).

¹² Kupczyk T., *Kobiety w zarządzaniu i czynniki ich sukcesów*, Wrocław 2009, s. 14

¹³ [<http://rownosc.info/rownosc.php/dictionary/item/id/371>] Małgorzata Jonczy-Adamska Towarzystwo Edukacji Antydyskryminacyjnej (16.05.13).

kami rodzinnymi, które rozkładają się, o czym nie zapominajmy, na oboje małżonków.

Reasumując powyższe trudno nie wspomnieć o parytetach. Na początku należy wyjaśnić, że parytet, z łacińskiego *paritas*, *paritatis*, oznacza dosłownie „równość”, parytetem określamy zasadę równości proporcji dwóch lub więcej wielkości określaną prawnie a priori. Problem parytetu pojawił się wraz z inicjatywą obywatelską dążącą do zmiany ordynacji wyborczej do Sejmu, rad gmin, powiatów i sejmików oraz do Parlamentu Europejskiego. Czy kobiety w Polsce są dyskryminowane¹⁴?

O roli kobiety w Polsce decyduje między innymi kultura, w jakiej żyjemy. Rola kobiety jest usytuowana w większości w pracach domowych, macierzyństwie i nieznaczącym stanowisku w prywatnej firmie. 80% czynności domowych, jak zbadano, wykonuje kobieta i nikt tego nie docenia, gdyż stało się to czymś oczywistym. Jest przyzwolenie na „zamknięcie” kobiety w czterech ścianach, zasłaniając się tym, że musi wychowywać dzieci i nie może sobie pozwolić na politykę. W sejmie ponad 80% to mężczyźni. Przy obecnym sposobie budowania list wyborczych, kobiety utwierdzają się w przekonaniu, że nie mają szans, aby zaistnieć w polityce. Pamiętajmy jednak, że nie wszystkie kobiety chcą zakładać rodziny, a mogą chcieć brać udział w realnej polityce. Poza tym nikt nie będzie zmuszał kobiet do wpisywania się na listę wyborczą. Parytety ograniczają męskie przywileje, a wolność już jest ograniczona, bowiem kobiet prawie nie ma w sejmie. Kobiety, zatem już są dyskryminowane¹⁵.

Współcześnie w obszarze równości szans kobiet i mężczyzn w zarządzaniu widoczne są trzy charakterystyczne stanowiska. Jedna grupa uważa, iż kobiety uzyskały już równe prawa i nie dostrzegają w organizacjach przejawów dyskryminacji. Twierdzą, że jeśli kobieta zechce awansować, to nic i nikt nie stoi jej na przeszkodzie i zależy to wyłącznie od jej motywacji, kwalifikacji, skutecznych zachowań, dyspozycyjności i zaangażowania się w życie organizacji. Akcentują oni głównie fakt uzyskanego przez kobiety równouprawnienia w sferze prawnej i dostępu do wykształcenia. Druga grupa, dostrzega przejawy nierówności kobiet, szczególnie w liczbie zatrudnionych na stanowiskach kierowniczych, niższych zarobków za tę samą pracę i utrudnionego awansu¹⁶.

Jest również trzecia grupa, która manifestuje pogląd, iż mężczyźni przez wiele najbliższych lat nie oddadzą dobrowolnie swoich miejsc związanych z dostępem do władzy, pieniędzy i prestiżu. Nie pozostawiając nikomu złudzeń, uważają, że kobietom przyjdzie jeszcze długo czekać na równouprawnienie. W tym należy upatrywać dużej szansy dla zwiększenia roli kobiet na rynku pracy, w tym w szczególności w zarządzaniu. W świecie gdzie dominują mężczyźni, a tym samym męski model zarządzania kobie-

¹⁴ [<http://www.wyborcza.pl>] (16.05.2013).

¹⁵ [<http://www.krytykapolityczna.pl>], Michałek M., (16.05.2013).

¹⁶ Kupczyk T., *Kobiety w zarządzaniu i czynniki ich sukcesów*, Wrocław 2009, s. 20.

tom trudno jest o rozwój kariery zawodowej/politycznej, ponieważ nie jest to zgodne z ich osobowością¹⁷.

ZAKOŃCZENIE

Samorządy terytorialne w większości pozostają w rękach mężczyzn, rzadko, kiedy słyszymy o kobiecie burmistrzu, prezydencie, wójcie. Ponieważ tak bardzo się różnimy, nie warto za wszelką cenę walczyć o źle rozumiane równouprawnienie, które, zamiast jako jedność, często rozumiemy, jako identyczność. Identytwni, bowiem nie jesteśmy i bariery naszej biologii też nie uda nam się sforsować. A to ona właśnie przesądza o tym, że pewne formy aktywności zawsze lepiej wykonywać będą kobiety, a inne mężczyźni. I nie czyni nas to ani lepszymi, a ani gorszymi. Dlatego nie warto patrzeć na dzielące nas różnice jak na rywalizację, ale jak na współdziałanie. Bo siła nie tkwi w identyczności, ale właśnie w różnorodności. W zarządzaniu samorządem dobrze jest połączyć predyspozycje obu płci, dobierając koedukacyjną kadre. Zarówno kobieta jak i mężczyzna wnoszą pozytywne wartości do organizacji. Łącząc predyspozycje i umiejętności kobiet z predyspozycjami mężczyzn stworzymy doskonały zespół do zarządzania organizacją samorządową (i nie tylko). Chodzi o to by nie gloryfikować płci żeńskiej czy męskiej, ważne jest by uznać i zrozumieć różnice pomiędzy nimi, nauczyć się dobrze z nimi funkcjonować i wykorzystywać zalety każdego z nich w określonej sytuacji.

LITERATURA:

- [1] Brol R., (red. nauk.), *Ekonomika i zarządzanie miastem*, wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław.
- [2] Fredro A., (1793-1876) *Damy i Huzary*, (tytuł rozdziału zaczerpnięto z tytułu komedii A. Fredro o tym samym tytule).
- [3] Grzebyk M., *Miejsce i znaczenie środowisk uniijnych w zarządzaniu gminą*, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów.
- [4] Imiolczyk B., Musiałkowska-Gomiłczyk J., *Kobiety dla samorządu – samorząd dla kobiet*, Żółwin 2010.
- [5] Krzyżanowski L., *Podstawy nauk o organizacji i zarządzaniu*, PWN, Warszawa [w:] Grzebyk M., *Miejsce i znaczenie środków uniijnych w zarządzaniu gminą*, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów.
- [6] Kupczyk T., *Kobiety w zarządzaniu i czynniki ich sukcesów*, Warszawa 2009.

¹⁷ Tamże, s. 34.

- [7] Markowski T., *Zarządzanie rozwojem miast*, [w:] Grzebyk M., *Miejsce i znaczenie środków unijnych w zarządzaniu gminą*, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów.
- [8] Pęski W., *Zarządzanie równoważonym rozwojem miast*, Warszawa.
- [9] Sowa B., Filip P., *Potrzeby i bariery rozwoju przedsiębiorczości w gminie i regionie* [w:] Grzebyk M., *Miejsce i znaczenie środków unijnych w zarządzaniu gminą*, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów.
- [10] Wiatrak A.P., *Problemy rozwoju regionalnego w Polsce 1997*, [w:] Kożuch B., *Rozwój gospodarczy i zmiany strukturalne w ujęciu regionalnym*, UB [w:] Grzebyk M., *Miejsce i znaczenie środków unijnych w zarządzaniu gminą*, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów.

Zasoby internetowe

- [11] [<http://www.sbc.org.pl/Content/19351/dziendziora.pdf>], Dziendziora J., *Równouprawnienie kobiet i mężczyzn w miejscu pracy*, (16.05.2013).
- [12] [<http://rownosc.info/rownosc.php/dictionary/item/id/371>], Jonczy-Adam-ska M., Towarzystwo Edukacji Antydyskryminacyjnej (16.05.13).
- [13] [http://szkolenia-treningi.pl/12/18/Szef_-kobieta_czy_mezczyzna], Majewska S., *Szef-kobieta czy mężczyzna*, (16.05.2013).
- [14] [<http://www.wyborcza.pl>], (16.05.2013).

STRESZCZENIE

Znacząca rola kobiet w zarządzaniu samorządem terytorialnym

Bycie kobietą to nie tylko praca w domu, ale i samorealizacja zawodowa. Aktywne kobiety są kluczem do aktywności społeczności lokalnych. Radnym właściwie może być każdy, co nie znaczy, że bez koniecznych do pełnienia tej funkcji społecznej cech osobowych, można być skutecznym i rzetelnie realizować się w tej roli.

Wykształcenie to nie tylko dyplom, ale również umiejętności, doświadczenie, które muszą posiadać osoby zasiadające w samorządzie. Nie tylko mężczyźni posiadają wszystkie cechy potrzebne w polityce. Oczywiście mowa o kobietach, których jest wciąż za mało w szeregach samorządowców. Odmienność doświadczeń kobiet i mężczyzn powoduje, że równomierna reprezentacja obu płci w polityce konieczna jest dla uwzględniania, często skrajnie odmiennych punktów widzenia, a co za tym idzie niezbędna dla dobrego zarządzania w samorządzie terytorialnym.

Tłumaczenie: mgr Monika Krakowska

SUMMARY

The significant role of women in the management of local government

Being a woman does not just include working in the home, but also reaching a sense of personal fulfilment through a profession. Dynamic women are the key to the level of activity in local communities. Anyone can be a councillor, but you must possess necessary personal attributes to fulfil this social function and be effective and reliable in this role. Education is more than receiving a diploma; a person must also have the skills and experience to serve on the council.

Not only men have all the features needed to succeed in politics. Of course, we are talking about women, whom are still not represented well enough in the higher levels of local government. Different experiences of men and women make a more complete representation of both sexes in politics. At times, it is necessary to take into account often radically different points of view. These views are essential for the successful administration of local government.

Translated by Monika Krakowska, MA



Łukasz Żabski
Uniwersytet Ekonomiczny
we Wrocławiu

Rada nadzorcza w procesie zarządzania strategicznego w spółkach komunalnych

WSTĘP

W ciągu ostatnich kilkunastu lat obserwuje się rosnące zainteresowanie problematyką sprawowania nadzoru korporacyjnego. Wynika to między innymi z dynamicznego rozwoju sektorów finansowego, emerytalnego i inwestycyjnego, w których ma miejsce rozproszenie akcjonariatu, a także szeregu bankructw dużych korporacji międzynarodowych, które wstrząsnęły rynkami finansowymi. Owe zjawiska przyczyniły się do propagowania badań i analiz z zakresu wypracowywania efektywnych mechanizmów nadzoru. W Polsce popularność nadzoru korporacyjnego pojawiła się wraz z początkiem transformacji gospodarczej, a także prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Obecnie sektor państwowy ogrywa ważną rolę w rozwoju krajowej gospodarki. Nadzór wykonywany nad podmiotami posiadającymi kapitał jednostek samorządu terytorialnego jest szczególnie ważny, gdyż spółki te zarządzając mieniem komunalnym dostarczają lokalnej społeczności usług użyteczności publicznej. Zatem zasadne jest wypracowanie efektywnych struktur tego nadzoru dla zapewnienia ich stabilnego rozwoju. Duże znaczenie ogrywa rada nadzorcza, która oprócz podstawowych zadań wynikających z funkcji nadzorczo-kontrolnych powinna także aktywnie uczestniczyć w całym procesie zarządzania strategicznego.

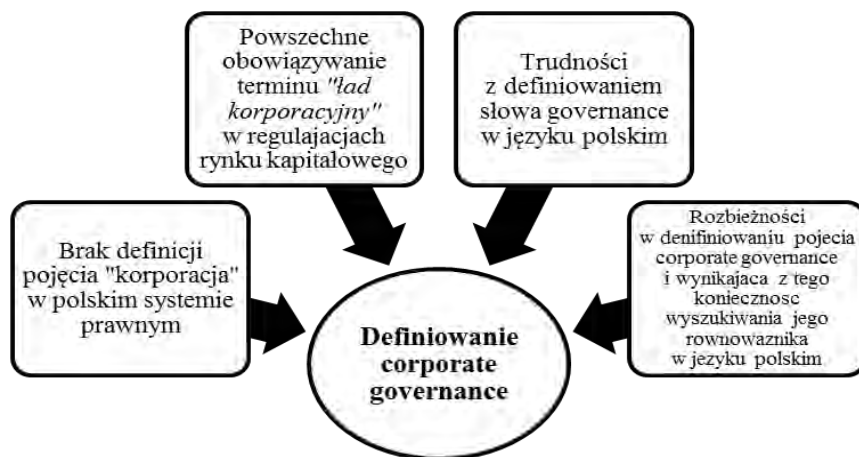
Celem niniejszej pracy jest przedstawienie roli jaką odgrywa w zarządzaniu strategicznym rada nadzorcza w spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego. W pierwszej części pracy przedstawiono istotę i zakres nadzoru korporacyjnego, a także podkreślono różnicę pomiędzy pojęciem nadzoru właścicielskiego a korporacyjnego. Następnie scharakteryzowano podstawowe funkcje i zadania organu nadzorczego stanowiącego

podstawy element wewnętrznego mechanizmu nadzoru właścicielskiego w spółkach prawa handlowego. W drugiej części pracy, na podstawie obowiązujących norm prawnych opisano kwestie związane z funkcjonowaniem podmiotów gospodarczych tworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem zagadnień dotyczących organu nadzorczego. W ostatniej części zwrócono uwagę na konieczność udziału rad nadzorczych w zarządzaniu strategicznym nie tylko spółek, w których udziały posiadają jednostki samorządu terytorialnego, ale także w pozostałych typach przedsiębiorstw. Dodatkowo ukazano korzyści oraz skutki włączenia organu nadzorczego do procesu podejmowania decyzji strategicznych.

W realizacji celu pracy posłużono się metodą krytyki i analizy piśmiennictwa z zakresu nadzoru korporacyjnego i właścicielskiego oraz uczestnictwa organów nadzorczych spółek w procesie podejmowania decyzji strategicznych.

1. PODSTAWY TEORETYCZNE NADZORU KORPORACYJNEGO

W krajowej literaturze przedmiotu trudno jest odnaleźć jedną kompleksową interpretację pojęcia nadzoru korporacyjnego. Wynika to nie tylko z problemów z tłumaczeniem jego na język polski, ale także z trudnościami określenia tego terminu w języku angielskim. W efekcie można wyróżnić cztery grupy problemów będących wypadkową braku precyzji w opisie terminów obejmujących nadzór korporacyjny (rys. 1). Najczęściej przyjmuje się, że termin nadzoru korporacyjnego jest utożsamiane z *corporate governance*.



Rysunek 1. Grupy problemów związanych z poprawnym określeniem pojęcia corporate governance.

Źródło: Cz. Mesjasz, *Mechanizmy władania korporacyjnego*, „Sukcesy organizacji: Strategie i innowacje”. Prace i materiały Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego nr 4, Sopot 2005, s. 313.

Termin corporate governance pochodzi od łacińskiego słowa gubernare, które oznacza „sterowanie, trzymanie kursu w czasie żeglugi”¹. Z kolei wyraz governance pochodzi od czasownika govern oznaczającego „władać, rządzić, kierować, zarządzać”². Koncepcja governance jest interdyscyplinarna bowiem przejawia się w naukach socjologicznych, politycznych, ekonomicznych oraz w zarządzaniu³. Wobec tego można wyróżnić dwie perspektywy definiowania pojęcia nadzoru korporacyjnego: perspektywę prawną oraz ekonomiczną.

W perspektywie prawnej nadzór korporacyjny określany jest jako sieć instytucji definiowanych przez obowiązujące prawo spółek, prawo pracy, a także regulacje rynku finansowego. Natomiast w perspektywie ekonomicznej pojęcie to postrzega się jako instytucjonalne mechanizmy normujące relacje między menadżerami a udziałowcami, w ramach sieci kontraktów obejmujących przedsiębiorstwo⁴. Zatem nadzór korporacyjny związany jest z istnieniem sieci powiązań między kadrami zarządzającą przedsiębiorstwem, ich naczelnymi organami zarządczo-nadzorującymi, właścicielami, akcjonariuszami i innymi podmiotami zainteresowanymi funkcjonowaniem przedsiębiorstwa. Nadzór ten przedstawia dodatkowo strukturę, za pomocą której ustalane są naczelne cele strategiczne spółki oraz niezbędne środki do realizacji założeń i narzędzia do monitorowania i kontrolowania uzyskiwanych wyników. Oczekuje się ponadto, by efektywny nadzór korporacyjny właściwie pobudzał organy nadzorcze zarządcze do osiągania celów istotnych dla jej właścicieli i akcjonariuszy⁵.

Takie rozumienie nadzoru korporacyjnego zwraca uwagę na jego dwa ważne aspekty – materię nadzoru oraz tworzenie relacji spółki z akcjonariuszami i interesariuszami. Materia nadzoru wyraża się w zasadach i regulacjach o charakterze ekonomicznym i prawnym. Ich źródłem mogą być wewnętrzne statuty, regulaminy oraz zewnętrzne regulacje opracowane przez Unię Europejską, państwo, czy chociażby samorządy lokalne⁶. Z kolei w tworzeniu właściwej relacji spółki z akcjonariuszami i interesariuszami w głównej mierze dąży się do uformowania odpowiednich warunków dla działania przedsiębiorstwa w sensie ekonomicznym i społecznym.

Przedstawione powyżej cechy nadzoru korporacyjnego znajdują swój wyraz także w definicjach zagranicznych autorów. Na przykład dla C. Mayera *corporate governance* to pokonywanie problemów związanych z dozoro-

¹ B. Wawrzyniak, *Nadzór korporacyjny: perspektywy badań*, „Organizacja i kierowanie”, 2002, nr 2, s. 17.

² K. A. Lis, H. Sterniczuk, *Nadzór korporacyjny*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005, s. 29.

³ Cz. Mesjasz, *Ład (nadzór) korporacyjny. Geneza, definicje i podstawowe problemy*, [w:] D. Dobija, I. Koładkiewicz (red.) *Ład korporacyjny*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011, s. 16.

⁴ A. Ignyś-Lipowiecka, *Wybrane problemy współczesnego nadzoru korporacyjnego*, [w:] A. Zakrzewska-Bielawska (red.) *Koncepcje i metody zarządzania strategicznego oraz nadzoru korporacyjnego. Doświadczenia i wyzwania*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 215.

⁵ Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, *Zasady nadzoru korporacyjnego OECD*, 2004, s. 11. [www.oecd.org/daf/corporateaffairs/corporategovernanceprinciples/34656740.pdf], (04.03.2013 r.).

⁶ A. Ignyś-Lipowiecka, *Wybrane problemy współczesnego nadzoru korporacyjnego*, [w:] A. Zakrzewska-Bielawska (red.) *Koncepcje i metody zarządzania strategicznego oraz nadzoru korporacyjnego. Doświadczenia i wyzwania*, C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 216.

waniem działalności kierownictwa, poprzez który przedsiębiorstwo reprezentuje i realizuje cele inwestorów w warunkach rozproszonej własności i kontroli⁷. Z kolei dla T. Cannona *corporate governance* to unikalny wzorzec dla każdego kraju lub społeczeństwa, opierający się na występowaniu interakcji między czterema siłami wzajemnie ze sobą powiązanymi. Siły te stanowią system prawno-instytucjonalny, struktury i zasady działania rad dyrektorów i rad nadzorczych, a także zasady obejmujące własności i strukturę właścicieli oraz presję społeczną⁸.

W polskim piśmiennictwie również można odnaleźć wiele, bogatych interpretacji pojęcia „nadzór korporacyjny”. Na przykład zdaniem J. Jeżaka nadzór korporacyjny to pewien układ organizacyjny w przedsiębiorstwie służący zapewnieniu realizacji interesów właściciela. W Polsce kwestie nadzoru właścicielskiego odnoszone są do prawnych aspektów funkcjonowania spółek, to znaczy określania kompetencji organów spółek, w szczególności rady nadzorczej oraz sformułowanie wzajemnych relacji między tymi organami⁹. Z kolei K. Zalega uważa, że *corporate governance* jest kontrolą i nadzorem nad korporacją pełnioną przez powołane do tego organy statutowe spółek oraz inne grupy zainteresowane funkcjonowaniem przedsiębiorstwa lub mające cel w jej działaniu¹⁰. Podobną definicję można znaleźć u I. Koładkiewicz, która uważa, że nadzór korporacyjny to nadzór nad zarządzaniem spółką akcyjną i opiera się na regułach, zasadach, instytucji i mechanizmach, które służą kontrolowaniu wszelkich kwestii zarządzania przedsiębiorstwem przez ich właścicieli, lub też pozostałych grup interesu¹¹.

Należy podkreślić, że dotychczas w literaturze z obszaru sprawowania nadzoru nad przedsiębiorstwem dominowało pojęcie „nadzoru właścicielskiego”. Jednak ze względu na wzrost znaczenia korporacji międzynarodowych, a także pogłębiających się procesów globalizacyjnych oraz integracji europejskiej i konkurencji dostrzeżono, iż *corporate governance* powinien być definiowany w znacznie szerszym obszarze.

Różnicę nadzoru korporacyjnego od nadzoru właścicielskiego można przedstawić na podstawie podmiotowego i przedmiotowego znaczenia kategorii przedsiębiorstw. Otóż spółka w znaczeniu przedmiotowym oznacza formę organizacyjno-prawną układu wspólników sprawujących kontrolę nad działalnością gospodarczą przedsiębiorcy, z kolei spółka w znaczeniu podmiotowym oznacza podmiot gospodarczy, w którym udziały, bądź akcje posiada jeden lub więcej podmiotów. Ponadto w przedsiębiorstwie zachodzą procesy gospodarcze i przekształcenia własnościowe. Oznacza to, że nadzór korporacyjny jest pełniony nad przedsiębiorstwem będącym podmiotem, który uczestniczy w procesach gospodarczych, zaś nadzór właścicielski

⁷ O. Bogacz-Miętka, *Kompendium wiedzy o nadzorze i kontroli nad przedsiębiorstwem*, CeDeWu.pl, Warszawa 2011, s. 24.

⁸ B. Wawrzyniak, *Nadzór korporacyjny: perspektywy badań*, „Organizacja i kierowanie”, 2002, nr 2, s. 20.

⁹ J. Jeżak, *Struktura i formy sprawowania władzy w spółkach kapitałowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005, s. 22.

¹⁰ K. Zalega, *Systemy corporate governance a efektywność zarządzania spółką kapitałową*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2003, s. 15.

¹¹ I. Koładkiewicz, *Nadzór korporacyjny. Perspektywa międzynarodowa*, Polska Fundacja Promocji Kadr, Warszawa 1999, s. 31.

sprawowany jest w węższym obszarze obejmującym przekształcenia własnościowe¹². Poza tym, ważnym elementem różnicującym nadzór korporacyjny od właścicielskiego jest udział w nadzorze interesariuszy, którzy nie są bezpośrednio ich właścicielami. Wobec tego nadzór korporacyjny dostarcza metod i narzędzi do efektywnego zarządzania przedsiębiorstwem zgodnie z warunkami stawianymi przez otoczenie zewnętrzne.

Reasumując można stwierdzić, że nadzór właścicielski stanowi sposób egzekwowania praw własnościowych poprzez swoich przedstawicieli w radach nadzorczych. Ich kompetencje uregulowane są w przepisach prawa i przyjętych statutach/umowach przedsiębiorstw. Tym samym nadzór ten przebiega w obustronnej relacji: właściciel – rada nadzorcza. Jego podstawowym zadaniem jest ochrona interesów właścicieli oraz maksymalizacja zysku¹³. Zaś nadzór korporacyjny (*corporate governance*) wychodzi poza obszar legislacyjny spółek prawa handlowego. Postuluje uczestnictwo otoczenia przedsiębiorstwa (klienci, dostawcy, państwo, rynek kapitałowy i finansowy), które istotnie wpływa na stopień osiągnięcia celów działalności przedsiębiorstwa oraz wysuwa wobec niej żądania i kontroluje wykorzystywane zasoby¹⁴. Na podstawie takiego rozumowania można przyjąć, że do zespołu instrumentów nadzoru korporacyjnego należą organy prawne spółek, czyli rada nadzorcza, a w mniejszej części zarząd oraz instytucje ekonomiczne tj. rynek kapitałowy i finansowy, rynek usług, towarów, które mogą oddziaływać podporządkowująco na osoby decyzyjne w przedsiębiorstwach. Wobec tego, jak uważa K. Oplustil rolę nadzorcy pełni również rynek, w tym jego uczestnicy, którzy na bieżąco analizują stan organizacji oraz sposób w jaki jest zarządzana. Zatem nadzór korporacyjny komponuje różnego rodzaju instytucje ekonomiczne, prawne i kulturowe będące elementami składowymi formalnych i nieformalnych systemów determinujących sposoby zachowania się podmiotów¹⁵.

Zjawisko nadzoru korporacyjnego jest przedmiotem rozważań i analiz teorii agencji opracowanej przez M. C. Jensena oraz W. H. Mecklinga. Zakłada ona występowanie relacji między pryncypałem (właścicielem, a w przypadku spółek – akcjonariuszy i udziałowców) a agentami, czyli menedżerami zarządzającymi przedsiębiorstwem w wyniku rozdzielania własności od kontroli a także znacznym rozdrobnieniem akcjonariatu. W relacji tej dochodzi do konfliktów, które wynikają z¹⁶:

- odmiennego nastawienia akcjonariuszy i menedżerów do podejmowania ryzyka,

¹² T. Janusz, D. Stos, *Rady nadzorcze w procesie przekształceń własnościowych*, [w:] S. Rudolf (red.) *Ekonomiczne i społeczne problemy nadzoru korporacyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, s. 298.

¹³ D. Dobija, I. Koładkiewicz, *Ład korporacyjny*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011, s. 16.

¹⁴ K. A. Lis, H. Sterniczuk, *Nadzór korporacyjny*. Oficyna Ekonomiczna. Kraków 2005, s. 30-31.

¹⁵ O. Bogacz-Mietka, *Kompendium wiedzy o nadzorze i kontroli nad przedsiębiorstwem*, CeDeWu.pl, Warszawa 2011, s. 37.

¹⁶ Cz. Mesjasz, *Ład (nadzór) korporacyjny. Geneza, definicje i podstawowe problemy*, [w:] D. Dobija, I. Koładkiewicz (red.) *Ład korporacyjny*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011, s. 23.

- rozbieżności celów akcjonariuszy i menedżerów,
- asymetrii informacji, przejawiającej się w nierównym dostępie do informacji o bieżącej sytuacji przedsiębiorstwa.

Głównym celem badaczy teorii agencji jest stworzenie takiego mechanizmu nadzoru, który rozwiązałby problemy agenta. Zaproponowano dwa podstawowe rozwiązania, tj. wprowadzenie kontraktów opartych na wynikach oraz skonstruowanie systemu informowania pryncypała o działaniach agenta¹⁷.

Kontrakty oparte na wynikach zmuszają agenta do działania zgodnie z wolą pryncypała, ponieważ korzyści osiągane przez każdą ze stron należą do tego samego rodzaju działań. Kontrakty te mogą przyznawać menadżerom benefity w postaci oferty zakupu akcji spółki, oferty opcji na akcje po okazyjnych cenach lub też zawarcie korzystnych warunków w przypadku rozwiązania kontraktu¹⁸. Z kolei system informowania pracy agenta pozwala pryncypałowi na dokładniejsze i efektywne monitorowanie jego zachowań. Stworzenie takiego systemu w głównej mierze przyczyniać się ma do ograniczenia skali asymetrii informacji mającej miejsce w kontaktach pomiędzy kierownictwem spółki a radą nadzorczą i właścicielami/akcjonariuszami. Zjawisko to może prowadzić do nadużycia zaufania pryncypała przez agenta, bowiem wie on, że nie ponosi ryzyka związanego wystąpieniem potencjalnych strat w przedsiębiorstwie, wskutek czego nie zostanie obciążony kosztami, a także do negatywnej selekcji przejawiającej się w celowym i świadomym zatajaniu informacji przez agenta.

Podsumowując, głównym celem sprawowania nadzoru nad przedsiębiorstwami staje się ochrona praw akcjonariuszy i właścicieli przed nieprawidłowym działaniem menedżerów, którzy niejednokrotnie wykorzystując swoją pozycję realizuje własne cele, często rozbieżne z interesami spółek. W tym przypadku konieczne jest wypracowanie takich mechanizmów nadzoru, które skutecznie zniwelują skutki oddzielenia własności od zarządzania.

W literaturze przedmiotu dominuje podział na zewnętrzne i wewnętrzne mechanizmy nadzoru korporacyjnego. W pierwszym przypadku analizie poddane jest zewnętrzne otoczenie przedsiębiorstwa, czyli rynek kapitałowy i finansowy, rynek talentów menadżerskich, rynek informacji czy rynek produktów. W drugim przypadku fundamentem mechanizmu jest rada nadzorcza, która monitoruje zachowania menedżerów¹⁹. Zakres działań i role organów nadzorczych przedsiębiorstw wyznaczają ramy wynikające z przyjętego systemu formalno-prawnego.

Pełna charakterystyka istoty, funkcji i zadań rady nadzorczej w spółkach prawa handlowego przedstawiono w kolejnej części pracy.

¹⁷ S. Rudolf i inni, *Efektowny nadzór korporacyjny*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002, s. 39.

¹⁸ M. Jensen, W. Meckling, *Theory of the firm: managerial behaviour, agency costs and ownership structure*, "Journal of Financial Economics", 1976, No. 9, s. 741.

¹⁹ O. Bogacz-Miętka, *Kompendium wiedzy o nadzorze i kontroli nad przedsiębiorstwem*, CeDeWu.pl, Warszawa 2011, s. 42.

2. RADA NADZORCZA JAKO PODSTAWOWY ELEMENT WEWNĘTRZNEGO MECHANIZMU NADZORU KORPORACYJNEGO

Wewnętrzny mechanizm sprawowania nadzoru w spółkach prawa handlowego przyznaje główną rolę radzie nadzorczej. Organ ten został ustawowo ulokowany w strukturze nadzoru, dzięki czemu stanowi dla właścicieli i akcjonariuszy przedsiębiorstwa narzędzie umożliwiające monitorowanie i kontrolowanie wszelkich mechanizmów przebiegających w podmiocie, a także stopnia osiągania ich własnych celów.

Zgodnie z obowiązującym polskim kodeksem spółek handlowych, rada nadzorcza obligatoryjnie musi być powołana w spółkach akcyjnych, a także w spółkach komandytowo-akcyjnych oraz spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością w przypadku, gdy liczba akcjonariuszy/właścicieli przekracza dwadzieścia pięć osób (S.K.A.)²⁰ oraz, w których kapitał zakładowy przewyższa kwotę 500 000 złotych²¹. W innych wypadkach ustawodawca przyjął dowolność powoływania rady nadzorczej lub komisji rewizyjnej w umowach lub statutach spółek.

Organ nadzorczy w spółkach kapitałowych powinien liczyć co najmniej trzech członków powoływanych i odwoływanych przez zgromadzenie wspólników lub walne zgromadzenie akcjonariuszy. W spółkach z o.o. członek rady nadzorczej powoływany jest na jeden rok, jeżeli umowa spółki nie stanowi inaczej, z kolei w przypadku spółki akcyjnej maksymalnie na pięć lat. Do składu osobowego rady nadzorczej nie może być powołany członek zarządu, prokurent, likwidator, kierownik oddziału lub zakładu oraz zatrudniony w spółce główny księgowy, radca prawny lub adwokat²².

W myśl artykułów 219 §1 i art. 382 §1 Kodeksu spółek handlowych „Rada nadzorcza sprawuje stały nadzór nad działalnością spółki we wszystkich dziedzinach jej działalności”²³. Zakres przedmiotowy nadzoru i kontroli może być ograniczony w przypadku spółki z ograniczoną odpowiedzialnością. Wówczas ustawodawca wymaga, aby rada nadzorcza badała sprawozdanie finansowe spółki, sprawozdania zarządu w zakresie zgodności z księgami i dokumentami, jak i ze stanem faktycznym oraz wnioski zarządu dotyczące podziału zysku lub pokrycia straty oraz składała zgromadzeniu wspólników roczne sprawozdanie z nadzoru i kontroli. Z kolei w spółce akcyjnej do uprawnień rady nadzorczej należy również zawieszanie z ważnych powodów całego zarządu lub jego członków oraz delegowanie członków rady nadzorczej do tymczasowego wykonywania czynności zawieszonych członków zarządu²⁴. Kompetencje rady nadzorczej mogą zostać poszerzone przez założycieli spółki, wspólników i akcjonariuszy w umowie lub statucie spółki. Poza funkcją nadzorczą ustawa przydziela także funkcję

²⁰ Art. 142 § 1. ustawy z dnia 15 września 2000 r. *Kodeks spółek handlowych*. Dz. U. Nr 94 poz. 1037.

²¹ Tamże, Art. 213 §1 i 2.

²² Tamże, Art. 214 § 1.

²³ Tamże, Art. 219§1 i art. 382 §1.

²⁴ T. Kulesza, *Nadzór korporacyjny a zarządzanie spółką kapitałową*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002, s. 136.

decyzyjną rady, która przejawia się w uprawnieniu do powoływania i odwoływania członków zarządu.

Dla wypełniania powyższych obowiązków rada nadzorcza może badać wszystkie dokumenty spółki, a także wymagać od zarządu i pracowników sprawozdań i wyjaśnień oraz dokonywać rewizji stanu majątku spółki²⁵. Ponadto każdy członek organu w spółce z o.o. może samodzielnie wykonywać prawo nadzoru, jeżeli w umowie spółki nie postanowiono inaczej²⁶. W przypadku spółki SA zapisano, że rada nadzorcza wykonuje swoje obowiązki kolegialnie i może delegować poszczególnych członków do samodzielnego pełnienia określonych czynności nadzorczych²⁷. Warto również dodać, że rada nadzorcza funkcjonująca w spółkach prawa handlowego bezwzględnie nie może wydawać zarządowi wiążących poleceń dotyczących prowadzenia spraw spółki²⁸. W praktyce oznacza to, że organ nadzorczy może tylko ocenić prawidłowość podjętych czynności i decyzji przez zarząd oraz domagać się stosownych wyjaśnień.

Poza funkcjami i zadaniami przypisanym radom nadzorczym w polskim kodeksie spółek handlowych, który zawiera dość ograniczony katalog pełnionych przed radę funkcji, można także odnaleźć wiele różne pozycje i dokumenty podejmujące próbę zdefiniowania i usystematyzowania funkcji i zadań organów nadzorczych. Na przykład Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) (tab. 1). przedstawiła dość bogaty pakiet zadań dla członków rad nadzorczych, niemniej jednak nie ma on mocy wiążącej. Może stanowić jedynie wzór dobrych praktyk dla organów nadzorczych.

Podobny zakres uprawnień rad nadzorczych można również odnaleźć w „Zasadach nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa”. Mianowicie organy nadzorcze w spółkach z jednoosobowym i większościowym udziałem Skarbu Państwa mogą między innymi: wnioskować w sprawie ustalenia zasad wynagradzania i wysokości pensji dla członków zarządu w jednoosobowych spółkach Skarbu Państwa oraz wnioskować lub ustalać zasady i wysokości wynagradzania zgodnie z statutem lub umową spółki z większościowym udziałem Skarbu Państwa, a także opiniować roczne plany rzeczowo-finansowych i strategiczne spółki²⁹.

Jak uważa T. Kulesza wykonywanie nadzoru nad funkcjonowaniem przedsiębiorstwa przez radę nadzorczą oznacza przywilej kontrolowania i korygowania podjętych decyzji przez zarząd oraz możliwość podejmowania różnego rodzaju działań mających na celu osiągnięcie przez spółkę określonych założeń strategicznych. W związku z tym praca rady nadzorczej powinna sprowadzać się do stałego monitorowania głównych obszarów efektywności przedsiębiorstwa, a także aktywnego uczestnictwa w podejmowa-

²⁵ Art. 219§ 4 i 5, art. 382 § 4 ustawy z dnia 15 września 2000 r. *Kodeks spółek handlowych*. Dz. U. Nr 94 poz. 1037.

²⁶ Tamże, Art. 219 § 4.

²⁷ Tamże, Art. 389 § 1.

²⁸ Tamże, Art. 219 § 2, art. 375¹.

²⁹ Ministerstwo Skarbu Państwa, *Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa*, Warszawa 2010, s. 4-6.

niu decyzji na szczeblu strategicznym, taktycznym i operacyjnym poprzez analizę ekonomiczną, merytoryczną i wnikliwą kontrolę³⁰.

Tabela 1. Funkcje i zadania rad nadzorczych określone w kodeksie OECD

FUNKCJE I ZADANIA	KODEKS OECD
	1. Modyfikowanie i ukierunkowywanie strategii spółki, głównych planów działań, polityki zarządzania ryzykiem, rocznych planów finansowych i biznes-planów; ustalanie celów wynikowych; monitorowanie działań wdrożeniowych i wyników spółki; oraz nadzór nad najważniejszymi wydatkami, przejmowaniem innych przedsiębiorstw i operacjami wyzbywania się dużych pakietów aktywów. 2. Monitorowanie efektywności praktyk nadzoru stosowanych w spółce oraz, odpowiednio do potrzeb, wprowadzanie do nich zmian. 3. Wybór, wynagradzanie, monitorowanie pracy i, w razie konieczności, wymianę członków zarządu oraz nadzór nad planowaniem polityki sukcesji kadrowej. 4. Dostosowanie wynagrodzeń członków zarządu i rady nadzorczej do długofalowych interesów spółki oraz jej wspólników/akcjonariuszy. 5. Zagwarantowanie zgodnych z procedurami i przejrzystych procedur mianowania i wyboru członków organu spółki. 6. Monitorowanie i zarządzanie ewentualnymi konfliktami interesów wśród członków zarządu, rady nadzorczej i wspólników/akcjonariuszy, w tym przypadków niewłaściwego wykorzystania majątku spółki lub nieuczciwych transakcji z powiązanymi kontrahentami. 7. Zagwarantowanie rzetelności systemów rachunkowości i sprawozdawczości finansowej spółki, w tym niezależnego badania sprawozdań finansowych, oraz zagwarantowanie istnienia odpowiednich systemów kontroli w spółce, a w szczególności systemów monitorowania ryzyka, kontroli finansowej i operacyjnej oraz przestrzegania obowiązujących przepisów i norm. 8. Nadzorowanie procesu ujawniania i przekazywania informacji.

Źródło: Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, *Zasady nadzoru korporacyjnego OECD*, 2004, s. 65-69.

3. SPRAWOWANIE NADZORU WŁAŚCICIELSKIEGO NAD SPÓLKAMI Z UDZIAŁEM JST

Jak już wspomniano w pierwszej części pracy, zagadnienia związane ze sprawowaniem nadzoru korporacyjnego są bardziej szersze od nadzoru

³⁰ T. Kulesza, *Nadzór korporacyjny a zarządzanie spółką kapitałową*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002, 188-194.

właścicielskiego, gdyż wykraczają poza ramy prawne spółek oraz dotycząc realizowania funkcji nadzorczej także przez innych interesariuszy niebędących bezpośrednio właścicielami, czy akcjonariuszami spółki, ale zainteresowanych działalnością podmiotu. Na gruncie polskich uwarunkowań społeczno-gospodarczych obserwuje się dominację w wykorzystywaniu określenia nadzoru korporacyjnego. Aczkolwiek wielu badaczy zajmujących się tematyką związaną z mechanizmami sprawowania kontroli nad przedsiębiorstwami jest zdania, że przyjęte instrumentarium dowodzi, że polski system nadzoru ma charakter wewnętrzny i dlatego też jest bardziej nadzorem właścicielskim aniżeli korporacyjnym. Szczególnie system ten przejawia między innymi w spółkach tworzonych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Ustawa o gospodarce komunalnej z 20 grudnia 1996 roku przyznaje jednostkom samorządu terytorialnego prawo do tworzenia spółek z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółek akcyjnych oraz do przystępowania do takich form organizacyjno-prawnych podmiotów gospodarczych³¹. Spółki komunalne są podmiotami, których funkcjonowanie uregulowane jest podobnie jak w spółkach prawa handlowego w ustawie o kodeksie spółek handlowych z 15 września 2000 roku. Ponadto jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć osobowe spółki komandytowe i komandytowo-akcyjne. Regulacje dotyczące ich tworzenia i organizacji znajdują się w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prawnym.

Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich wyłącznie w sytuacji, gdy dotychczasowa działalność komunalna nie zapewnia zaspokojenia potrzeb zbiorowości wspólnot samorządowych na rynku lokalnym oraz występuje znaczne bezrobocie, które przyczynia się pogorszeniu życia ludności, a podejmowane działania dopuszczone obowiązującymi przepisami prawa nie przyczyniły się do wzrostu aktywizacji gospodarczej oraz trwałego zmniejszenia bezrobocia. Ograniczenia dotyczące funkcjonowania podmiotów poza sferą użyteczności publicznej nie mają zastosowania do posiadania przez gminę akcji lub udziałów w przedsiębiorstwach działających w branży ubezpieczeniowej, doradczej, promocyjnej, edukacyjnej i wydawniczej. Ponadto gmina może tworzyć i przystępować do spółek istotnych dla zapewnienia rozwoju gminy, w tym klubów sportowych przyjmujących formę organizacyjno-prawną spółki akcyjnej.

Spółki utworzone przez jednostki samorządu terytorialnego w większości przypadków przybierają postać jednoosobowych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością. Podstawą ich funkcjonowania jest umowa spółki uchwalona przez radę gminy. Zgodnie z art. 151 § 1. kodeksu spółek handlowych spółka z o.o. może być tworzona w każdym celu prawnie dopuszczalnym. W przypadku JST cel ten musi bezwzględnie dotyczyć realizacji zadań publicznych.

³¹Art. 9, ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz. U. z 1997 r. nr 9, poz. 43 z późn. zm.

W skład organów spółek komunalnych wchodzi zarząd, rada nadzorcza oraz zgromadzenie wspólników w przypadku spółki z o.o. oraz walne zgromadzenie akcjonariuszy, w przypadku spółki akcyjnej. Funkcję tych ostatnich organów pełnią organy wykonawcze JST³². W przypadku miast funkcję właściciela sprawuje prezydent/burmistrz lub też osoby legitymujące się pełnomocnictwem właściciela. Do jego 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. Poza tym w drodze uchwały zgromadzenia następuje zmiana umowy spółki, przekształcenie lub rozwiązanie spółki³³.

W spółkach komunalnych zarząd może być jedno lub wieloosobowy, a czas trwania jego kadencji określony jest w umowie spółki. W przypadku, gdy w umowie spółki nie zawarto postanowień dotyczących sposobów reprezentacji spółki, to zastosowanie mają przepisy kodeksu spółek handlowych, w myśl których do składania oświadczeń w imieniu spółki wymagane jest współdziałanie dwóch członków zarządu albo jednego członka łącznie z prokurentem³⁴. Do uprawnień zarządu należy prowadzenie spraw spółki i reprezentowanie jej na zewnątrz.

Ustawa o gospodarce komunalnej nakazuje obowiązkowe powołanie rady nadzorczej w spółkach, w których jednostki samorządu terytorialnego posiadają swoje udziały/akcje. Funkcjonowanie rady nadzorczej w spółkach JST ma służyć przede wszystkim zapewnieniu właściwego nadzoru nad wykorzystywaniem środków publicznych zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki³⁵.

Działalność rad nadzorczych w spółkach komunalnych podlega 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.

Członkiem organu nadzorczego może zostać osoba, która złożyła z wynikiem pozytywnym egzamin dla kandydatów na członków rad nadzorczych spółek z udziałem Skarbu Państwa³⁶. 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,

³² Tamże, Art. 12.

³³ 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.

³⁴ Art. 205, ustawy z dnia 15 września 2000 r. *Kodeks spółek handlowych*. Dz. U. Nr 94 poz. 1037.

³⁵ B. Misterska-Dragan, *Czy Skarb Państwa to dobry wzór? – nadzór właścicielski nad spółkami z udziałem jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty naukowe nr 2 Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni”, Bochnia 2004, s. 84.

³⁶ Art. 10a pkt. 4 ustawy z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej, Dz. U. z 1997 r. nr 9, poz. 43 z późn. zm.

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. Ponadto w ustawie o komercjalizacji i prywatyzacji prawodawca nałożył obowiązek, w 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 podstawie odrębnego tytułu prawnego. Poza tym, taka osoba nie ma prawa wykonywać czynności, które byłyby niezgodne z przyjętymi obowiązkami i mogącymi rodzić podejrzenia o interesowność lub stronnictwo³⁷.

Powołanie członków do rady nadzorczej należy do kompetencji organu wykonawczego (wójta, burmistrza, prezydenta miasta). Kadencja rady nadzorczej w spółkach, w których samorząd posiada większościowe udziały trwa trzy lata.

Obowiązujący system prawny w Polsce nie proponuje wprost odpowiedniego sposobu tworzenia efektywnego mechanizmu nadzoru w spółkach komunalnych. Rozwiązanie można znaleźć w dokumencie pt.: *„Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa”*, który stanowi wyraz oczekiwań organu państwowego, ustawowo odpowiedzialnego za ochronę interesów SP w zakresie osiągania tego celu przez podmioty zaangażowane w działalność spółek. Dokument ma charakter wzorcowy, przez co organy administracji rządowej lub podmioty publiczne mogą posilkować się nim przy określaniu własnych mechanizmów sprawowania nadzoru³⁸. W związku z tym, za cele nadzoru właścicielskiego w spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego można uważać także te, które bezpośrednio dotyczą spółek SP. Zatem do celów sprawowania nadzoru właścicielskiego nad wspomnianymi podmiotami zalicza się:

- zapewnienie przejrzystości działalności spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego,
- zwiększenie efektywności i skuteczności działania oraz zarządzania i wartości spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego,
- skuteczne wykorzystanie praw właścicielskich jednostek samorządu terytorialnego dla zapewnienia osiągnięcia celów polityki gospodarczej na poziomie lokalnym i regionalnym oraz realizacji strategii rozwoju jednostek samorządu terytorialnego³⁹.

Powyższe cele mają zostać osiągnięte poprzez dobór odpowiednio przygotowanych członków rad nadzorczych w spółkach z udziałem JST, udoskonalanie kryteriów wyboru kadry zarządzającej, zastosowanie poszerzonych form i procedur nadzoru właścicielskiego jednostek samorządu terytorialnego względem obowiązujących norm prawnych oraz opracowanie i wdrożenie procedur, a także mechanizmów monitorowania i oceny działal-

³⁷ Art. 13, ustawy z dnia 30 sierpnia 1996 roku o komercjalizacji i prywatyzacji Dz. U. 1996 nr 118 poz. 651.

³⁸ Ministerstwo Skarbu Państwa, *Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa*, Warszawa 2010, s. 2.

³⁹ Tamże, s. 4.

ności ekonomiczno-finansowej nadzorowanych spółek pozwalających na szybkie i skuteczne reagowanie na negatywne zmiany rynkowe.

4. UDZIAŁ ORGANU NADZORCZEGO W ZARZĄDZANIU STRATEGICZNYM W SPÓŁKACH Z UDZIAŁEM JST

Zarządzanie strategiczne określane jest często jako proces zarządzania ukierunkowany na sformułowanie i realizowanie strategii mającej na celu wykorzystanie możliwości płynących z otoczenia przedsiębiorstwa i w efekcie osiągnięcie zakładanych celów strategicznych. Głównym celem zarządzania strategicznego jest zbudowanie przewagi konkurencyjnej w oparciu o umiejętności trudne do skopiowania przez konkurentów. Silna i trwała przewaga konkurencyjna wymaga często dużo czasu oraz znacznych nakładów finansowych.

Pozycja rady nadzorcza wynikająca z przyjętych norm prawno-instytucjonalnych sprawia, że jest ona zobowiązana do monitorowania strategicznych decyzji menedżerów oraz kontrolowania czy podejmowane decyzje są zgodne z interesami właścicieli/akcjonariuszy. W sytuacji, gdy rada nadzorcza w toku prowadzonych kontroli stwierdzi, że wybrana strategia przedsiębiorstwa nie wystarczająco realizuje oczekiwania właścicieli/akcjonariusz, wówczas może zawiesić lub odwołać wybrany przez siebie zarząd. Ponadto organ nadzorczy może określać zasady wynagradzania menedżerów oraz formułować i zawierać kontrakty menedżerskie.

Wnioski płynące z realizowanych w latach 70 i 80 XX wieku projektów badawczych dotyczących funkcjonowania rad nadzorczych pozwalają stwierdzić, że powyższe instrumenty nie były w pełni efektywnie wykorzystywane w praktyce. Powszechnie zaczęto postrzegać pracę rady nadzorczej jako „gumowej pieczątki” (*rubber stamp*) dla decyzji podejmowanych menedżerów. Oznacza to, że została ona zdominowana przez zarząd i jej rola ogranicza się do formalnego wyrażania zgody na podjęcie konkretnych decyzji strategicznych przez kierownictwo przedsiębiorstwa.

Jednak od końca lat 90-tych XX. wieku, kiedy to rosnące wymagania inwestorów, a także wzrost konkurencji na rynkach produktów i usług oraz rynku kontroli przedsiębiorstwa, w szczególności ze względu na ochronę przedsiębiorstwa przed wrogim przejęciem, wymusiły na radach nadzorczych obok spełniania podstawowej funkcji kontrolo-monitorującej także zaangażowanie strategiczne⁴⁰. W efekcie wśród badaczy tematyki zarządzania strategicznego upowszechnił się pogląd, iż aktywna i zaangażowana rada nadzorcza jest niezaprzeczalnym fundamentem wzrostu efektywności swojej pracy, a także efektywności pracy zarządu przedsiębiorstwa. Świadczyć mogą o tym chociażby badania J. Pearce’a i S. Zahry, którzy wykazali, że aktywne rady nadzorcze zwiększając swoją władzę w spółce przyczyniają się do poprawy jej efektywności ekonomicznej. Wynika to przede wszystkim z tego, że organ nadzorczy tworzą osoby posiadające wybitne doświadczenie

⁴⁰ J. Jeżak, *Ład korporacyjny. Doświadczenia światowe oraz kierunki rozwoju*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 206.

i umiejętności, przez co potrafią dokonywać lepszej oceny sytuacji, w jakiej znajduje się podmiot gospodarczy i dzięki temu ostatecznie zwiększać efektywność sprawowanego przez nich nadzoru⁴¹.

Uczestnictwo organu nadzorczego w podejmowaniu decyzji strategicznych niesie za sobą szereg zalet. Najważniejsze z nich przedstawiono na rysunku nr 1.



Rysunek 2. Zalety i skutki uczestnictwa organu nadzorczego przedsiębiorstwa w procesie podejmowania decyzji strategicznych

Źródło: J. Jeżak, *Wybór strategiczny w przedsiębiorstwie – Rola rady nadzorczej* [w:] E. Urbanowska-Sojkin (red.) *Wybory strategiczne w przedsiębiorstwie. Uwarunkowania*, Zeszyty naukowe 169, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań 2011, s. 117.

Rada nadzorcza podejmując decyzję o zatwierdzeniu planu strategicznego przedstawionego przez kierownictwo spółki musi uprzednio przeprowadzić wnikliwą i wszechstronną analizę zaproponowanych opcji strategicznych pod kątem zapewnienia długookresowej efektywności przedsiębiorstwu, zgodności z interesami spółki i poziomem ryzyka. Z kolei w trakcie realizacji strategii organ nadzorczy powinien stale kontrolować stopień osiągania zamierzonych celów przy użyciu dostępnych wskaźników finansowych (ROE, ROA, ROS itp.) oraz wskaźników niefinansowych (jakość pro-

⁴¹ K. R. Andrews, *Responsibility for corporate strategy*, "Harvard Business Review", 1980, No. 58, s. 30-42.

duktów i usług, satysfakcja klientów, relacje z interesariuszami, doskonalenie systemów motywacyjnych w organizacji itp.).

Na gruncie zarządzania strategicznego w spółkach komunalnych należy podkreślić, że udział rady nadzorczej w podejmowaniu decyzji strategicznych jest tym bardziej ważny, gdyż nadzorowane przez nie podmioty powoływane są w celu zaspokajania podstawowych potrzeb lokalnej wspólnoty poprzez świadczenie usług użyteczności publicznej. Zatem właściwy wybór strategii spółki zapewniającej efektywne wykorzystanie mienia komunalnego oraz skuteczne i nieprzerwane dostarczanie dóbr społecznych jest decyzją bardzo trudną nie tylko dla kierownictwa, ale także dla rady nadzorczej. Postuluje się, by organ nadzorczy mający ustawowo przypisaną silną pozycję wobec zarządu spółki wykorzystywał swoje umiejętności i kompetencje do aktywnego wspomagania całego procesu budowania strategii rozwoju spółki z kapitałem jednostek samorządu terytorialnego.

Należy podkreślić, że rady nadzorcze funkcjonujące w spółkach komunalnych są wspierane przez wydzielone w ramach struktur Urzędów Miejskich komórki organizacyjne prowadzące sprawy związane z nadzorem właścicielskim. Są one bezpośrednio podporządkowane Prezydentowi Miasta, który występuje jako organ wykonawczy w spółkach JST. W odniesieniu do zarządzania strategicznego komórki te zobowiązane są do aktywnego uczestniczenia w opracowywaniu strategii rozwoju spółek z udziałem gminy. W praktyce oznacza to, że projekt strategii przedstawiony przez zarząd jest następnie nie tylko analizowany przez radę nadzorczą, ale także przez właściwych pracowników Urzędu Miejskiego. Wnioski obu stron stanowią podstawę do przyjęcia strategii lub dokonania poprawek. W fazie kontroli realizacji planu strategicznego spółki JST oczekuje się, by organ nadzorczy dokonywał oceny stopnia realizacji celów strategicznych przy użyciu mierników adekwatnych do specyfiki branży, w której funkcjonuje podmiot.

PODSUMOWANIE

Rada nadzorcza jako organ powołany przez akcjonariuszy, a w przypadku spółek gminnych przez Prezydenta Miasta ma prawny obowiązek kontroli każdego aspektu funkcjonowania przedsiębiorstwa, w tym procesu zarządzania strategicznego. W związku z tym organ nadzorczy powinien wykonywać między innymi następujące zadania⁴²:

- zapewnić spółce długookresowy rozwój, sukces rynkowy i finansowy poprzez czynny udział w procesie planowania strategicznego obejmującego krytyczną analizę i akceptację misji, celów i strategii spółki oraz przedsięwzięć prowadzących do realizacji zamierzeń strategicznych,

⁴² J. Jeżak, *Wybór strategiczny w przedsiębiorstwie – Rola rady nadzorczej* [w:] E. Urbanowska-Sojkin (red.) *Wybory strategiczne w przedsiębiorstwie. Uwarunkowania*, Zeszyty naukowe 169, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań 2011, s. 120.

- dokonywać okresowej oceny poziomu zarządzania spółką przez kierownictwo z uwzględnieniem skuteczności wdrażania przyjętych koncepcji rozwoju przedsiębiorstwa.

Obecnie liczne badania dotyczące zarządzania strategicznego, w tym roli rady nadzorczej w procesie budowania i wdrażania strategii przedsiębiorstwa pozwalają sądzić, że dostępne instrumenty władzy przypisane organom nadzorczo-kontrolnym nie są powszechnie wykorzystywane. Bardzo często członkowie rad nadzorczych wykazują bierną aktywność w realizacji swoich zadań, przez co postrzegane są jako organy będące pod wpływem zarządu. Poza tym ciągle nakładane na organy nadzorcze regulacje sprawiają, że za główny cel swojej pracy stawiają sobie wyszukiwanie wszelkich nieprawidłowości i błędnych decyzji podejmowanych przez naczelne kierownictwo spółki, aniżeli aktywne uczestnictwo w tworzeniu strategicznych planów rozwoju przedsiębiorstwa.

Przedstawione w pracy rozważania na temat udziału organów nadzorczych w procesie podejmowania decyzji strategicznych w spółkach dowodzą, że członkowie rad nadzorczych poza wypełnianiem swoich funkcji nadzorczo-kontrolnych, powinni także współpracować z menedżerami przedsiębiorstwa w procesach przygotowywania i podejmowania decyzji strategicznych. Ich rola jako doradców powinna być rozszerzona także o inicjowanie pewnych rozwiązań w sferze tworzenia strategii rozwoju. Jest to podyktowane nie tylko interesem rady czy kierownictwa, ale także ogólnym interesem spółki.

LITERATURA:

- [1] Andrews K. R., *Responsibility for corporate strategy*, "Harvard Business Review", 1980, No. 58.
- [2] Bogacz-Miętka O., *Kompendium wiedzy o nadzorze i kontroli nad przedsiębiorstwem*, CeDeWu.pl, Warszawa 2011.
- [3] Dobija D., Koładkiewicz I., *Ład korporacyjny*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011.
- [4] Ignys-Lipowiecka A., *Wybrane problemy współczesnego nadzoru korporacyjnego*, [w:] A. Zakrzewska-Bielawska (red.) *Koncepcje i metody zarządzania strategicznego oraz nadzoru korporacyjnego*. Doświadczenia i wyzwania, C.H. Beck, Warszawa 2010.
- [5] Janusz T., Stos D., *Rady nadzorcze w procesie przekształceń własnościowych*, [w:] S. Rudolf (red.) *Ekonomiczne i społeczne problemy nadzoru korporacyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004.
- [6] Jensen M., Meckling W., *Theory of the firm: managerial behaviour, agency costs and ownership structure*, "Journal of Financial Economics", 1976, No. 9.

- [7] Jeżak J., *Struktura i formy sprawowania władzy w spółkach kapitałowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005.
- [8] Jeżak J., *Wybór strategiczny w przedsiębiorstwie - Rola rady nadzorczej* [w:] E. Urbanowska-Sojkin (red.) *Wybory strategiczne w przedsiębiorstwa. Uwagi i uwagi*, Zeszyty naukowe 169, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Poznań 2011.
- [9] Kołodkiewicz I., *Nadzór korporacyjny. Perspektywa międzynarodowa*, Polska Fundacja Promocji Kadr, Warszawa 1999.
- [10] Kulesza T., *Nadzór korporacyjny a zarządzanie spółką kapitałową*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002.
- [11] Lis K. A., Sterniczuk H., *Nadzór korporacyjny*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2005.
- [12] Mesjasz Cz., *Ład (nadzór) korporacyjny. Geneza, definicje i podstawowe problemy*, [w:] D. Dobija, I. Kołodkiewicz (red.) *Ład korporacyjny*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011.
- [13] Mesjasz Cz., *Mechanizmy władania korporacyjnego*, „Sukcesy organizacji: Strategie i innowacje”. Prace i materiały Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego nr 4, Sopot 2005.
- [14] Ministerstwo Skarbu Państwa, *Zasady nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa*, Warszawa 2010.
- [15] 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.
- [16] Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, *Zasady nadzoru korporacyjnego OECD*, 2004, [www.oecd.org/daf/corporateaffairs/corporategovernanceprinciples/34656740.pdf], (04.03.2013 r.).
- [17] Rudolf S. i inni, *Efektywny nadzór korporacyjny*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002.
- [18] Trojanowski K., *Funkcjonowanie spółek komunalnych – miasto jako przedsiębiorca*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie”, seria Ekonomia 6 (1/2013), Lublin 2013.
- [19] Ustawa z dnia 15 września 2000 r. *Kodeks spółek handlowych*. Dz. U. Nr 94 poz. 1037.
- [20] Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. *o gospodarce komunalnej*. Dz. U. z 1997 r. nr 9, poz. 43 z późn. zm.
- [21] Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. *o komercjalizacji i prywatyzacji*. Dz. U. 1996 nr 118 poz. 651.

- [22] Wawrzyniak B., *Nadzór korporacyjny: perspektywy badań*, „Organizacja i kierowanie”, 2002, nr 2.
- [23] Zalega K., *Systemy corporate governance a efektywność zarządzania spółką kapitałową*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2003.

STRESZCZENIE

Rada nadzorcza w procesie zarządzania strategicznego w spółkach komunalnych

Głównym celem artykułu jest przedstawienie roli jaką odgrywa w zarządzaniu strategicznym rada nadzorcza w spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego. W pierwszej części pracy przedstawiono istotę i zakres nadzoru korporacyjnego, a także podkreślono różnicę pomiędzy pojęciem nadzoru właścicielskiego a korporacyjnego. Następnie opisano podstawowe funkcje i zadania organu nadzorczego będącego fundamentem wewnętrznego mechanizmu nadzoru właścicielskiego w spółkach prawa handlowego. W drugiej części pracy, na podstawie obowiązujących norm prawnych scharakteryzowano spółki tworzone przez jednostki samorządu terytorialnego oraz funkcjonujący w nich obligatoryjnie organ nadzorczy. W ostatniej części zwrócono uwagę na konieczność udziału rad nadzorczych w zarządzaniu strategicznym nie tylko spółek, w których udziały posiadają jednostki samorządu terytorialnego, ale także w pozostałych typach przedsiębiorstw. Dodatkowo ukazano korzyści oraz skutki włączenia organu nadzorczego do procesu podejmowania decyzji strategicznych.

SUMMARY

The supervisory board in the process of strategic management in municipal companies.

The main aim of this article is to present the role supervisor board plays in the strategic management of the companies with the participation of local government units. In the first part of the paper the nature and scope of corporate governance is presented. Then basic functions and tasks of the supervisory authority which is the foundation of the internal mechanism of corporate governance in commercial companies are described. In the second part of the paper, on the basis of the current rules in the company created by the local government units and obligatory operating them by supervisor board are characterized. The final section highlights the need for the participation of supervisory boards in strategic management, not only companies in which shares are held by local authorities, but also in other types of businesses. Additionally it is showed what are the benefits and effects of supervisory authority inclusion for strategic decision-making process.



Agnieszka Humen-Kłyza
Wałbrzyska Wyższa Szkoła
Zarządzania i Przedsiębiorczości

Klastry jako narzędzie rozwoju regionalnego

WSTĘP

Globalizacja wiedzy i technologii dała postawę nowego typu gospodarce – gospodarce opartej na wiedzy (GWO, *knowledge – based economy*)¹. Owa reorientacja gospodarki polega na stopniowym przechodzeniu z gospodarki materiałochłonnej do gospodarki opartej na informacji i wiedzy. W myśl nowej gospodarki, konkutowanie państw i regionów poprzez dostępne zasoby materialne jest zastępowane przez zasoby niematerialne, w szczególności przez kapitał ludzki, wiedzę oraz nowe technologie². Wspomniane regiony należą do grupy, której zasady nowej gospodarki powinny być szczególnie bliskie. To one bowiem, na skutek działań w obszarze decentralizacji funkcjonowania gospodarki, zyskują na znaczeniu, wraz z władzami samorządowymi, jako podmioty zaangażowane w realizację polityki rozwoju. Prowadzi to w konsekwencji do przeniesienia na szczebel samorządowy i aktorów regionalnych większej odpowiedzialności w zakresie budowania przewagi konkurencyjnej, pozwalającej na dostęp do korzyści zewnętrznych. Wzrasta również zakres obszarów działalności i kompetencji, o które należy zadbać, by regionalna polityka rozwoju była skuteczna i efektywna. Mowa tu o obszarach, które stanowią zarazem filary Gospodarki Opartej na Wiedzy – kapitał ludzki, infrastruktura informatyczna, warunki instytucjonalne oraz system innowacji³. Terytorialny wątek procesów innowacyjnych prezentuje koncepcja klastra, spopularyzowana przez Michaela Portera.

¹ Nowakowska A., Przygodzki Z., Sokołowicz M. E., *Region w gospodarce opartej na wiedzy*, Difin, Warszawa 2011, s. 31.

² [<http://europejskiportal.eu>].

³ Nowakowska A., Przygodzki Z., Sokołowicz M. E., op. cit., s. 31-32.

1. KONCEPCJA KLASTRA

Klaster należy traktować jako geograficzną aglomerację przedsiębiorstw działających we wzajemnych powiązaniach i w związkach z otoczeniem, w ramach jednego lub kilku sektorów⁴. Autorem klasycznego ujęcia klastra jest wspomniany wyżej Porter, który definiował go jako geograficzne skupisko wzajemnie powiązanych firm, wyspecjalizowanych dostawców, jednostek świadczących usługi, działających w pokrewnych sektorach i związanych z nimi instytucjami w poszczególnych dziedzinach konkurujących ze sobą, ale również współpracujących. W oparciu o definicję Portera budowane są nowe ujęcia⁵. Tak np. w Rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 2.12.2006 r. odnaleźć można definicję klastra która opisuje go jako przestrzenną i sektorową koncentrację podmiotów działających na rzecz rozwoju gospodarczego oraz innowacyjności oraz co najmniej dziesięciu przedsiębiorców, wykonujących działalność gospodarczą na terenie jednego lub kilku sąsiednich województw, konkurujących i współpracujących w tych samych lub pokrewnych branżach oraz powiązanych wzajemną siecią relacji o formalnym lub nieformalnym charakterze, przy czym co najmniej połowę podmiotów funkcjonujących w ramach klastra stanowią przedsiębiorcy. Definicję tę stworzono na potrzeby Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości i pomocy finansowej nie związanej z programami pomocowymi. Przyjmuje się różne definicje klastrów na potrzeby różnych działań i wspierania klasteringu⁶. W większości z nich można jednak odnaleźć cztery główne wyznaczniki klastra. Są nimi mianowicie:

- przestrzenna koncentracja podmiotów,
- jednoczesna współpraca i konkurencja (tzw. kooperacja, *co-petition*),
- wspólny kierunek rozwoju (technologia, rynki zbytu),
- poziome i pionowe powiązania pomiędzy podmiotami.

Dodatkowo wymieniane są:

- innowacyjność,
- współpraca w tych samych lub pokrewnych sektorach,
- powiązania o charakterze formalnym i nieformalnym,
- dywersyfikacja,
- specjalizacja.

W strukturze klastra największą grupę powinny stanowić przedsiębiorstwa, ponieważ to one odgrywają w nim kluczową rolę – za ich sprawą może

⁴ Gancarczyk M., Gancarczyk J. *Wzrost i internacjonalizacja przedsiębiorstw w klastrach*, Organizacja i kierowanie, nr 3/2011, s. 60.

⁵ Wrześniowska K., *Inicjatywa klastrowa – nowe narzędzia rozwoju polskich przedsiębiorstw*, Problemy współczesnego zarządzania, nr 1/2009, s. 72.

⁶ [http://www.mg.gov.pl].

on sprawnie funkcjonować i rozwijać się⁷. Nie bez znaczenia dla funkcjonowania klastra są trzy grupy podmiotów: sektor badawczo-rozwojowy, przemysł i administracja publiczna. Wszystkie te elementy określa model potrójnej heliksy. Reprezentuje on trzy obszary wpływające na regionalną innowacyjność: obszar wiedzy, konsensu i innowacji. Obszar wiedzy polega na koncentracji na środowisku sprzyjającym procesom innowacji. Tworzenie przestrzeni konsensusu wiąże się z budowaniem zbiorowych relacji, idei między trzema wyróżnionymi sektorami. Tworzenie obszaru innowacji z kolei służyć ma realizacji przyjętym przez strony celom⁸.

Klasyfikacja klastrów można opierać na podstawie wielu kryteriów, np.: zasięgu terytorialnego (klasyfikacja lokalne, regionalne, krajowe, międzynarodowe), poziomu zaawansowania technologicznego firm klastrowych lub całej branży (klasyfikacja niskich, średnich i wysokich technologii), liczby horyzontalnie powiązanych sektorów (klasyfikacja wąskie i szerokie), stadium rozwoju (klasyfikacja embrionalny, wzrostowy, dojrzały, schyłkowy), itp. Według klasyfikacji OECD, wyróżnić można następujące rodzaje klastrów: 1) oparte o wiedzę, 2) oparte o korzyści skali, 3) uzależnione od dostawcy, 4) wyspecjalizowanych dostawców. Charakterystyka klastrów została zaprezentowana w tabeli nr 1.

Tabela 1. Klasyfikacja klastrów wg OECD

Typ klastra	Charakterystyka	Sposób działania	Branże
Oparte o wiedzę	Powiązania kooperacyjne podmiotów wykorzystujących w swojej działalności zaawansowaną wiedzę i technologię, ściśle współpracujących z instytucjami B+R, w których kluczowym obszarem jest innowacyjność i patentowanie	Bliska współpraca sektora biznesu z sektorem nauki	Farmacja, lotnictwo i areonautyka, chemia, elektronika
Oparte o korzyści skali	Powiązania kooperacyjne stanowiące duże, złożone systemy relacji i zależności (duża liczba powiązanych firm klastrowych), powstające z reguły w obszarze produkcji, gdzie efekt skali jest najbardziej pożądanym	Współpraca z zewnętrznymi wyspecjalizowanymi dostawcami (np. komponentów, półproduktów, itp.) i sektorem nauki, który dostarcza nowych, innowacyjnych technologii do procesu produkcyjnego	Spożywczo-przetwórcza, przemysł samochodowy i maszynowy

⁷ Wrześniowska K., *Inicjatywa klastrowa – nowe narzędzia rozwoju polskich przedsiębiorstw*, Problemy współczesnego zarządzania, nr 1/2009, s. 72.

⁸ Klimczuk-Kochańska M., *Rola klastrów gospodarczych w budowaniu kultury innowacyjności przedsiębiorstw i regionu*, Współczesne zarządzanie, nr 1/2012, s. 49.

Tabela 1, c.d.

Typ klastra	Charakterystyka	Sposób działania	Branże
Uzależnione od dostawcy	Powiązania kooperacyjne importujące nowoczesne technologie przede wszystkim w postaci dóbr kapitałowych i półproduktów	Kluczowe znaczenie dla funkcjonowania tego typu klastra ma jego zdolność/umiejętność podejmowania współpracy z dostawcami i podmiotami świadczącymi usługi posprzedażowe	Rolnictwo, leśnictwo, przemysł włókienniczy, meblarski, metalowy
Klaster wyspecjalizowanych dostawców	Powiązania kooperacyjne o ponadprzeciętnych potrzebach w zakresie B+R	Funkcjonują w skupiskach obejmujących nie tylko firmy klastrowe, ale także ich klientów i użytkowników ich produktów/usług	IT, ICT

Źródło: [<http://www.pi.gov.pl>].

2. KLASTRY W POLITYCE ROZWOJU REGIONALNEGO

Błędnym założeniem jest traktowanie klastrów jako sposobu rozwoju pojedynczych przedsiębiorstw. Należy patrzeć na nie w kategoriach mechanizmu aktywizacji regionów i traktować je jako narzędzie, nawet fundament rozwoju regionalnego.

Polityka rozwoju regionalnego oparta o klaster (*cluster-based policy* – CBP) wymaga koordynacji działań z zakresu życia gospodarczego, ekonomicznego, politycznego, naukowego. Tylko w ten sposób można osiągnąć stan idealny, a zatem sytuację, w której nauka wspiera technologię produkcyjną, edukacja odpowiada na rzeczywiste zapotrzebowanie rynku pracy, wspieranie konkurencyjności lokalnych firm pomaga przyciągnąć inwestycje zagraniczne. Taki stan rzeczy determinuje sukces nie tylko podmiotów zaangażowanych w struktury klastrowe, ale również regionów, w których te struktury funkcjonują. Do głównych obszarów CBP należy zaliczyć:

- nastawienie na kreowanie przewagi konkurencyjnej w zakresie kluczowych sektorów gospodarki,
- ukierunkowanie na podnoszenie konkurencyjności sektora małych i średnich przedsiębiorstw,

- politykę rozwoju regionalnego, której celem jest stymulowanie poszczególnych regionów, zwiększanie ich konkurencyjności i atrakcyjności,
- koncentrację uwagi na intensyfikacji współpracy przemysłu ze sferą badań w celu tworzenia innowacji.

Polityka rozwoju regionalnego oparta na klastrach może obierać różne kierunki działania- od stymulowania systemowych interakcji w ramach potrójnej heliksy, przez wsparcie sektora B+R i powiązaniu go z biznesem, po koncentrację na budowaniu ogólnych powiązań przedsiębiorstw z różnymi uczestnikami systemu gospodarczego. Bez względu na cele, by zapewnić skuteczność realizowanych zadań, CBP powinna obejmować 10 elementów:

1. Budowa mapy potencjalnych klastrów w danym regionie celem określenia lokalnych załączków klastrowych i ustalenia źródeł przewagi konkurencyjnej.
2. Wspieranie klastrów na szczeblu lokalnym, regionalnym i centralnym, co ma zapewnić wzrost konkurencyjności i innowacyjności firm.
3. Uwzględnienie istniejących i/ lub potencjalnych klastrów w procesie opracowywania i wdrażania polityki rozwoju lokalnego i regionalnego.
4. Wykorzystanie klastrów do wzmocnienia sektora MSP, tworzenia nowych miejsc pracy, podniesienia innowacyjności lokalnej gospodarki, itp.
5. Wykorzystanie idei klasteringu w narodowych strategiach dotyczących rozwoju gospodarczego, społecznego i ekonomicznego.
6. Uwzględnienie długoterminowej perspektywy oczekiwania na pozytywne efekty funkcjonowania klastrów.
7. Budowanie partnerstwa publiczno-prywatnego w celu rozwijania konstruktywnego dialogu dla zidentyfikowania potrzeb lokalnego rozwoju.
8. Opracowanie systemów ewaluacji: trwające inicjatywy i programy powinny być stale monitorowane.
9. Upowszechnianie wiedzy na temat klasteringu – zasad organizacji, mechanizmów współpracy, rozwiązywania konkretnych problemów w taki sposób, by podmioty, które chcą założyć sieć współpracy, mogły korzystać z doświadczeń innych.
10. Zwiększanie innowacyjności poprzez wspólne badania i rozwój⁹.

⁹ [<http://www.pi.gov.pl>].

3. ZNACZENIE KLASTRÓW DLA ROZWOJU REGIONALNEGO

Powiązania występujące w klastrze wpływają na pojawienie się mechanizmów napędzających tworzenie nowych koncepcji, innowacji, ułatwiających przepływ informacji z firmy do firmy. Bez wątpienia dynamika działań klasteringu przynosi również znaczące korzyści dla regionu, w którym to przedsięwzięcie jest realizowane. Aktywność klastrów promuje dany region jako uczący się i innowacyjny. Staje się on atrakcyjnym miejscem dla nowych klientów, dostawców materiałów, surowców i technologii¹⁰. Wśród korzyści dla gospodarki lokalnej, płynących z tworzenia i rozwoju klastrów wymienić należy:

1. Kształtowanie rynku wyspecjalizowanych czynników produkcji, z których najistotniejsze znaczenie ma wiedza oraz wysokiej jakości kapitał ludzki.
2. Intensyfikacja działań klasteringu wpływa na rozwój infrastruktury naukowej w regionie oraz sprzyja większemu jej wykorzystaniu przez podmioty gospodarcze.
3. Dzięki udziałowi w strukturach klastra, aktorzy przedsięwzięcia mogą korzystać z przepływu wiedzy oraz absorpcji i generowania nowych innowacji – za sprawą przestrzennej bliskości oraz interakcji między różnymi podmiotami.
4. Tworzenie i rozwój klastrów stymuluje budowę kultury innowacyjności i przedsiębiorczości w regionie.
5. Klastry wpływają na rozwój rozbudowanych sieci produkcji zbudowanych z wyspecjalizowanych poddostawców i kooperantów.
6. Przyczyniają się one do powstawania w regionie nowych podmiotów gospodarczych.
7. Włączanie w struktury klastrowe MŚP prowadzi do ich wyższej specjalizacji i efektywności funkcjonowania, dzięki pośredniej realizacji korzyści skali.
8. Klastry sprzyjają tworzeniu atrakcyjnego rynku pracy, przyciągającego wykwalifikowanych pracowników.
9. Struktury klastrowe zwiększają atrakcyjności lokalizacyjnej dla bezpośrednich inwestycji zagranicznych.
10. Nie sposób pominąć pozytywnego oddziaływania na środowisko przyrodnicze – za sprawą podejmowanych przez współpracujące podmioty inwestycji i inicjatyw na rzecz ochrony środowiska oraz tworzenie i wdrażanie innowacji ekologicznych
11. Struktury klastrowe stymulują budowę wspólnoty kulturowej. Sprzyjają wzrostowi zaufania oraz kapitału społecznego.

¹⁰ Klimczuk-Kochańska M., op. cit., s. 50.

12. Klastry mogą przyczynić się również do redukcji asymetrii informacji pomiędzy podmiotami gospodarczymi.

13. Zaufanie, jak również łatwo dostępna w ramach klastra wiedza nt. specyfiki działania wchodzących w jego skład podmiotów, ułatwiają wchodzenie w relacje społeczne, angażowanie się w działania publiczne oraz zwiększają skłonność do kooperacji¹¹.

Mocna pozycja klastra oraz płynące z niej korzyści dla regionu sprawia, że lokalne władze i otoczenie okołobiznesowe skupiają coraz więcej uwagi na tej strukturze i problemach sektora, w jakim działa klaster. W pewien sposób cała społeczność staje się odpowiedzialna za sukces klastra, a to skutkuje działaniami na rzecz zarówno modernizacji i rozbudowy specyficznej infrastruktury jak i usług zorientowanych na sektor¹².

4. PRZYKŁADY DOBRYCH PRAKTYK – DZIAŁALNOŚĆ POLSKICH KLASTRÓW NA RZECZ REGIONU I LOKALNYCH SPOŁECZNOŚCI

Prezentując klastry jako narzędzie rozwoju regionalnego, nie sposób nie zaznaczyć osiągnięć rodzimych struktur w tym zakresie. Poniżej zaprezentowano kilka przykładów dobrych praktyk polskich klastrów.

W ramach Wielkopolskiego Klastra Teleinformatycznego ITC WIELKOPOLSKA, stworzona została przestrzeń współpracy pod nazwą ZOO – Poznańska Przestrzeń Współpracy. Daje ona możliwość ciągłego kontaktu miłośnikom ITC ze środowisk biznesu i nauki. W ramach współpracy przeprowadzane są sesje design thinking, konkursy programistyczne, burze mózgów, szkolenia techniczne czy sesje szybkiego prototypowania. Z projektu mogą korzystać również osoby, których praca jest związana z teleinformatyką, a zatem projektanci, menedżerowie, doradcy biznesowi. Celem projektu było kreowanie nowych możliwości budowania oferty marketingowej członków porozumienia na skalę międzynarodową, stworzenie warunków do realizacji projektów nieosiągalnych technicznie, finansowo dla jednej osoby lub podmiotu.

Klaster ITC Pomorze Zachodnie jest inicjatorem Powiązania komercyjnego, w skład którego wchodzi przedsiębiorcy z branży IT, zajmujący się m.in. wytwarzaniem, testowaniem, sprzedażą oprogramowania i systemów informatycznych. Powiązanie obejmuje szczecińską wyższą uczelnię, która kształci studentów na kierunku informatyka oraz rozwija nowe rozwiązania w oparciu o technologie informacyjno-komunikacyjne dla branży morskiej a także Stowarzyszenie Klaster ICT Pomorze, które zajmuje się doradztwem m.in. w zakresie informatyki dla firm i ich kadr z województwa zachodniopomorskiego. Efektem porozumienia jest stworzenie warunków kooperacji przedsiębiorstw funkcjonujących w jednej ze strategicznych dla rozwoju regionu branż.

¹¹ [<http://www.pkilpg.org.pl>].

¹² Klimczuk-Kochańska M., op. cit., s. 50.

Celem współpracy Małopolsko-Podkarpackiego Klastra Czystej Energii była poprawa bezpieczeństwa energetycznego regionu. Klastery współpracuje z firmami zagranicznymi np. w zakresie budowy hybrydowych systemów wiatrowo-słonecznych małej mocy, które mają znaleźć powszechne zastosowanie w gospodarstwach domowych obszarów wiejskich jak również na terenach przemysłowych w miastach. Przyjęta koncepcja prac wpisuje się w założenia polityki prowadzonej przez władze szczebla lokalnego i centralnego.

Tej tematyki dotyczy również inicjatywa Lubelskiego Klastra Ekoenergetycznego, który wraz z partnerami opracował projekt „Energetyczni kreatorzy zmian”. Celem projektu było przygotowanie lokalnej społeczności do wykorzystania szansy, jaką niesie ze sobą rozwój energetyki odnawialnej. Uczestnikami projektu byli przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego oraz organizacji pozarządowych z 20 powiatów ziemskich. W wyniku konkursu zidentyfikowane zostały najlepsze lokalne koncepcje rozwoju w oparciu o wykorzystanie potencjału odnawialnych źródeł energii, opracowane przez energetyczne partnerstwa – jednostki samorządu terytorialnego oraz organizacje pozarządowe. Zwycięskie partnerstwa uczestniczyły w wyjazdach studyjnych, z których doświadczenia miały zostać wykorzystane przy rozwoju odnawialnych źródeł energii¹³.

ZAKOŃCZENIE

Nowa gospodarka – Gospodarka oparta na wiedzy – wymaga reorientacji na nowe instrumenty. Ich zastosowanie implikuje to, co przesądza o sukcesie – rozwój. Zaprezentowana w artykule idea klastra doskonale wpasowuje się w koncepcję nowej gospodarki. Stanowi on narzędzie realizacji jej fundamentalnych założeń, angażując przy tym podmioty już na lokalnym poziomie. Nie dziwi zatem fakt zainteresowania udziałem różnych grup aktorów, zgodnie z przytoczonymi wyżej przykładami, w strukturach klastrowych. Naturalnie, przedsięwzięcie to, podobnie jak każde, w którym występuje kilka grup interesariuszy, obarczone jest ryzykiem i niepewnością. Lista korzyści płynących z przezwyciężenia oporów wydaje się być jednak argumentem, z którym trudno polemizować.

LITERATURA:

- [1] Gancarczyk M., Gancarczyk J., *Wzrost i internacjonalizacja przedsiębiorstw w klastrach*, Organizacja i kierowanie, nr 3/2011.
- [2] Klimczuk-Kochańska M., *Rola klastrów gospodarczych w budowaniu kultury innowacyjności przedsiębiorstw i regionu*, Współczesne zarządzanie, nr 1/2012.

¹³ [<http://www.parp.pl>].

- [3] Nowakowska A., Przygodzki Z., Sokołowicz M.E., *Region w gospodarce opartej na wiedzy*, Difin, Warszawa 2011.
- [4] Wrześniowska K., *Inicjatywa klastrowa – nowe narzędzia rozwoju polskich przedsiębiorstw*, Problemy współczesnego zarządzania, nr 1/2009.

Zasoby internetowe

- [5] [<http://europejskiportal.eu>].
- [6] [<http://www.mg.gov.pl>].
- [7] [<http://www.parp.pl>].
- [8] [<http://www.pi.gov.pl>].
- [9] [<http://www.pkilpg.org.pl>].

STRESZCZENIE

Klasyfikacja jako narzędzie rozwoju regionalnego

Artykuł prezentuje klastrowe w ujęciu instrumentu wpływającego na rozwój regionalny. Opis deterministycznego wymiaru tych struktur poprzedzony został prezentacją koncepcji klastra. W części tej przedstawiono m.in. wyznaczniki struktur klastrowych oraz ich charakterystykę w oparciu o klasyfikację OECD. Druga część pracy koncentruje się na możliwościach rozwoju, jakie stwarzają struktury klastrowe regionom, w których takie przedsięwzięcia są realizowane. Zaprezentowane zostało spektrum korzyści, jakie może odnieść region. Tę część zamykają przykłady dobrych praktyk klastrów, realizowanych w polskich warunkach.

SUMMARY

Clusters as a instrument of regional development

This paper presents the instrument cluster in terms of influencing regional development. Description deterministic dimension of these structures was preceded by a presentation of the cluster concept. This section presents such determinants of cluster structures and their characteristics based on the OECD classification. The second part focuses on development opportunities posed by cluster structure of the regions in which these projects are being implemented and presented spectrum of benefits that can bring the region. This part closes examples of good practice clusters, implemented in Polish conditions.

**Zbigniew Pleśniarski**Uniwersytet Ekonomiczny
we Wrocławiu

Klaster w turystyce. Współpraca czy konkurencja?

WPROWADZENIE

Klaster w odniesieniu do problemów ekonomicznych po raz pierwszy został określony przez amerykańskiego naukowca Michaela E. Portera w książce *The Competitive Advantage of Nations* w 1990 r. [w Polsce: Porter o konkurencji, PWE 2001]; „Grona (clusters) są to geograficzne skupiska wzajemnie powiązanych firm, wyspecjalizowanych dostawców, jednostek świadczących usługi, firm działających w pokrewnych sektorach i związanych z nimi instytucji (na przykład uniwersytetów, jednostek normalizacyjnych i stowarzyszeń branżowych) w poszczególnych dziedzinach konkurujących między sobą, ale także współpracujących”.

Klaster to celowo utworzona grupa przedsiębiorstw powiązanych funkcjonalnie w celu osiągnięcia wartości dodanej w wyniku synergii działań gospodarczych i organizatorskich, których przedmiotem jest projektowanie wspólnych wizji, misji i strategii marketingowych, koordynowanie polityki pozyskiwania kapitału, kształtowanie relacji z władzami lokalnymi, otoczeniem politycznym, samorządowym i społecznym [Grzybowski, Rużiń 2004].

Tym, co odróżnia klaster od zwykłej kooperacji jest zaangażowanie szerokiej grupy jednostek: od dostawców surowca, producentów, przetwórców i dystrybutorów poczynając, po instytucje naukowe, które mają zapewnić postęp w zakresie innowacji, po instytucje otoczenia biznesu i władze, które często same są inicjatorami współpracy firm w regionie, w ten sposób tworzy się silna sieć współpracy, której przewagą nad konkurencją jest ilość i jakość.

Klaster jest skupiskiem firm z regionu, które współpracują ze sobą, są ze sobą powiązane, a jednocześnie ze sobą konkurują. W sektorze turystycznym klaster powstał w celu wdrożenia nowoczesnych technologii. Jego podstawowym zadaniem jest wspieranie informatyzacji przedsiębiorstw tu-

rystycznych. Jednak, aby klastr mógł prawidłowo funkcjonować oraz rozwijać się, potrzebne jest wsparcie władz samorządowych i instytucji badawczych, a także szkół wyższych. Szczególną rolę ogrywają instytucje o charakterze naukowym, które pozyskują i przekazują informacje, oceniają je i wykorzystują do wspierania innowacyjności oraz konkurencyjności rozwiązań wysokich technologii.

Klastry należy rozumieć jako pewną koncepcję/filozofię funkcjonowania przedsiębiorstw (konkurujących i współpracujących) w pewnej strukturze instytucjonalnej, organizacyjnej i kulturowej.

Celem pracy jest wykazanie zasadności powstawania turystycznych sieci współpracy klastrowej, dzięki której możliwe jest tworzenie i oferowanie kompleksowych produktów turystycznych, a także próba wykazania, że przynależność do klastra jest przejawem przedsiębiorczych postaw, w pełni uświadamia rolę i znaczenie współpracy w turystyce.

1. KLASTER W TURYSTYCE. KLASTER JAKO STYMULATOR KONKURENCYJNOŚCI PRZEDSIĘBIORSTW I REGIONÓW TURYSTYCZNYCH

Turystyka jest jednym z najdynamiczniej rozwijających się sektorów gospodarki. Zjawisko to obserwujemy także w Polsce, szczególnie na przykładzie regionów o dużej atrakcyjności turystycznej. Podejmowane w praktyce działania mające na celu wspieranie rozwoju turystyki polegają przede wszystkim na rozbudowie infrastruktury turystycznej oraz promocji regionu, jako miejsca recepcji turystycznej. Okazuje się, że skutecznym sposobem może być także inicjowanie współpracy między podmiotami zaangażowanymi w proces świadczenia usług turystycznych. Współpraca przyczynia się do wzrostu innowacyjności przedsiębiorstw i tym samym istotnie wpływa na pozycję konkurencyjną przedsiębiorstw. Szczególnie korzystne warunki do współpracy stwarza funkcjonowanie klastrów.

Klastry w przypadku turystyki koncentrują się na usługach dla turystów, a więc jest to szereg bardzo różnorodnych świadczeń, które mają zaspokoić potrzeby turystów i jednocześnie przynieść godziwy dochód usługodawcom.

Trzeba również pamiętać, że turysta przybywa głównie dla zaspokojenia jakiejś niecodziennej potrzeby, a więc np. zbierania grzybów, łowienia ryb, chodzenia po górach, morskich kąpeli czy jazdy na nartach. Część tych potrzeb realizuje natura ale część zależy od usługodawców. Dlatego znacznie łatwiej zdobywać gości w terenach o urozmaiconej przyrodzie.

Zgodnie z definicją klastra, tworzące go podmioty równocześnie konkurują między sobą i współpracują. Obecność licznych rywali zmusza firmy do wyróżniania się w sposób twórczy, co z kolei podtrzymuje nieustanne procesy innowacyjne.

Równocześnie przepływ informacji, związanych np. z kreowaniem nowych usług, strategii promocyjnych czy ulepszeń organizacyjnych jest bardzo sprawny, informacje przekazywane są zarówno formalnie, jak i nieformalnie (na zasadzie kontaktów międzyludzkich wewnątrz klastrów, w ro-

dzinach pracowników lub poprzez lokalne organizacje branżowe, handlowe, związkowe czy społeczne). Występuje wiele form współpracy. Jest to zjawisko powszechne w ramach łańcucha wartości. W przypadku biur podróży stanowi wręcz istotę działalności, która polega na integrowaniu w jeden produkt usług świadczonych przez inne podmioty: hotele, restauracje, przedsiębiorstwa transportowe, ubezpieczeniowe, atrakcje turystyczne, przewodników. Współpraca występuje jednak także między potencjalnymi konkurentami.

2. CELE STRATEGICZNE KLASTRA

Celem strategicznym klastra jest budowanie współpracy oraz atmosfery wzajemnego zaufania podczas realizacji wspólnych celów biznesowych, wymiana informacji, wspieranie rozwoju i innowacji w branży, współdziałanie z jednostkami naukowo – badawczymi, promocja oraz marketing, współdziałanie w aktywności handlowej, uzyskanie efektu synergii współdziałających firm w ramach klastra, wzrost produktywności poprzez wykorzystanie wspólnych zasobów, w tym też pracowników oraz pozyskiwanie funduszy na rozwój klastra i działalność bieżącą.

Turystyka, która przez dziesięciolecia traktowana była jako tradycyjny sektor, który z racji usługowego charakteru jest w mniejszym stopniu podatny na postęp techniczny, jest obecnie jednym z trzech sektorów, które w największym stopniu wykorzystują technologie informacyjne w sprzedaży i relacjach z klientami. Oznacza to, że jednym z czynników przewagi konkurencyjnej może stać się umiejętność wykorzystania nowoczesnych technologii w turystyce. Rozwój nowych technologii stanowi wyzwanie dla firm turystycznych, a połączenie wiedzy dotyczącej turystyki i informatyki może zaowocować przedsięwzięciami, które mogą wykroczyć poza granice klastra.

3. CECHY CHARAKTERYSTYCZNE KLASTRA

Z definicji wynika, że klaster to skomplikowany system, składający się z wielu podmiotów i różnorodnych powiązań/interakcji między nimi. Do najważniejszych cech charakteryzujących klastry należą:

- **lokalna koncentracja firm** – z reguły na niewielkim obszarze skupia się znaczna liczba przedsiębiorstw. Najczęściej są to małe i średnie podmioty, choć znane są przypadki klastrów tworzących się wokół jednej dużej firmy. Klastry, mimo że przestrzennie powiązane z jednostkami administracyjnymi, mają granice „otwarte”, tzn. że ich członkiem może być też podmiot „z zewnątrz”, zlokalizowany nawet w znacznej odległości (dotyczy to zwłaszcza zaplecza naukowego),
- **przynależność firm do tej samej lub kilku powiązanych ze sobą branż** – klaster skupia różnorodne podmioty bezpośrednio lub pośrednio związane z jego tematyką. Istotą koncentracji jest komplementar-

ność, wzajemne uzupełnianie się. W klastrze funkcjonują nie tylko przedsiębiorstwa związane z głównym nurtem produkcji (wytwarzaniem „firmowych” produktów), ale także wiele firm zaplecza, świadczących usługi dla biznesu (administracja, prawo, finanse, marketing, zarządzanie), bez których główni gracze nie mogliby sprawnie funkcjonować,

- **ukierunkowanie rozwoju** – rozwój klastra sprzyja wzrostowi specjalizacji funkcjonujących na danym terenie przedsiębiorstw i instytucji oraz wpływa na kształtowanie monokultury gospodarczej. Daje to oczywiście liczne korzyści (np. skali i zakresu, podziału pracy), stwarza jednak także niebezpieczeństwo wystąpienia głębszego kryzysu w okresach dekonjunkury w danej gałęzi gospodarki,
- **silne powiązania między uczestnikami klastra** – związki te mają bardzo zróżnicowany i wielokierunkowy charakter: wszyscy uczestnicy klastra konkurują ze sobą, ale jednocześnie i współpracują. Kooperacja dotyczy nie tylko oczywistego współdziałania w procesie produkcji i dystrybucji (dostawcy, poddostawcy, kontrahenci, hurtownicy etc.), ale także przyjaznych kontaktów między samymi konkurentami. Służą one m.in. wzajemnej pomocy, wymianie wiedzy, doświadczeń, wspólnemu rozwiązywaniu problemów, znoszeniu barier rozwoju, wspieraniu się, uczeniu etc. Są to spotkania zarówno o charakterze formalnym (np. w ramach branżowych stowarzyszeń), jak i nieformalnym (np. prywatne, indywidualne kontakty między przedsiębiorcami) – zawsze jednak opierają się na wzajemnym zaufaniu i dążeniu do realizacji wspólnego celu,
- **współpraca firm z ośrodkami badawczo-rozwojowymi i naukowymi** – ściśle powiązanie świata biznesu ze światem nauki jest jedną z najważniejszych cech klastrów – umożliwia bowiem dostęp do wyników badań naukowych i transfer innowacji. Dotyczy to nie tylko wdrażania nowych technologii czy innowacyjnych produktów, ale także tworzenia skutecznych rozwiązań organizacyjno-prawnych, rozwijania marketingu, dystrybucji, wzornictwa etc. Uczelnie i ośrodki badawcze umożliwiają też prowadzenie określonych badań rynkowych na potrzeby współpracujących firm oraz kształcenie wysoko kwalifikowanych pracowników, często w bardzo wąskich dziedzinach (studia wyższe, kursy dokształcające itp.). Wszystko to sprawia, że przedsiębiorstwa innowacyjne w sposób mniej lub bardziej spontaniczny koncentrują się wokół wyspecjalizowanego ośrodka naukowo-badawczego, który zapewni im bezpośredni dostęp do najnowszej wiedzy.
- **współpraca z władzami lokalnymi** – jest równie istotna, jak kooperacja z nauką. To przede wszystkim od samorządów zależą warunki, w jakich funkcjonuje i rozwija się klastr. Ze środków publicznych finansowana jest rozbudowa znacznej części infrastruktury gospodarczej: drogi, uzbrojenie terenów inwestycyjnych, telekomunikacja etc. Zakłada się, że jednym z motorów rozwoju klastra powinna być rozbudowa partnerstwa publiczno-prywatnego,

- **synergia efektów współpracy** – dyfuzja wiedzy, współpraca z władzami lokalnymi oraz przyjazna rywalizacja przedsiębiorstw multiplikują efektywność działań wszystkich członków klastra: obniżają koszty produkcji, promocji, dystrybucji, sprzyjają wzrostowi konkurencyjności zarówno poszczególnych firm, jak i całej branży, ułatwiają pozyskiwanie środków finansowych z budżetu lokalnego, państwa czy Unii Europejskiej.
- **wytworzenie specyficznej tożsamości klastra**, w tym respektowanej przez jego uczestników wewnętrznej kultury organizacyjnej oraz systemu identyfikacji wizualnej, promowanie i używanie wspólnego znaku towarowego.

4. STRUKTURA ZADANIA KLASTRA TURYSTYCZNEGO

W klasycznym ujęciu rdzeń klastra tworzą trzy ogniwa: biznes, nauka i władze (samorząd terytorialny, administracja publiczna). Układ ten należałoby jeszcze uzupełnić czwartym elementem – organizacjami *non profit*, które w branży turystycznej odgrywają niezwykle istotną rolę. Schematyczna struktura klastra turystycznego oraz najważniejsze zadania poszczególnych jego członków przedstawiają się następująco:

1. **Biznes turystyczny** (obiekty bazy noclegowej, gastronomicznej, towarzyszącej, przewoźnicy turystyczni, lokalne biura podróży, producenci pamiątek, wypożyczalnie sprzętu turystyczno-sportowego etc.) – są to przedsiębiorstwa prowadzące szeroko rozumianą działalność turystyczną, będące producentami podstawowych, pojedynczych dóbr i usług turystycznych na obszarze recepcyjnym.
2. **Rząd/władze lokalne** – czynnik administracyjny, którego rola polega na tworzeniu sprzyjających warunków do rozwoju turystyki (tworzenie „przyjaznej atmosfery” wokół turystyki i dla przedsiębiorczości, pomoc dla inwestorów, rozwój infrastruktury gospodarczej itd.), często także na inicjowaniu i koordynowaniu współpracy w ramach klastra.
3. **Nauka** – instytuty badawcze i uczelnie wyższe, nie tylko o profilu turystycznym, ale także pokrewnym czy wspomagającym, np. językowym – do najważniejszych zadań świata nauki należy m.in.: praca koncepcyjna (wskazywanie kierunków rozwoju turystyki, opracowywanie nowych produktów turystycznych, tworzenie innowacyjnych rozwiązań), prowadzenie badań rynku turystycznego, pomoc we wdrażaniu nowych koncepcji i wykorzystaniu informacji rynkowych w praktyce gospodarczej, a także kształcenie nowych kadr oraz podnoszenie kwalifikacji obecnych pracowników turystyki.
4. **Instytucje non profit** – są to organizacje, stowarzyszenia, fundacje turystyczne, których podstawowym celem jest propagowanie turystyki, działanie na rzecz jej rozwoju; mimo, że niekiedy prowadzą działalność gospodarczą, uzyskiwane dochody nie są celem samym w sobie, lecz jedynie środkiem realizacji zadań wyższego rzędu; do tej grupy podmiotów

należą m.in. PTTK, punkty informacji turystycznej, a także regionalne i lokalne organizacje turystyczne.

- 5. Usługi zaplecza** – stanowią je wszystkie firmy świadczące usługi umożliwiające powstanie i prawidłowe funkcjonowanie typowo turystycznych przedsiębiorstw, m.in. agencje nieruchomości, firmy budowlane, komputerowe, telekomunikacyjne, banki, agencje ubezpieczeniowe, firmy doradcze, zarządzające, pralnie, gospodarstwa rolne, zakłady rolno-spożywcze (piekarnie, masarnie itp.) – z wielu z nich korzystają również turyści podczas swojego pobytu w miejscu wypoczynku.
- 6. Usługi zapewniające kontakt z klientem** – m.in.: agencje reklamowe, informacja turystyczna na rynkach docelowych, touroperatorzy zewnętrzni, różnego rodzaju usługi transportowe (samochodowe, kolejowe, morskie, lotnicze) wraz z odpowiednią infrastrukturą.
- 7. Usługi związane z pobytem turysty** – w tej grupie najważniejsze są oczywiście atrakcje turystyczne, wokół których koncentruje się wtórna podaż turystyczna; równie istotne są usługi dopełniające podstawowe walory turystyczne (np. kulturalne, rekreacyjne, sportowe); a także usługi porządkowe (sprzątanie śmieci, wywóz nieczystości, oczyszczanie ścieków), bezpieczeństwa (policja, straż miejska, ochrona) czy ochrony zdrowia (zaplecze medyczne). Jedną z podstawowych korzyści ze współpracy tak wielu, tak różnych podmiotów jest ułatwienie dostępu do zasobów konkurentów, co umożliwia konstruowanie kompleksowych pakietów pobytowych, złożonych z wzajemnie dopełniających się dóbr i usług cząstkowych (nocleg, wyżywienie, różnego typu atrakcje, pamiątki, usługi dodatkowe itd.).

5. EWOLUCJA KLASTRA TURYSTYCZNEGO

Założenia koncepcyjne klastra turystycznego oraz jego rozwiązania w sferze zarządzania odpowiadają wymogom nowoczesnej, globalnej, zinfomatyzowanej gospodarki. Także zmieniające się społeczeństwa wymagają adekwatnych do ich oczekiwań ofert na rynku produktów turystycznych. W drugiej kolejności trzeba zwrócić uwagę na lokalne uwarunkowania geograficzno-historyczne. Na obszarach, gdzie napotkamy znaczną liczbę walorów przyrodniczych i antropogenicznych, turystyka była naturalną drogą rozwoju ekonomicznego. W innych warunkach, umożliwiających powstanie i rozwój różnych gałęzi przemysłu, turystyka stawała się elementem przekształceń struktury lokalnej gospodarki. W innych jeszcze regionach turystyka wkraczała na nowe obszary, stając się jednocześnie impulsem rozwoju regionalnego. W tym kontekście można powiedzieć, że nie ma jednej uniwersalnej ścieżki rozwojowej prowadzącej do powstania i rozwoju klastra turystycznego. Mamy do czynienia z różnorodnymi sposobami przekształceń obszarów. Drogi rozwojowe zależą od uwarunkowań regionalnych oraz zmiennej sytuacji geograficzno-historycznej.

Wśród różnorodności rozwojowej przestrzeni turystycznej istnieje jednak logika zachodzących zmian oraz podobieństwo w zakresie dokonywa-

nych przekształceń. Dlatego zaproponowano cztery podstawowe drogi prowadzące w efekcie do utworzenia klastra turystycznego.

Pierwsza z zaproponowanych ścieżek jest kontynuacją rozwoju branży turystycznej na danym obszarze. Ciągłość sektora turystycznego związana jest w tym przypadku z doskonaleniem sposobu zarządzania przestrzenią turystyczną. W tej sytuacji istotą przejścia do klastra turystycznego jest zainicjowanie procesu budowania integracji pomiędzy podmiotami zlokalizowanymi na określonym obszarze. Rozpoczyna się wówczas etap twórczej konkurencji lub partnerstwa konkurencyjnego w ramach klastra.

Ścieżka druga przedstawia możliwości odbudowy regionalnej/lokalnej gospodarki turystycznej po jej wcześniejszym załamaniu lub upadku. Odbudowa branży turystycznej jest formą ożywienia gospodarczego obszaru. Może przyjąć ona postać kontynuacji, rozwoju istniejących wcześniej produktów turystycznych lub poszukiwania nowych kierunków ich rozwoju.

Trzecia droga przekształceń ma nieco inny przebieg. Przemiany gospodarki obszaru polegają na wprowadzeniu turystyki w miejsce innych dziedzin gospodarki. Obserwujemy wówczas przebudowę, która może mieć następujący charakter: zdominowanie, zastąpienie lub wypełnienie luki po upadku innej dziedziny gospodarki.

Ostatni z zaproponowanych wariantów zakłada powstanie klastra turystycznego na obszarze, na którym nie było wcześniej zorganizowanej aktywności wytwórczej. Klaster turystyczny powstaje wtedy na tzw. surowym korzeniu. Sektor turystyczny umożliwia budowanie podstaw rozwoju ekonomicznego regionu.

Niezależnie jednak od drogi kształtowania klastra turystycznego w jego rozwoju możemy wyodrębnić pięć etapów. Podstawą ich wyróżnienia jest sposób zintegrowania poszczególnych jego elementów. Miarą integracji układu jest natężenie i rodzaj relacji zachodzących pomiędzy podmiotami. Każdy z etapów ewolucji klastra turystycznego posiada swoje cechy charakterystyczne, do których możemy zaliczyć:

- **„okres przed klastrem”** – brak współpracy, integracji, twarda konkurencja, dominacja partykularnych zachowań rynkowych,
- **koncepcja** – pojawia się idea współpracy i pierwsza formalna propozycja jej nawiązania (deklaracja woli, list intencyjny, umowa klastra),
- **konstrukcja** – rozwój współpracy pomiędzy partnerami – uczestnikami klastra, opracowanie idei markowego produktu turystycznego – obszar,
- **korzyści** – powstanie gęstej sieci powiązań, podmioty czerpią korzyści synergiczne, klaster odgrywa ważną rolę wśród organizacji i instytucji turystycznych regionu, następuje umocnienie markowego produktu turystycznego, prowadzące do zajęcia przez obszar silnej pozycji na rynku,
- **kryzys** – pojawiają się pewne negatywne symptomy w obrębie klastra (przeinwestowanie, zbiurokratyzowanie), wynikające z pewnych cech samego klastra lub zmian występujących w otoczeniu (zła koniunktura, konkurencja, klęski żywiołowe), w efekcie dochodzi do rozluźnienia

więzi pomiędzy partnerami, klastrer przestaje pełnić swoje zadania, a podmioty nie osiągają zakładanych profitów z racji korzyści synergicznych,

- **kolejne ścieżki ewolucji** – kryzys może prowadzić do upadku, czyli destrukcji (zniszczenia) układu.

Przedstawione etapy pokazują poziom zintegrowania układu (wg natężenia i rodzaju relacji) jaki tworzą elementy klastra turystycznego. Rozpastrując poszczególne etapy ewolucji należy rozważyć nie tylko relacje pomiędzy podmiotami, które są narzędziem budowania spójności klastra. Zwrócenia szczególnej uwagi wymagają zagadnienia związane z korzyściami, jakie osiągane są przez pojedyncze podmioty oraz cały obszar. Zintegrowany układ klastra jest jedynie środkiem do osiągnięcia korzyści nazwanych wcześniej synergicznymi.

6. KORZYŚCI Z FUNKCJONOWANIA KLASTRA TURYSTYCZNEGO

Korzyści z funkcjonowania klastra turystycznego odczuwane powinny być zarówno przez przedsiębiorstwa, jak i region. Wśród potencjalnych korzyści dla przedsiębiorstw należy wymienić przede wszystkim wzrost innowacyjności i wynikające z niego poszerzenie oferty produktowej. To przekłada się na wzrost liczby klientów, a tym samym zatrudnienia, obrotów i zysków. Współpraca może także przynieść wymierne korzyści w obszarze działań promocyjnych (poprawa ich efektywności poprzez współdziałanie) oraz wykorzystania zasobów. Wśród dalszych oczekiwanych korzyści wymienić można także: redukcję ryzyka i usprawnienie działalności operacyjnej dzięki wiedzy zdobytej od kooperantów.

Korzyści odczuwane przez przedsiębiorstwa przekładają się na poprawę sytuacji gospodarczej regionu. Oferta przedsiębiorstw turystycznych jest jednym z elementów szeroko rozumianej atrakcyjności turystycznej regionu. Jej poprawa oznacza wzrost liczby turystów. Dla regionu oznacza to większe wpływy z tytułu podatków pobieranych zarówno bezpośrednio od turystów (opłata miejscowa), jak i przedsiębiorstw (nie tylko turystycznych, ale np. handlowych). Wzrost zatrudnienia w przedsiębiorstwach, związany obsługą rosnącego ruchu turystycznego, oznacza zmniejszenie bezrobocia w regionie.

Korzyści dla przedsiębiorstw to wzrost innowacyjności, nowe produkty, wzrost liczby klientów, wzrost obrotów, wzrost zatrudnienia.

Korzyści dla regionu to wzrost atrakcyjności regionu, wzrost liczby turystów, wzrost przychodów, zmniejszenie bezrobocia.

Rodzaj, charakter i ranga watorów turystycznych warunkują rodzaj i charakter ruchu turystycznego, a w związku z tym zakres działalności firm obsługujących turystów (np. góry – turystyka narciarska; wody mineralne – turystyka uzdrowiskowa; zabytki – turystyka poznawcza). W ten naturalny sposób następuje wąska specjalizacja już w ramach samego sektora turystycznego.

Warunkami koniecznymi do skonstruowania założeń klastra turystycznego są: koncepcja klastra, partnerstwo terytorialne oraz potencjał turystyczny określonego obszaru. Natomiast idea produktu turystycznego – obszar jest koncepcją konieczną i wystarczającą. Powstanie klastra turystycznego jest nierozzerwalnie związane z konsekwentnym kreowaniem markowego produktu turystycznego – obszar.

Do **podstawowych atrybutów** klastra turystycznego należy zaliczyć:

- **przestrzeń** – podmioty działają na określonym obszarze;
- **usługi** – konsumpcja produktów turystycznych występuje w miejscu ich wytworzenia;
- **relacje** – pomiędzy działającymi podmiotami zachodzą związki gospodarczo-społeczne;
- **sieć** – integralnymi elementami klastra turystycznego są podmioty i występujące pomiędzy nimi oraz ich otoczeniem relacje. Klaster posiada aktywny charakter, tzn. poszczególne jego elementy dążą do realizacji indywidualnych oraz wspólnych celów (podmioty ulokowane na określonym obszarze nie tworzą jeszcze klastra).

Trudno mówić o wrogiej rywalizacji, jeśli właścicielem konkurencyjnej firmy jest członek bliższej lub dalszej rodziny. Powiązania rodzinne ułatwiają zresztą nieformalne kontakty pomiędzy przedsiębiorcami, zwiększają poziom zaufania, sprzyjają transferowi wiedzy, stosowaniu sprawdzonych rozwiązań, wzajemnym wspieraniu się (np. poręczaniu kredytów). Dotyczy to także osób niespokrewnionych, ale spotykających się ze sobą w różnych, niezawodowych sytuacjach. Te więzy społeczne powstające między mieszkańcami w codziennym życiu, a także ograniczone możliwości podaży są podstawą bardzo częstego w turystyce „podsyłania” sobie nawzajem klientów (np. w przypadku braku wolnych miejsc w pensjonacie), przy założeniu, że druga strona w przyszłości zrewanżuje się tym samym.

Kolejną cechą, która sprawia, że idea klastra doskonale wpisuje się w istotę turystyki są bliskie powiązania z wieloma innymi dziedzinami gospodarki. Wyliczono, że sektor usług turystycznych jest ściśle powiązany aż z 24 gałęziami przemysłu i usług. Są to m.in.: rolnictwo, budownictwo, handel, kultura, usługi finansowe, ubezpieczeniowe, transportowe, rozrywkowe.

Wzajemne dopełnianie się, komplementarność dóbr i usług różnych sektorów gospodarki ma istotne konsekwencje dla percepcji produktu turystycznego. O ile dla przedsiębiorców jest to najczęściej tylko ich własny produkt, dla turystów jest to całość przeżytego doświadczenia na danym obszarze, zbiór korzyści wynikających z zakupu pakietu turystycznego – zestawu różnych produktów cząstkowych. Turyści postrzegają produkt turystyczny szerzej, jako konglomerat wrażeń, emocji i przeżyć wynikających z funkcjonowania wszystkich firm w miejscu wypoczynku i usług, z których skorzystali. Tygodniowy pobyt turysty w odległej miejscowości łączy się z kontaktem z 30-50 różnymi podmiotami: touroperator, firma ubezpieczeniowa, przewoźnik, hotel, restauracja, atrakcje turystyczne, kantory wymiany walut, taksówki, sklepy z pamiątkami itd. (Aleksandrova 2007).

W ten sposób powstaje niezwykle istotny z punktu widzenia klienta łańcuch (system) wartości (korzyści).

PODSUMOWANIE

Turystyka, jako jedna z głównych sił rozwojowych regionu, w ciągu ostatnich lat stała się jedną z bardziej znaczących dziedzin gospodarki w naszym kraju. Ogromny potencjał turystyczny poszczególnych regionów, wejście Polski do Unii Europejskiej, otwarcie granic, możliwości kreowania nowych produktów turystycznych, zmiany w strukturach organizacyjnych, przyczyniają się do stale rosnącego zainteresowania gospodarką turystyczną i wymuszają aktywny udział w jej rozwoju. Niezwykle istotne jest przy tym zaakcentowanie faktu, że rozwój gospodarki turystycznej, odbywa się przede wszystkim na poziomie lokalnym i regionalnym.

Prowadzenie wspólnych przedsięwzięć klastrowych pozwala uzyskać korzyści m.in. z wzajemnej wymiany informacji, obniżenia kosztów wchodzenia i utrzymania się na rynku, wykorzystania dla własnych potrzeb wyników badań naukowych i postępu technologicznego a także inwestycji.

Współdziałają ze sobą: firmy i organizacje produkujące zdrowe surowce, produkty i wyroby żywnościowe; firmy produkujące urządzenia służące turystyce i rekreacji; firmy zajmujące się odnową środowiska naturalnego, przedłużające długość ludzkiego życia a także Firmy usługowe związane bezpośrednio z obsługą osób przybywających na obszar klastra w celu wypoczynku i powrotu do zdrowia.

Stosując jednolitą politykę rozwoju wspólnie wykorzystując postęp technologiczny (w tym informatyczny i związany z ochroną środowiska) a także przeprowadzając w tej branży badania naukowe i korzystając z ich wyników może m.in.:

- brać udział w różnorodnych projektach realizowanych przez krajowe i zagraniczne organizacje i instytucje jako beneficjenci, korzystając ze wsparcia finansowego, możliwości wymiany doświadczeń i uzyskania know-how,
- zrealizować wspólne – ale służące całemu środowisku gospodarczemu – przedsięwzięcia, w tym inwestycyjne, skierowane na wzmocnienie potencjału eksportowego – zbudować silną markę, by utrwalać wizerunek regionu atrakcyjnego dla osób zainteresowanych wypoczynkiem, powrotem do zdrowia i zdrową żywnością,
- zintegrować środowisko osób, firm i instytucji działających w obszarze produkcji wyrobów i usług przeznaczonych dla obsługi ruchu turystycznego, w postaci platformy współpracy podmiotów produkcyjnych i usługowych,
- skumulować środki finansowe przeznaczone na promocję, budując ofertę regionu. Klastr może uzyskać znaczące wsparcie w ramach programów unijnych. Warto zauważyć, że uzyskiwana wysokość wsparcia

finansowego i zakres wsparcia dla takich projektów nie są możliwe dla pojedynczych firm.

Stosując jednolitą politykę rozwoju turystyki, region może brać udział w różnorodnych projektach realizowanych przez krajowe i zagraniczne organizacje oraz wspólnie realizować przedsięwzięcia. Stwarza to możliwości budowy silnej marki turystycznej regionu, która uwzględnia walory i zasoby turystyczne miejsca oraz rozwój turystyczny produktów regionalnych. Wspólne funkcjonowanie regionu w turystyce powoduje wzrost znaczenia tej dziedziny w gospodarce i rozwoju regionalnym, buduje wizerunek regionu jako atrakcyjnego turystycznie, integruje środowisko osób i instytucji działających w zakresie turystyki, kumuluje środki finansowe na rzecz rozwoju turystyki, rozwija ofertę turystyczną regionu, stwarza platformę współpracy podmiotów gospodarczych, koordynuje działania w zakresie i na rzecz rozwoju turystyki w regionie.

Koncentracja przestrzenna oraz różne formy kooperacji firm turystycznych i około turystycznych miały miejsce zanim jeszcze pojawiła się koncepcja klastrów. Jednak nazwanie tego zjawiska modnym w ostatnich latach terminem przynosi wiele korzyści:

- w pełni uświadamia rolę i znaczenie współpracy w turystyce,
- przekonuje do kreowania markowych produktów – obszar,
- wzmacnia pozycję branży turystycznej na danym terenie etc.

Powinno też uzmysłowić dotychczasowe słabe strony, przede wszystkim bardzo ograniczoną współpracę ze światem nauki. Dotyczy to zarówno transferu wiedzy i innowacji na potrzeby praktyki, jak i dostosowania kształcenia (programów studiów) do wymogów współczesnego rynku turystycznego.

Negatywne efekty funkcjonowania (*dysfunkcje*) klastra turystycznego:

- nadmierna koncentracja ruchu turystycznego w ograniczonej przestrzeni;
- dyskryminacja słabszych podmiotów gospodarczych oraz gorzej rozwiniętych obszarów;
- pogłębianie się różnic pomiędzy bogatymi i biednymi obszarami zaangażowanymi w rozwój turystyki;
- kształtowanie obszarów monokultury turystycznej, które są bardzo wrażliwe na zmiany koniunktury;
- może następować stopniowe ograniczanie samodzielności podmiotów tworzących klastry turystyczne;
- w miarę konsolidacji klastra można spodziewać się postępującej inercji struktur klastra (aktywności podmiotów cechuje się wówczas słabą innowacyjnością oraz małą elastycznością podejmowanych działań; pojawiają się oczekiwania na decyzje, które zapadają na poziomie „kierownictwa klastra turystycznego”);

- silnie wykształcony układ sieciowy klastra jest bardzo czuły na zmiany w każdym z jego elementów (wówczas gwałtownym i silnym zmianom podlega cały układ klastra turystycznego);
- pomyślne efekty rozwojowe klastra mogą doprowadzić do rozluźnienia powiązań organizacyjnych, do nadmiernej indywidualizacji zachowań podmiotów.

Istota produktu turystycznego składającego się z szeregu komplementarnych usług świadczonych przez wyspecjalizowanych dostawców sprawia, że współpraca w ramach procesu obsługi turystów jest zjawiskiem naturalnym. Koncepcja klastra wskazuje na dodatkowe korzyści wynikające ze współpracy, także w ramach tych samych ogniw łańcucha wartości, pomiędzy konkurencyjnymi wobec siebie podmiotami. Do korzyści tych zaliczyć można zwiększenie możliwości operacyjnych poprzez wykorzystanie wspólnych zasobów, a dzięki dostępowi do zasobów wiedzy rozproszonej wśród innych uczestników klastra – wzrost innowacyjności podmiotów funkcjonujących w klastrze. Aby współpraca była skuteczna, wymagane są od przedsiębiorstw umiejętności odnoszące się do zarządzania relacjami ze swoimi partnerami, którymi w pewnych okolicznościach mogą być nawet konkurenci. Umiejętności te mogą nawet stać się źródłem przewagi konkurencyjnej, gdyż dzięki nim przedsiębiorstwo może zdobyć dostęp do zasobów nieosiągalnych dla innych podmiotów.

Klaster tworzy środowisko, w którym współpraca przebiega łatwiej, a korzyści z niej wynikające są bardziej odczuwalne.

Rozwijanie klastrów jest więc pożądane, także w sektorze turystycznym.

Czynniki warunkujące rozwój klastrów turystycznych w różnym stopniu poddają się kształtowaniu. Będące źródłem ruchu turystycznego naturalne atrakcje turystyczne podlegają w minimalnym stopniu wpływowi człowieka, a ich kształtowanie wymaga olbrzymich nakładów.

Przeprowadzona w artykule analiza nasuwa wniosek, że powstanie klastra można uznać za przejaw przedsiębiorczości, która zainicjuje proces współpracy wśród lokalnych podmiotów, odpowiedniego poziomu kapitału ludzkiego i społecznego. Należy stwierdzić, że tworzenie klastrów turystycznych, ze względu na szereg różnorodnych jednostek i podmiotów, które mogą współtworzyć kompleksowy produkt turystyczny, jest z jednej strony przejawem przedsiębiorczych postaw wśród inicjatorów przedsięwzięcia, z drugiej strony sukces istniejącego już klastra może być bodźcem do podejmowania przedsiębiorczych inicjatyw.

LITERATURA:

- [1] Aleksandrova 2007.
- [2] *Badanie ruchu turystycznego w Małopolsce w roku 2005. Raport końcowy*, Małopolska Organizacja Turystyczna, Kraków 2005, dostępny na www.wrotamalopolski.pl, stan na dzień 24.01.2006.

- [3] Bengtsson M., Kock S., „Coopetition” in *Business Networks - to Cooperate and Compete Simultaneously*, „Industrial Marketing Management” 29, 2000.
- [4] *e-tourism*, „European Innovation” 1/2005, dostępny na: [www.aoi.cordis.lu], stan na dzień 23.01.2006.
- [5] Gaworecki W.W., *Turystyka*, PWE, Warszawa 1997.
- [6] Grzybowski, Rużiń 2004.
- [7] Pomykański A., *Zarządzanie innowacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Łódź 2001.
- [8] Porter M.E., *Porter o konkurencji*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2001.
- [9] Rosenfeld S.A., *Does cooperation enhance competitiveness? Assessing the impact of inter-firm collaboration*, „Research Policy”, 25, 1996.
- [10] Stawasz E., *Innowacje a mała firma*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1999.
- [11] Szymoniuk B., *Innowacyjność jako warunek funkcjonowania klastrów. Porównawcze studium przypadków*, w: *Wspólna Europa – innowacyjność w działalności przedsiębiorstw*, pod red. H. Brdulak i T. Gołębiowskiego, Difin, Warszawa 2003.
- [12] Yang J.-T., Wan C.-S., *Advancing organizational effectiveness and knowledge management implementation*, *Tourism Management*, 2004, no.25.
- [13] [www.eklaster.org], stan na dzień 20.01.2006 r.

STRESZCZENIE

Klaster w turystyce. Współpraca czy konkurencja?

Turystyka jest jednym z najdynamiczniej rozwijających się sektorów gospodarki, szczególnie na przykładzie regionów o dużej atrakcyjności turystycznej. Szczególnie korzystne warunki do współpracy stwarza funkcjonowanie klastrów. Zgodnie z definicją tworzące go podmioty równocześnie konkurują między sobą i współpracują. Podejmują działania mające na celu wspieranie rozwoju turystyki polegające na rozbudowie infrastruktury turystycznej oraz promocji regionu, jako miejsca recepcji turystycznej. Oferta przedsiębiorstw turystycznych jest jednym z elementów szeroko rozumianej atrakcyjności turystycznej regionu. Jej poprawa oznacza wzrost liczby turystów. Dla regionu oznacza to większe wpływy z tytułu podatków, wzrost zatrudnienia w przedsiębiorstwach, związany z obsługą rosnącego ruchu turystycznego. Prowadzenie wspólnych przedsięwzięć pozwala uzyskać ko-

rzyści m.in. z wzajemnej wymiany informacji, obniżenia kosztów wchodzenia i utrzymania się na rynku, wykorzystania dla własnych potrzeb wyników badań naukowych i postępu technologicznego a także inwestycji.

Słowa kluczowe: klaster w turystyce, region, konkurencja, współpraca

SUMMARY

Cluster in tourism. Cooperation or competition?

Tourism is one of the fastest growing sectors of the economy, particularly in the case of regions with a large tourist attraction. Functioning of clusters create favourable conditions for cooperation. According to the definition, the entities forming such clusters simultaneously compete and cooperate with one another. They act to promote the development of tourism involving the expansion of tourism infrastructure and promotion of the region as a place of tourist destination. Tourism enterprises offer is one of the elements of tourist attractiveness of the region. Its improvement results in an increase in the number of visitors. For the region, this means more tax revenue and growth of employment in companies associated with servicing growing tourist market. Conducting common ventures can bring benefits, such as, the mutual exchange of information, lower costs of coming into and being on the market, using – for own purposes – the results of research and technological development and investment.

Key words: cluster in tourism, region, competition, cooperation



Mariusz Wiśniewski

Uniwersytet Ekonomiczny
we Wrocławiu

Smart cities – definicje i pomiar (przegląd koncepcji)

WSTĘP

Europa to jeden z najbardziej zurbanizowanych kontynentów na świecie – na obszarach miejskich zamieszkuje ponad dwie trzecie ludności. Zlokalizowane w niej miasta z jednej strony przyczyniają się do powstawania problemów, ale z drugiej sprzyjają również ich rozwiązywaniu. To właśnie w miastach panuje klimat sprzyjający rozwojowi nauki i techniki, kultury i innowacji oraz twórczości indywidualnej i zbiorowej kreatywności. Trzeba jednak pamiętać, że miasta to także miejsca w których kumulują się także problemy, jak bezrobocie, segregacja czy ubóstwo¹. W kontekście rozwoju Unii Europejskiej to właśnie rozwój miast determinował będzie jej sukces w zakresie gospodarczym, społecznym i terytorialnym, tj. dla pomyślnego wdrażania strategii „Europa 2020”².

W ciągu ostatnich dwóch lat koncepcja *smart* i *intelligent cities* stała się bardzo popularna, pojawiły się pierwsze ich rankingi i zestawienia. Przedstawiciele branży (np. IBM, Siemens, itp.) oferują konkretne programy i praktyki obejmujące ich tworzenie. Agencje rządowe udostępniają środki i realizują inwestycje w zakresie projektowania *smart cities*.

Brak jest jednak spójnej definicji, badań empirycznych w zakresie projektowania, planowania i polityki, w zakresie *smart cities*. K. Desousa podkreśla, że termin ten jest wciąż nowy i w zależności od dziedziny jego defi-

¹ C. Hermant-de Callatay, C. Svanfeldt, *Miasta przyszłości. Wyzwania, wizje, perspektywy*. Unia Europejska – Polityka regionalna, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, Dział Rozwoju Obszarów Miejskich i Spójności Terytorialnej Bruksela 2011.

² *Europe 2020. Flagship Initiative Innovation Union: Transforming Europe for a post-crisis world*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Commission, COM(2010), 2010.

niowanie jest odmienne. Używany jest np. w celu podkreślenia postępów w zrównoważonym rozwoju i zazielenieniu miasta, albo do przedstawienia infuzji informacji za pomocą technologii w celu poprawy jakości życia obywateli czy też aby określić wysokie zaangażowanie obywateli w zakresie projektowania i zarządzania przestrzenią³.

Celem pracy jest przedstawienie wybranych definicji *smart cities*, prezentacja podejść do oceny i pomiaru tego zjawiska oraz omówienie kilku przykładów realizacji idei i wyników rankingów w tym zakresie.

1. ROSNĄCE ZNACZENIE MIAST

W XX wieku Europa przekształciła się z kontynentu, na którym przeważały obszary wiejskie, w kontynent o dominacji obszarów miejskich. Z szacunków Banku Światowego⁴ wynika, że około 70% ludności Unii Europejskiej, tj. blisko 350 mln ludzi to mieszkańcy aglomeracji miejskich i choć obserwuje się spowolnienie tempa tych przekształceń, to jednak odsetek ludności miejskiej nadal rośnie (do 2050 r. spodziewany jest stały wzrost liczby ludności miejskiej na poziomie 10%).

W rozwoju Europy istotne jest także, to że kontynent charakteryzuje policentryczna i mniej skoncentrowana struktura miejska – zwłaszcza jeśli porównać ją ze Stanami Zjednoczonymi czy Chinami. Na terytorium UE są 23 miasta, których liczba mieszkańców przekracza 1 mln oraz 345 miast, które zamieszkuje ponad 100 tys. mieszkańców (łączna liczba mieszkańców tych miast to blisko 143 mln ludzi). W miastach liczących ponad 5 mln ludności mieszka tylko 7% ludności UE, podczas gdy ludności miast o takiej liczbie mieszkańców to ponad 25% ludności USA. Jednocześnie 56% europejskiej ludności miejskiej (co stanowi około 38% populacji Europy) to mieszkańcy małych i średnich miast – od 5 tys. do 100 tys. ludności.

Kluczowe znaczenie miast dla wzrostu gospodarczego wynika m.in. z tego iż są one miejscem skupiającym konsumentów, pracowników i podmioty gospodarcze w jednym miejscu lub na jednym obszarze. Ponadto w mieście występują także formalne i nieformalne instytucje, sprawiając, iż aglomeracja staje się „gęsta” i spójna, co sprzyja generowaniu efektów zewnętrznych i potęgowaniu efektu skali. Pamiętać też trzeba, iż w regionach metropolitalnych (powyżej 250. tys. mieszkańców) generuje się 67% PKB Europy.

W ramach wprowadzania strategii „Europa 2020”⁵ oczekuje się, iż to właśnie miasta odegrają kluczową rolę w realizacji jej siedmiu inicjatyw przewodnich. Jednym z elementów pełnego tytułu europejskiej strategii jest *Inteligentny wzrost gospodarczy*: a to właśnie w miastach zamieszkuje naj-

³ [<http://kevindesouza.net/2012/07/what-is-a-smart-city>].

⁴ *World Urbanisation Prospects: The 2009 Revision*, Organizacja Narodów Zjednoczonych, Departament Spraw Gospodarczych i Społecznych, Wydział ds. Ludności, 2010.

⁵ *Europe 2020. Flagship Initiative Innovation Union: Transforming Europe for a post-crisis world*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Commission, COM(2010), 2010.

większy odsetek ludności z wykształceniem wyższym. Wskazując na rolę miast podkreśla się, iż głównie te osoby są odpowiedzialne za wdrażanie innowacyjnych strategii. Trzy projekty przewodnie – „Europejska agenda cyfrowa”⁶, „Unia innowacji”⁷, „Mobilna młodzież”⁸ są mocno powiązane z obszarami miejskimi poprzez konieczność: wykorzystania pełnego potencjału technologii informatyczno-telekomunikacyjnych na rzecz lepszej opieki zdrowotnej oraz czystszej środowiska i ułatwienia dostępu do usług użyteczności publicznej. Istotny jest także rozwój partnerstwa innowacyjnego skierowanego na inteligentniejsze i bardziej ekologiczne systemy mobilności miejskiej. Ważnym elementem jest także zmniejszenie liczby osób, które przedwcześnie kończą naukę oraz zwiększenie wsparcia na rzecz młodzieży zagrożonej i młodych przedsiębiorców.

Z obszernego raportu na temat miast przyszłości opracowanego przez C. Hermant-de Callatay i C. Svanfeldt⁹ wynika, że miasta mają kluczowe znaczenie dla rozwoju. Ponadto autorzy wskazują, że miasta stanowią istotną siłę napędową gospodarki, jako miejsca spotkań, kreatywności i innowacji oraz ośrodki usług świadczonych na rzecz otaczających je obszarów. Wskazują też wizję europejskiego miasta przyszłości jako¹⁰:

- „miejsca zaawansowanego postępu społecznego z wysokim poziomem spójności społecznej, społecznie zrównoważonym mieszkalnictwem, usługami socjalnymi i zdrowotnymi oraz ogólnodostępnym szkolnictwem;
- platformy procesu demokratycznego, dialogu kulturowego i różnorodności kulturowej;
- miejsca rewitalizacji przyrodniczej, ekologicznej i środowiskowej;
- miejsca atrakcji i lokomotywy wzrostu gospodarczego”.

2. WYBRANE UJĘCIA DEFINICYJNE

Na konferencji „Europolis. Inteligentne miasta przyszłości”¹¹, która odbyła się w Warszawie 10 maja 2013 r., M. Boni wskazał na pięć istotnych przesłanek koniecznych dla rozwoju *smart cities*.

⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Europejska agenda cyfrowa*, Bruksela, COM(2010) 245 wersja ostateczna/2. Bruksela 2010.

⁷ Projekt przewodni strategii Europa 2020 Unia innowacji, Komisja Europejska COM(2010) 546 wersja ostateczna, Bruksela 2010.

⁸ Komunikat Komisji „Mobilna młodzież” Inicjatywa na rzecz uwolnienia potencjału młodzieży ku inteligentnemu, trwałemu i sprzyjającemu włączeniu społecznemu wzrostowi gospodarczemu w Unii Europejskiej, Bruksela, COM(2010) 477 wersja ostateczna. Bruksela 2010.

⁹ C. Hermant-de Callatay, C. Svanfeldt, *Miasta przyszłości. Wyzwania, wizje, perspektywy*. Unia Europejska – Polityka regionalna, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, Dział Rozwoju Obszarów Miejskich i Spójności Terytorialnej, Bruksela 2011.

¹⁰ C. Hermant-de Callatay, C. Svanfeldt, *Miasta przyszłości. Wyzwania, wizje, perspektywy*. Unia Europejska – Polityka regionalna, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, Dział Rozwoju Obszarów Miejskich i Spójności Terytorialnej, Bruksela 2011.

¹¹ [http://schuman.pl/smart-city].

1. Zrozumienie głównych megatrendów rozwojowych – globalizacji, urbanizacji oraz cyfryzacji, zjawisk, dla których przykłady to m.in.: liczba 700 mln wiadomości e-mail wysłanych w rzeczywistości cyfrowej w ciągu jednej minuty, czy korzystanie przez 23 dni z telefonu – to zjawiska które trzeba uwzględniać w zarządzaniu miastami.
2. Redefinicja pojęcia miasta, którego rola ewoluuje na przestrzeni lat – wykształcił się np. nowy termin *aerotropolis*, tj. kombinacja dużego portu lotniczego, ośrodka miejskiego oraz hubu biznesowego i uczelni wraz z laboratorium uniwersyteckim.
3. Prymat dostępu nad posiadaniem, co powoduje, iż znaczenia szczególnego nabiera zapewnianie możliwości korzystania z infrastruktury, oświaty oraz internetu. Warto tu wskazać rozwijającą się w społeczeństwach potrzeby dzielenia się, czego przykładem jest np. sukces miejskich wypożyczalni rowerów (co ma miejsce w niektórych metropoliach).
4. Nawiązanie do tzw. komórkowego miasta, tj. przestrzeni, w której w odległości 1-2 km mieszkańcy mają dostęp do podstawowych usług (mogą z nich korzystać wspólnie, co sprzyja nawiązywaniu wzajemnych interakcji).
5. Wielkomiejski styl życia – równowagę pracy oraz czasu wolnego¹².

Inny uczestnik tej konferencji – M. Niezgódka¹³ – wyprowadził następującą definicję inteligentnego miasta: „obiekt, który obejmuje łącznie infrastrukturę, różnego rodzaju zasoby oraz obywateli, a dopiero owa całość tworzy system, któremu można przypisać mniejszą bądź większą inteligencję. System ten realizuje szeroką paletę funkcji na rzecz swoich mieszkańców. Atrybutem inteligentnego miasta jest świadomość wspólnego celu zarówno administrujących, jak i administrowanych” Konieczne jest przy tym zdaniem M. Niezgódki rozróżnienie kilku wymiarów miasta – politycznego, technologicznego i społecznego – temu ostatniemu trzeba przypisać rolę szczególną. Jednocześnie w procesie planowania niezbędne jest uświadomienie sobie odmiennych horyzontów czasowych, którymi kierują się podmioty zaangażowane w życie miast. Bowiem politycy działają „w sposób koniunkturalny, myśląc o perspektywie najbliższych wyborów, natomiast biznes potrzebuje długoterminowej stabilności. Podobnie rzecz się ma w przypadku obywateli oraz inwestycji w ich edukację – procentują one dopiero po latach”. Rozważając zagadnienie inteligentnego miasta, trzeba pamiętać o rozwijającej się kulturze partycypacyjnej oraz rewolucji sieciowej – stanowiących obecnie wyzwanie dla władz.

W Business Dictionary czytamy, że *smart city* to¹⁴: „rozwinięty obszar miejski, który stwarza możliwości dla stałego rozwoju gospodarczego oraz wysokiej jakości życia poprzez ciągłe doskonalenie w wielu kluczowych dziedzinach, takich jak: gospodarka, mobilność, środowisko, ludzie, życie,

¹² [<http://schuman.pl/smart-city>].

¹³ [<http://schuman.pl/smart-city>].

¹⁴ [<http://www.businessdictionary.com/definition/smart-city.html#ixzz2QRvkZCpK>].

samorząd. Stały rozwój na tych płaszczyznach może zostać osiągnięty dzięki istnieniu silnego kapitału ludzkiego i społecznego oraz infrastruktury informatycznej”.

Opisując *smart city* A. Caragliu, C. Del Bo oraz P. Nijkamp wskazują, że¹⁵: „funkcjonowanie obszaru miejskiego uzależnione jest obecnie nie tylko od posiadania twardej infrastruktury (kapitał fizyczny), ale również – w coraz większym stopniu – od dostępu tak jakości komunikacji wiedzy, jak i infrastruktury społecznej (kapitał ludzki i społeczny). Druga ze wspomnianych form kapitału decyduje o atrakcyjności obszaru miejskiego. Na tle tych rozważań przedstawiono ostatnimi czasy koncept *smart city* mającego stanowić strategiczne rozwiązanie dla ujęcia współczesnych miejskich czynników produkcji we wspólną ramę oraz, w szczególności, dla podkreślenia wagi technologii informatycznych i komunikacyjnych w ostatnim dwudziestolecu dla wspomagania rozwoju profilu atrakcyjności miasta”.

W definicji *smart city* podkreśla się także, że *smart city* to nie stan, jak to jest w przypadku inteligentnych miast, ale miasto, które „pracuje” aby stać się inteligentnym. Konotacja inteligentnego miasta reprezentuje innowacyjność miasta w zarządzaniu i polityce, a także technologii. Unikalny kontekst każdego miasta kształtuje technologiczne, organizacyjne i polityczne aspekty tego miasta. *Smart city* to współgranie między innowacjami technologicznymi, innowacjami kierowniczymi i organizacyjnymi a polityką miejską¹⁶.

Idea *smart cities* to inteligentne zarządzanie – przez władze miasta, obywateli i przedstawicieli przemysłu nowych technologii – wspólną przestrzenią miejską¹⁷.

Smart cities jak podaje B. Cohen¹⁸ to miasta, które wykorzystując technologie informacyjne i komunikacyjne (ICT) są bardziej inteligentne i efektywne – w wykorzystaniu zasobów, a w wyniku oszczędności kosztów i energii, poprawiają się warunki realizacji usług i jakości życia, co zmniejsza oddziaływanie na środowisko naturalne – poprzez wykorzystanie wszelkich innowacji wspierających oraz gospodarkę niskoemisyjną.

K. Desousa¹⁹ proponuje następującą, wielowymiarową definicję:

- „*smart city* jest przyjazne do życia, prężne, zrównoważone i zaprojektowane poprzez otwarte i gotowe na współpracę zarządzanie,
- *smart city* jest prężne w tym, że ma zasoby, wolę i możliwości wykrywania, reagowania, wyciągania wniosków i podnoszenia się z katastrof naturalnych i spowodowanych błędami ludzkimi,

¹⁵ A. Caragliu, C. Del Bo, P. Nijkamp, *Smart cities in Europe*. W: Proceedings of the 3rd Central European Conference in Regional Science, Košice, Slovak Republic, October 7-9. 2009.

¹⁶ R. M. Kanter, S. S. Litow, *Informed and interconnected: A manifesto for smarter cities*. Harvard Business School General Management Unit Working Paper, 09-141. 2009, Dostępne na [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1420236]; T. Nam, T. A. Pardo, *Smart city as urban innovation: focusing on management, policy, and context*, Proceedings of the 5th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance, ss. 185-194, New York 2012.

¹⁷ [http://schuman.pl/smart-city].

¹⁸ [http://www.fastcoexist.com/1679127/the-top-10-smart-cities-on-the-planet].

¹⁹ [http://kevindesousa.net/2012/07/what-is-a-smart-city].

- *smart city* ma zrównoważone podejście do zarządzania swoimi ekonomicznymi, społecznymi i ekologicznymi zasobami dla zapewnienia bezpiecznej przyszłości,
- *smart city* przekazuje informacje dla ludzi i zautomatyzowanych systemów, grup i poszczególnych osób, w celu podejmowania decyzji i optymalnej alokacji zasobów, projektowania systemów i procesów oraz zaangażowania obywateli,
- *smart city* umożliwia inteligentne podejmowanie decyzji poprzez twórcze przekazywanie informacji za pomocą platformy, procesy i polityki w zakresie środowiska, infrastruktury, systemów, zasobów i obywateli,
- *smart city* działa jako zintegrowana platforma informacyjna łącząca różne elementy infrastruktury, systemów, organizacji oraz obywatelskich celów i wartości,
- *smart city* angażuje obywateli w planowanie i projektowanie przestrzeni publicznej oraz zarządza zasobami publicznymi poprzez otwarte platformy zarządzania, które tworzą i wzmacniają kolektywną inteligencję²⁰.

W literaturze przedmiotu od ponad dziesięciu lat obecne są również inne określenia miast, w których, przez dodanie przymiotnik podejmowane są próby oceny ewolucji rozwoju miasta, takie jak: *intelligent city*, *innovative city*, *e-city*, *the creative city*, *digital city* czy *resilient city*. Pojawiło się także nowe określenie „*smarter city*” – mądrzejsze miasto²⁰.

Nieodłącznym zagadnieniem jest także kwestia *smart citizens*, tj. obywateli zaangażowanych w życie miast, bez których koncepcja *smart cities* nie mogłaby być wdrażana.

3. PROPONOWANE W LITERATURZE NIEKTÓRE UJĘCIA OCENY I POMIARU

Pamiętając słowa P. Druckera, który powiedział, że „*Jeśli nie zmierzysz nie możesz zarządzać (If you don't measure it, you can't manage it)*” trudno dziwić się kolejnym próbom podejmowanym w celu stworzenia uniwersalnej listy wskaźników pozwalających na ocenę i pomiar *smart cities*. Poniżej przedstawiono kilka wybranych przykładów i podejść badawczych.

Do oceny europejskich miast średniej wielkości²¹ zaproponowano łącznie 74 wskaźniki, które zostały zebrane w sześciu modułach, dla w których wydzielono 31 bloków. Dane statystyczne, w tym raporty poddano standaryzacji (różnicę między wartością wskaźnika a średnią arytmetyczną dzielono przez odchylenie standardowe).

Do modułu „inteligentna gospodarka” (*smart economy*) zaliczono siedem grup wskaźników, ale ocenie podlegało sześć z nich, tj.:

²⁰ [<http://theurbantechnologist.com/2012/11/13/the-six-steps-to-a-smarter-city-and-the-philosophical-imperative-for-taking-them-updated/>].

²¹ *Smart cities. Ranking of European medium-sized cities. Final report*, Centre do Regional Science, Vienna University of Technology, October 2007.

- duch innowacyjności (innovative spirit): % wydatków PKB na badania i rozwój; poziom zatrudnienia w sektorach opartych na wiedzy; patenty na mieszkańca,
- przedsiębiorczość (entrepreneurship): poziom samozatrudnienia, zarejestrowane nowe przedsięwzięcia biznesowe,
- wizerunek ekonomiczny i znaki handlowe (economic image & trademarks): znaczenie jako ośrodek decyzyjny, (siedziba firm),
- wydajność (productivity): PKB na zatrudnionego,
- elastyczność rynku pracy (flexibility of labour market): stopa bezrobocia, udział zatrudnienia niepełnego,
- aktywność międzynarodowa (international embeddedness): firmy z centralą w mieście notowane na krajowym rynku akcji, pasażerowie transportu powietrznego, przesył powietrzny towarów.

W module „inteligentni ludzie” (smart people) znalazło się siedem bloków wskaźników:

- poziom kwalifikacji (level of qualification): znaczenie wiedzy (najlepsze centra badań, uniwersytety), populacja ujęta według poziomów 5-6 ISCED, znajomość języków obcych,
- pozytywny stosunek do uczenia się przez całe życie (affinity to life-long learning): wypożyczone książki na mieszkańca, udział w uczeniu się przez całe życie, udział w kursach językowych,
- społeczny i etniczny pluralizm (social and ethnic pluralism): udział w społeczeństwie obcokrajowców, udział obywateli urodzonych poza granicami,
- elastyczność (flexibility): perspektywa uzyskania nowej pracy,
- kreatywność (creativity): procent mieszkańców pracujących w branżach twórczych,
- kosmoplityzm i otwartość (cosmopolitanism/openmindedness): liczba głosujących w wyborach europejskich, środowisko przyjazne imigrantom, wiedza o UE,
- udział w życiu publicznym (participation in public life): frekwencja wyborcza, wolontariat.

Do modułu „inteligentne rządzenie” (smart governance) wskazano cztery wymiary wskaźników, ale ocenie podlegały trzy z nich tj.:

- udział w podejmowaniu decyzji (participation in decision-making): przedstawiciele miast na mieszkańca, aktywność polityczna mieszkańców, znaczenie polityki dla mieszkańców, udział kobiet we władzach miasta,

- usługi publiczne i społeczne (public and social services): wydatki miasta na mieszkańca liczone siłą nabywczą, liczba dzieci objętych opieką dzienną, zadowolenie z poziomu szkół,
- przejrzyste administrowanie (transparent governance): zadowolenie z przejrzystości administracji, zadowolenie z walki z korupcją,
- strategię polityczne i perspektywy rozwoju (political strategies & perspectives): obecnie brak wskaźników.

W module wskaźników „inteligentna mobilność” (smart mobility) wybrano cztery bloki wskaźników:

- dostępność lokalna (local accessibility): sieć transportu publicznego na mieszkańca, zadowolenie z dostępu do transportu publicznego, zadowolenie z jakości transportu publicznego,
- dostępność międzynarodowa i wewnętrzna ((inter-)national accessibility): międzynarodowa dostępność,
- dostępność infrastruktury informatycznej (availability of ICT-infrastructure): liczba komputerów w gospodarstwach domowych, internet szerokopasmowy,
- zrównoważony, innowacyjny i bezpieczny system transportu (sustainable, innovative and safe transport systems): udział mobilności zielonej (niezmotoryzowani, ruch jednostkowy), bezpieczeństwo ruchu, użytkowanie pojazdów ekonomicznych.

Do modułu „inteligentne środowisko” (smart environment) zaliczono cztery grupy wskaźników:

- atrakcyjność warunków naturalnych (attractivity of natural conditions): godziny słoneczne, przestrzeń zielona,
- zanieczyszczenie, (pollution): letni smog, pyły, śmiertelne, chroniczne choroby układu oddechowego na mieszkańca,
- ochrona środowiska (environmental protection): działania indywidualne dla ochrony środowiska, stosunek do ochrony środowiska,
- zrównoważone zarządzanie zasobami (sustainable resource management): efektywne zużycie wody na PKB, efektywne zużycie prądu na PKB.

W module „inteligentne życie” (smart living) obejmującym łącznie 20 wskaźników, wskazano siedem bloków:

- udogodnienia kulturalne (cultural facilities): uczestnictwo w rozrywce kinowej na mieszkańca, uczestnictwo w kulturze muzealnej na mieszkańca, uczestnictwo w rozrywce teatralnej na mieszkańca,
- warunki zdrowotne (health conditions): długość życia, liczba łóżek szpitalnych na mieszkańca, liczba lekarzy na mieszkańca, zadowolenie z jakości służby zdrowia,

- bezpieczeństwo indywidualne (individual safety): wskaźnik przestępczości, liczba zgonów w wyniku napaści, poczucie bezpieczeństwa osobistego,
- jakość mieszkalnictwa (housing quality): procent mieszkańców dla których spełnione są warunki minimum, średnia powierzchnia mieszkalna na mieszkańca, zadowolenie z jakości mieszkalnictwa,
- udogodnienia edukacyjne (education facilities): liczba studentów na mieszkańca, zadowolenie z dostępu do systemu edukacji, zadowolenie z jakości systemu edukacji,
- atrakcyjność turystyczna (touristic attractivity): znaczenie jako miejsce turystyczne (noclegi, zabytki etc.), noclegi w skali roku na mieszkańca,
- spójność społeczna (social cohesion): postrzeganie własnego ryzyka ubóstwa, wskaźniki ubóstwa.

W cztery moduły tj.: miasto innowacji, regionalne zielone miasto, jakość życia i cyfrowe zarządzanie zebrał natomiast wskaźniki, na podstawie których powstał ranking miast (The Top 10 Smart Cities on the Planet) B. Cohena²². Obecnie na stronach Fast Company B. Cohen zapowiada następny raport, w którym zostanie wziętych pod uwagę ponad 100 wskaźników zebranych w moduły takie jak w rankingu średnich miast europejskich²³, z tym że dla każdego z modułów wskazał po trzy grupy wskaźników²⁴:

- „inteligentna gospodarka” (smart economy): przedsiębiorczość i innowacyjność, wydajność, lokalne i globalne powiązania,
- „inteligentni ludzie” (smart people): edukacja XXI wieku, włączenie społeczne, kreatywność,
- „inteligentne rządzenie” (smart governance): przejrzystość i otwartość informacji, ICT i e-rządzenie, wsparcie i polityka popytowa
- „inteligentna mobilność” (smart mobility): mieszany-modalny dostęp, priorytety dla opcji czystych i niezmotoryzowanych, zintegrowane ICT
- „inteligentne środowisko” (smart environment): zielone budynki, zielona energia, zielone planowanie urbanistyczne
- „inteligentne życie” (smart living): kulturowe wibrowanie i szczęście, bezpieczeństwo, zdrowie.

W opracowaniu D. Toppety²⁵ znajdujemy następujące grupy określające mierniki do taksonomii *smart cities*:

²² [<http://www.fastcoexist.com/1679127/the-top-10-smart-cities-on-the-planet>].

²³ *Smart cities. Ranking of European medium-sized cities. Final report*, Centre do Regional Science, Vienna University of Technology, October 2007.

²⁴ [<http://www.fastcoexist.com/1680538/what-exactly-is-a-smart-city>].

²⁵ D. Toppeta, *The Smart City Vision: How Innovation and ICT Can Build Smart, "Livable", Sustainable Cities*: The Innovation Knowledge Foundation. 2010, Dostępne na [http://www.thinkinnovation.org/file/research/23/en/Toppeta_Report_005_2010.pdf].

- gospodarcze (korzyści): godziwe wynagrodzenia (za kapitał, pracę, wiedzę i doświadczenie), zielone zamówienia, sprawiedliwy i etyczny handel, żywność i odpady, wzrost,
- środowiskowe (planeta): ślad ekologiczny bioróżnorodność i ekosystem, woda i ochrona ziemi, redukcja zanieczyszczeń, zmiany klimatu, zasoby odnawialne i LCA,
- społeczne (ludzie): jakość życia, bezpieczeństwo, ochrona, zabezpieczenie przed katastrofami, związki zawodowe, e-demokracja, dobrobyt,
- kulturalne: dostęp do informacji, udział wiedzy w sieciach społecznych, prywatność, własność intelektualna, różnorodność, sztuka i wolność.

Są to tylko wybrane podejścia, natomiast należy spodziewać się kolejnych prób ujęcia ilościowego tego zjawiska. Jednak, skoro podejścia definicyjne nie są jednolite, trudno oczekiwać, aby do konsensusu doprowadzona była i lista wskaźników.

4. SMART CITIES – WYBRANE PRZYKŁADY

Stworzoną przez B. Cohena²⁶ listę „The Top 10 Smart Cities on the Planet” otwiera Wiedeń – jedyne miasto, które było w pierwszej 10 miast w każdej kategorii tj.: miasto innowacji (5), regionalne zielone miasto (4), jakość życia (1) i cyfrowe zarządzanie (8). Wiedeń to według autora rankingu miasto śmiałych celów w rozwoju inteligentnym i monitorujące postępy, by informacje wykorzystać podczas realizacji programów takich jak Smart Vision Energy 2050, Roadmap 2020 i plan działań na lata 2012-2015. Wiedeńscy planiści włączyli procesu konsultacji z zainteresowanymi stronami do planowania, budowania strategii i realizacji takich celów jak: zmniejszenie emisji dwutlenku węgla, przebudowy transportu i zmiany użytkowania gruntów. Na kolejnych miejscach uplasowały się Toronto, Paryż, Nowy Jork, Londyn, Tokio, Berlin, Kopenhaga, Hong Kong i Barcelona.

O miano *smart city* ubiega się Amsterdam, w drodze realizacji projektu, w którym biorą udział lokalne firmy i władze miasta. Program ten zakłada osiągnięcie zrównoważonego modelu życia, pracy, mobilności i przestrzeni publicznej, z wykorzystaniem nowoczesnych technologii, ale również w wyniku zmiany zachowań uczestników (mieszkańców), jak i promocję partnerstwa licznych podmiotów (firm, organizacji)²⁷.

Z ideą *smart city* wiąże się pojęcie *smart grid*, tj. systemów elektroenergetycznych, gdzie zasada działania jest analogiczna jak w przypadku interakcji między miastami. Chodzi o dostarczanie usług energetycznych przy jednoczesnym obniżaniu kosztów i zwiększenie efektywności²⁸. Idea jest na tyle nowa, że działający i w pełni wdrożony system trudno jest wskazać.

²⁶ [<http://www.fastcoexist.com/1679127/the-top-10-smart-cities-on-the-planet>].

²⁷ [<http://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/smart-cities-idea-i-praktyka,32600.html>].

²⁸ [<http://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/smart-cities-idea-i-praktyka,32600.html>].

Jednak prowadzone są prace zmierzające do wdrożenia systemów, i to nie li tylko inteligentnych systemów zasilania, ale również inteligentnych systemów logistycznych, jak również inteligentnych systemów racjonalizacji zużycia zasobów poszczególnych miast czy regionów. Idea taka nazwana została *smart region*. Jedno z pierwszych wdrożeń stanowi *SmartGridCity*, w Boulder, w stanie Colorado w USA. Koncepcja ta obejmuje cztery główne składniki²⁹: infrastrukturę inteligentnej sieci zasilania, inteligentne liczniki energii (*smart metres*), inteligentne urządzenia domowe i witrynę sieci Web.

W Polsce przykładem może być Bielsko-Biała, miasto w którym od kilkunastu lat stawia się na unowocześnianie sieci energetycznej. W drodze realizacji projektu efektywności energetycznej wdrożono np. energetyczny monitoring szkół podstawowych i budynków użyteczności publicznej³⁰.

Miasta, jak wskazuje R. Moyser powinny być zachęcane do przyjęcia rozwiązań SMART ponieważ zapewniają one m. in³¹:

- informacje w czasie rzeczywistym i wymianę informacji w całym mieście,
- optymalizację zarządzania zasobami,
- analizy w celu określenia wydajności miasta i wsparcie efektywnego planowania przyszłości miasta,
- zwiększenie przewagi konkurencyjnej i możliwości brandingu dla miasta.

PODSUMOWANIE

W terytorialnym rozwoju Europy to właśnie miasta odgrywają kluczową rolę, a do istotnych zasad ich przyszłego rozwoju zalicza się³²:

- bazowanie na zrównoważonym wzroście gospodarczym i terytorialnej organizacji działań, z uwzględnieniem policentrycznej struktury miejskiej;
- oparcie na silnych regionach metropolitalnych oraz innych obszarach miejskich, mogących zapewniać należyty dostęp do usług ogólnego za interesowania gospodarczego;
- zwartą zabudowę oraz ograniczenie niekontrolowanego ich rozlewania się;

²⁹ [<http://www.greensys.pl/rozwiązania/smart-city>].

³⁰ [<http://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/smart-cities-idea-i-praktyka,32600.html>].

³¹ R. Moyser, Defining and benchmarking SMART cities, dostępne na [<http://www.burohappold.com/blog/article/defining-and-benchmarking-smart-cities-1771>].

³² C. Hermant-de Callatay, C. Svanfeldt C., *Miasta przyszłości. Wyzwania, wizje, perspektywy*. Unia Europejska – Polityka regionalna, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, Dział Rozwoju Obszarów Miejskich i Spójności Terytorialnej, Bruksela 2011.

- wysoki poziom ochrony środowiska i jakości zarówno w miastach jak i wokół miast.

Koncepcja *smart cities* stanowi odpowiedź na wyzwania zmieniającej się przestrzeni publicznej XXI w. (tak pod względem technologicznym, jak i społecznym). Ważną cechą idei *smart cities* jest tworzenie przez przedstawicieli przemysłu zaawansowanych technologii, władz miasta oraz obywateli konsorcjów w celu zarządzania wspólną przestrzenią. To koncepcja zarządzania miastem oparta na zasadach konkurencyjności, zastosowaniu zaawansowanej technologii, ochronie zasobów naturalnych, mądrym wykorzystywaniu kapitału społecznego i partycypacji społecznej. Wdrożenie tej idei, jak wskazują specjaliści w dziedzinie urbanistyki, urzędnicy oraz świat akademicki i inwestorzy, powoduje wzrost efektywności zarządzania przestrzenią publiczną wpływając pozytywnie na jakość życia mieszkańców. Realizacja takich założeń wpisuje się w politykę UE dotyczącą zrównoważonego rozwoju (ograniczenie emisji CO₂) oraz skierowana wobec regionów poprzez działania w kierunku zwiększania spójności (ekonomicznej i społecznej)³³.

LITERATURA:

- [1] Caragliu A., Del Bo, C., Nijkamp, P., *Smart cities in Europe. In Proceedings of the 3rd Central European Conference in Regional Science*, Košice, Slovak Republic, October 7-9. 2009.
- [2] *Europe 2020. Flagship Initiative Innovation Union: Transforming Europe for a post-crisis world*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Commission, COM(2010), Bruksela 2010.
- [3] *Europe 2020. Flagship Initiative Innovation Union: Transforming Europe for a post-crisis world*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Commission, COM(2010), Bruksela 2010.
- [4] Hermant-de Callatay C., Svanfeldt C., *Miasta przyszłości. Wyzwania, wizje, perspektywy*. Unia Europejska – Polityka regionalna, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, Dział Rozwoju Obszarów Miejskich i Spójności Terytorialnej, Bruksela 2011.
- [5] Kanter R. M., Litow S. S., *Informed and interconnected: A manifesto for smarter cities. Harvard Business School General Management Unit Working Paper, 09-141*. 2009, Dostępne na [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1420236].

³³ [http://schuman.pl/smart-city].

- [6] Komunikat Komisji „Mobilna młodzież” Inicjatywa na rzecz uwolnienia potencjału młodzieży ku inteligentnemu, trwałemu i sprzyjającemu włączeniu społecznemu wzrostowi gospodarczemu w Unii Europejskiej, Bruksela, COM(2010) 477 wersja ostateczna. Bruksela 2010.
- [7] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, *Europejska agenda cyfrowa*, Bruksela, COM(2010) 245 wersja ostateczna/2. Bruksela 2010.
- [8] Moyser R., *Defining and benchmarking SMART cities*, dostępne na [<http://www.burohappold.com/blog/article/defining-and-benchmarking-smart-cities-1771>].
- [9] Nam T., Pardo T. A., *Smart city as urban innovation: focusing on management, policy, and context*, Proceedings of the 5th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance, ss. 185-194, New York 2012.
- [10] *Projekt przewodni strategii Europa 2020. Unia innowacji*, Komisja Europejska COM(2010) 546 wersja ostateczna. Bruksela 2010.
- [11] *Smart cities. Ranking of European medium-sized cities. Final report*, Centre od Regional Science, Vienna University of Technology, October 2007.
- [12] Toppeta D. *The Smart City Vision: How Innovation and ICT Can Build Smart, "Livable", Sustainable Cities*: The Innovation Knowledge Foundation. 2010, Dostępne na [http://www.thinkinnovation.org/file/research/23/en/Toppeta_Report_005_2010.pdf].
- [13] *World Urbanisation Prospects: The 2009 Revision*, Organizacja Narodów Zjednoczonych, Departament Spraw Gospodarczych i Społecznych, Wydział ds. Ludności, 2010

Zasoby internetowe

- [14] [<http://kevindesouza.net/2012/07/what-is-a-smart-city>].
- [15] [<http://schuman.pl/smart-city>].
- [16] [<http://theurbantechnologist.com/2012/11/13/the-six-steps-to-a-smarter-city-and-the-philosophical-imperative-for-taking-them-updated>].
- [17] [<http://www.businessdictionary.com/definition/smart-city.html#ixzz2QRvkZCpK>].
- [18] [<http://www.fastcoexist.com/1679127/the-top-10-smart-cities-on-the-planet>].
- [19] [<http://www.fastcoexist.com/1680538/what-exactly-is-a-smart-city>].
- [20] [<http://www.greensys.pl/rozwiwania/smart-city>].

- [21] [<http://www.portalsamorzadowy.pl/gospodarka-komunalna/smart-cities-idea-i-praktyka,32600.html>].

STRESZCZENIE

Smart cities – definicje i pomiar (przegląd koncepcji)

W artykule przedstawiono wybrane definicje *smart cities*, zaprezentowano podejścia do oceny i pomiaru tego zjawiska oraz omówiono kilka przykładów realizacji idei i wyników rankingów w tym zakresie.

SUMMARY

Smart cities – definitions and measurement (review of concepts)

Selected definitions of smart cities have been presented in the paper. Some approaches to measurement and evaluation of that phenomenon were shown as well as examples of smart city idea realizations, and rankings prepared in that field.



Magdalena Dunicz
Wałbrzyska Wyższa Szkoła
Zarządzania i Przedsiębiorczości

Rola auditów wewnętrznych w ciągłym doskonaleniu przedsiębiorstwa

WPROWADZENIE

W konkurencyjnym otoczeniu współczesne organizacje poszukują metod i narzędzi, które będą wsparciem w ciągłym doskonaleniu. Jednym z elementów doskonalenia systemu zarządzania są audyty wewnętrzne oraz wykorzystanie ich wyników, jako działań poauditowych.

K. Winiarska definiuje audit wewnętrzny jako nowoczesny instrument zarządzania, który jest zorientowany na cele jednostki organizacyjnej, identyfikujący i oceniający ryzyko działalności, wykorzystywany w sposób niezależny i obiektywny w celu tworzenia wartości dodanej i usprawnienia działalności¹.

Norma PN-EN ISO 9000:2006² zawiera następującą definicję auditu: „Systematyczny, niezależny i udokumentowany proces uzyskiwania dowodu z auditu oraz jego obiektywnej oceny w celu określenia stopnia spełnienia kryteriów auditu”.

Normy międzynarodowe, które odnoszą się do systemów zarządzania, tj.: ISO serii 9000 dotyczące zarządzania jakością, ISO serii 14000, odnoszące się do zarządzania środowiskowego, czy PN-N-18001, gdzie zawarte są wymagania systemu zarządzania bezpieczeństwem i higieny pracy, zawierają wymóg auditów wewnętrznych. Identyfikacja niezgodności oraz wskazanie na możliwości doskonalenia systemu jest możliwa dzięki dobrze przy-

¹ A. Herdan, M. M. Stuss, J. Krasodomska, *Audyt wewnętrzny jako narzędzie wspomagające efektywny nadzór korporacyjny w spółkach akcyjnych*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków, 2009, s. 59.

² PN-EN ISO 9000:2006, *Systemy zarządzania jakością. Podstawy i terminologia*.

gotowanym, właściwie przeprowadzonym, a także udokumentowanym z obiektywnymi dowodami auditom³.

1. AUDITY WEWNĘTRZNE JAKO NARZĘDZIE DOSKONALENIA

Audit wewnętrzny pozwala na weryfikację, czy zostały zachowane wszystkie warunki niezbędne dla efektywnego funkcjonowania systemu zarządzania⁴. Sprawdzenie poprawności wdrożenia wymagań normy dotyczącej zarządzania jakością oraz realizacji zaplanowanego sposobu postępowania, jest możliwe dzięki auditom wewnętrznym. Służą one bowiem nie tylko do utrzymania, ale także rozwoju systemu zarządzania, zapewniając klienta o ciągłym doskonaleniu.

Audit wewnętrzny służy poprawie zdolności organizacji do jej skutecznego działania, zwiększając jej elastyczność. Opiera się na czterech podstawowych zasadach:

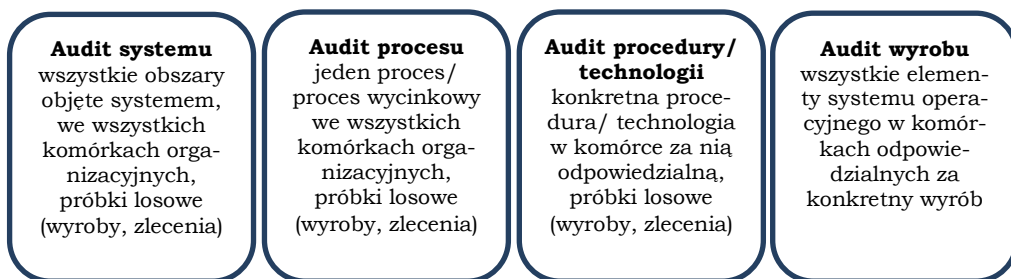
- niezależność i bezstronność,
- przestrzeganie przez auditorów zasad etyki oraz zasad staranności,
- opieranie się na racjonalnych przesłankach oraz faktach,
- rzetelność, rzeczowość oraz merytoryczne podejście.

Audity wewnętrzne mogą stanowić jedno z głównych narzędzi do badania zgodności, skuteczności i doskonalenia systemu zarządzania jakością w organizacji. Celem przeprowadzania auditu może być weryfikacja skuteczności wprowadzenia i realizacji zaprojektowanego oraz udokumentowanego sposobu postępowania. Przestrzeganie wymagań prawnych, które obowiązują organizację, także może być przedmiotem badania.

Na rysunku 1 przedstawiono rodzaje auditów przeprowadzanych w organizacjach. **Audit systemu** ma na celu ocenę skuteczności funkcjonowania systemu jakości jako całości, natomiast **audit jakości procesu** to badanie skuteczności wyodrębnionych procesów w organizacji. **Audit procedury/technologii** ma na celu weryfikację skuteczności utworzonych procedur pod kątem ich przestrzegania oraz celowości, z kolei **audit wyrobu** bada realizację wymagań dla wyrobu.

³ H. Pawłowska, M. Rączka, A. Tabor, S. Truś, *Nowoczesne zarządzanie jakością. Systemy zarządzania, dokumentacja, procesy, audit*, Centrum Szkolenia i Organizacji Systemów Jakości Politechniki Krakowskiej im. Tadeusza Kościuszki, Kraków 2004, s. 137.

⁴ Ibidem, s. 148.

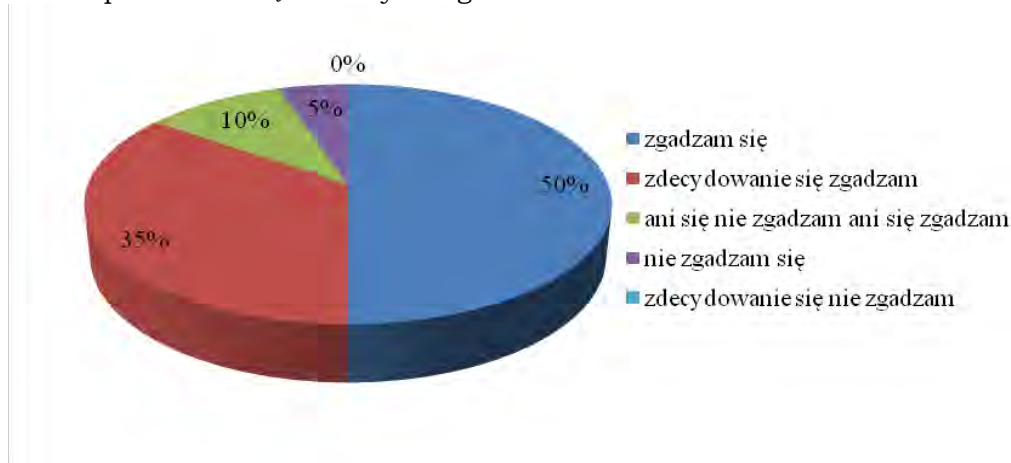


Rysunek 1. Rodzaje auditów przeprowadzanych w organizacji

Źródło: P. Grudowski, *Projektowanie, nadzorowanie i doskonalenie jakości według normy PN-EN ISO 9001:2009 w oparciu o podejście procesowe*, ODDK, Gdańsk 2010, s. 9.

2. WYNIKI PRZEPROWADZONYCH BADAŃ

Badanie przeprowadzone w zakresie roli, jaką spełnia audit wewnętrzny w ciągłym doskonaleniu, było przeprowadzone w polskim przedsiębiorstwie z branży elektroenergetycznej, które zatrudnia 211 osób, w tym 12 auditorów wewnętrznych. Przeprowadzono badanie ankietowe, w którym na pytania odpowiadali auditorzy, którzy przygotowują audit, przeprowadzają, a także opracowują dokumentację poauditową oraz kierownictwo firmy (20 pracowników). Sformułowano tezę, iż audyty wewnętrzne stanowią integralną część ciągłego doskonalenia w organizacji. Rysunek 2 przedstawia rozkład odpowiedzi związane z tym zagadnieniem.



Rysunek 1. Audyty wewnętrzne stanowią integralną część ciągłego doskonalenia systemu zarządzania w firmie

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Z w/w tezę zgadza się aż 86% (17 osób) kierownictwa badanego przedsiębiorstwa, zaledwie 5% odbiera to w sposób negatywny. Można zatem stwierdzić, że audyty wewnętrzne stanowią dla pracowników narzędzie do doskonalenia systemu.

Dokumentacja utworzona po przeprowadzonym audicie powinna zawierać informacje, które będą stanowić wartość dodaną. Dobrze opracowana dokumentacja jest także istotnym elementem skutecznego auditu. Z przeprowadzonego badania wynika, iż wyniki auditów wewnętrznych stanowią źródło doskonalenia dokumentacji systemowej. Wskazano także, że audytorzy udzielają wskazówek odnośnie wprowadzenia udoskonalania wydajności pracy poprzez wyeliminowanie zbędnych czynności.

Innymi korzyściami, które wskazali ankietowani, były wytyczne do poprawy systemu nadzoru i kontroli, identyfikacji nieefektywnych działań, skuteczniejszego spełniania wymagań klienta, a także dotyczących poprawy komunikacji wewnętrznej. Tabela 1 przedstawia wyniki badań ankietowych w tym zakresie.

Tabela 1. Korzyści z auditów wewnętrznych

Korzyści wynikające przeprowadzania z auditów wewnętrznych	Odsetek wskazań w %
cenne wskazówki w doskonaleniu systemu zarządzania	20
doskonalenie dokumentacji systemowej	18
trafne identyfikowanie potencjalnych problemów i ryzyk oraz ich rozwiązań	15
uzyskiwanie wskazówek do poprawy systemu nadzoru i kontroli	14
identyfikacja nieefektywnych i niewydajnych działań	10
skuteczniejsze spełnianie wymagań Klienta	9
wykorzystanie informacji do pomiaru procesów	6
poprawa komunikacji wewnętrznej	5
podwyższenie zaangażowania pro jakościowego pracowników	3
RAZEM	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Korzyści z przeprowadzania auditów stanowią impuls do doskonalenia systemu zarządzania. Świadomość zalet auditów wewnętrznych może powodować wzrost motywacji wśród personelu przedsiębiorstwa.

Identyfikacja barier napotykanym w trakcie auditów przyczynia się do identyfikacji słabych stron systemów zarządzania. Ich świadomość pozwala na określenie pożądanych działań korygujących i zapobiegawczych, których ustalenie jest niezbędne w procesie doskonalenia wdrożonego systemu zarządzania⁵. W badanym przedsiębiorstwie zostały wskazane przez audytorów bariery i trudności, które występują podczas auditów (tab. 2).

⁵ A. Michalak, *Zarządzanie programem audytów*, Problemy jakości 12/2010, s. 34.

Tabela 2. Bariery dla auditorów wewnętrznych

Bariery i trudności napotymane przez auditorów w trakcie auditów	Odsetek wskazań w %
niedostateczna komunikacja wewnętrzna	33
okresowe zainteresowanie systemem tzw. „przedauditowy zryw”	27
niewystarczająca ilość czasu na przygotowanie się do auditu	13
trudności z ustalaniem terminów auditów wewnętrznych	13
opór wobec zmian osób auditowanych	7
brak odpowiednich zasobów (finansowych, rzeczowych, personalnych)	7
brak zaangażowania kierownictwa	0
niekompletna dokumentacja systemowa	0
utrudniony dostęp do niezbędnej dokumentacji	0
RAZEM	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

3. ZASTOSOWANIE AUDITÓW WEWNĘTRZNYCH W CIĄGŁYM DOSKONALENIU

Konsekwentna realizacja postawionych celów nie jest gwarancją sukcesu. Jednak dla poprawy efektywności podejmowanych działaniach należy poszukiwać skutecznych rozwiązań. Ciągłe doskonalenie oznacza podejmowanie działań mających na celu dążenie do lepszego spełniania postawionych wymagań, które ulegają transformacjom wraz ze wzrostem konkurencji, wymagań klientów czy postępem naukowo-technicznym.

Działania doskonalące, które podejmowane są w wyniku auditów wewnętrznych, powinny być przeprowadzane w myśl ciągłego doskonalenia zgodnie z cyklem Deminga. Norma PN-EN ISO 9001:2009⁶ wskazuje na wykorzystanie elementów do doskonalenia takich jak: polityka jakości oraz cele jakościowe, przeglądy zarządzania, wyniki badania satysfakcji klientów, audyty, dane z pomiarów i monitorowania procesów i wyrobów oraz działania korygujące i zapobiegawcze.

Audit pozwala ocenić, czy organizacja jest zdolna dostarczyć klientowi wyrób lub usługę o oczekiwanej jakości. Jeżeli wynik przeprowadzonego auditu jest negatywny, lub stwierdzono potencjały, wówczas podejmowane są działania doskonalące. Kluczowym jest, aby badanie dostarczało organizacji wartości dodanej w postaci informacji dotyczących zdolności systemu do osiągania założonych celów, obszarów potencjalnych ryzyk oraz problemów, których rozwiązanie usprawni funkcjonowania organizacji. Aby osiągnąć te założenia, muszą zostać określone oczekiwania wobec procesu auditu. Powinien mieć on jasno zdefiniowany cel oraz zakres, a czas przed auditem powinien być odpowiednio dostosowany do jego rzetelnego przygotowania.

Aby mieć pewność, że audyty wewnętrzne w organizacji spełniają swoją rolę, należy dokonywać ich okresowej oceny skuteczności. Badanie efektów powstałych w wyniku auditów wewnętrznych może odbywać się za pomocą

⁶ PN-EN ISO 9001:2009, Systemy zarządzania jakością. Wymagania.

auditów doraźnych, wywiadów z pracownikami lub przeglądów systemu zarządzania.

PODSUMOWANIE

Podejście do jakości ewoluuje. Wyższy poziom wynika nie tylko z chęci przetrwania, ale także rozwoju i doskonalenia. System zarządzania jakością z definicji zawiera zobowiązanie do ciągłego doskonalenia, a audyty wewnętrzne umożliwiają osiągnięcie tego celu. Podczas auditów należy dostrzegać kluczowe elementy funkcjonowania systemu zarządzania oraz wyznaczać obszary do poprawy, z możliwymi wskazówkami rozwiązań zauważonych problemów. Niewątpliwie ważnym aspektem do doskonalenia auditów wewnętrznych jest zwiększanie zaangażowania oraz świadomości najwyższego kierownictwa odnośnie procesu auditów.

Najważniejsze wnioski:

- audyty wewnętrzne stanowią źródło wytycznych do doskonalenia przedsiębiorstwa,
- audyty wewnętrzne ukazują cenne wskazówki do ciągłego doskonalenia procesów i rozwoju organizacji,
- właściwe „umocowanie” procesu auditów wewnętrznych w systemie zarządzania stanowi jeden z kluczowych aspektów doskonalenia przedsiębiorstwa,
- audyty wewnętrzne, aby stanowiły podstawę doskonalenia przedsiębiorstwa, same wymagają doskonalenia.

Badanie przeprowadzono na podstawie doświadczeń tylko jednego przedsiębiorstwa, które posiada wdrożony system zarządzania jakością od 2001 r. Mimo dojrzałości systemu, wyniki nie powinny być traktowane jako reprezentatywne.

LITERATURA:

- [1] Grudowski P., *Projektowanie, nadzorowanie i doskonalenie jakości według normy PN-EN ISO 9001:2009 w oparciu o podejście procesowe*, ODDK, Gdańsk 2010.
- [2] Herdan, M. M. Stuss, J. Krasodomska, *Audyt wewnętrzny jako narzędzie wspomagające efektywny nadzór korporacyjny w spółkach akcyjnych*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2009.
- [3] Michalak A., *Zarządzanie programem audytów*, Problemy jakości 12/2010.
- [4] Pawłowska H., Rączka M., Tabor A., Truś S., *Nowoczesne zarządzanie jakością. Systemy zarządzania, dokumentacja, procesy, audit*, Centrum Szkolenia

i Organizacji Systemów Jakości Politechniki Krakowskiej im. Tadeusza Kościuszki, Kraków 2004.

- [5] PN-EN ISO 9000:2006, *Systemy zarządzania jakością. Podstawy i terminologia.*
- [6] PN-EN ISO 9001:2009, *Systemy zarządzania jakością. Wymagania.*

STRESZCZENIE

Rola auditów wewnętrznych w ciągłym doskonaleniu przedsiębiorstwa

Audyty wewnętrzne stanowią nie tylko wymagania normy PN-EN ISO 9001:2009, ale także cenne źródło wskazówek do doskonalenia przedsiębiorstwa. Rzetelność i rzeczowość gromadzonych podczas auditu wewnętrznego informacji jest podstawą do podejmowania istotnych decyzji w zakresie zarządzania. Prawidłowo przygotowany i przeprowadzony audit przez odpowiedni personel może dać impuls do przeprowadzenia zmian w obszarach wymagających poprawy. Rola auditów w ciągłym doskonaleniu przedsiębiorstwa jest nieodłącznym elementem sprawnego systemu zarządzania.

SUMMARY

The role of internal audit in the continuous improvement of the company

Internal audits are not only the requirements of PN-EN ISO 9001:2009 standard, but also a valuable source of guidance for the improvement of the company. Fairness and objectivity of the internal audit collected information is the basis for making important management decisions. Properly prepared audit, carried out by the appropriate personnel can give a boost to make changes in areas that require improvement. The role of audit in the continuous improvement of the company is an integral part of an efficient management system.



Dominika Trawińska

Powiatowy Urząd Pracy
w Jeleniej Górze

Rola Powiatowego Urzędu Pracy w aktywizacji lokalnego rynku pracy na przykładzie Powiatowego Urzędu Pracy w Jeleniej Górze

WSTĘP

Rynek pracy jest częścią złożonej sieci współzależnych instytucji, może wytwarzać i utrzymywać nierówności funkcjonujące w innych wymiarach życia społecznego, w tym nierówny dostęp do zatrudnienia. Praca zawodowa jest dla człowieka szansą na rozwój osobowości, jest też wyznacznikiem pozycji społecznej. Chroni również przed marginalizacją społeczną zagrażającą ludziom pozostającym poza strukturami zatrudnienia. Zmiany gospodarcze jakie zaszły w ostatnich latach, miały swoje bezpośrednie przełożenie na relacje na lokalnym rynku pracy, w tym wielkość i uwarunkowania zjawiska bezrobocia.

Rok 2012 był czasem trudnych zmian na lokalnym rynku pracy. Urzędy pracy posiadały zmniejszone środki finansowe Funduszu Pracy przeznaczone na programy na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych, poszukujących pracy. To również okres zwiększonych rejestracji osób, które utraciły pracę w wyniku zwolnień grupowych oraz mniejszej liczby ofert pracy będących w dyspozycji Urzędu.

Wychodząc naprzeciw tym przeciwnościom, Powiatowy Urząd Pracy w Jeleniej Górze podejmował działania mające na celu pozyskanie, w procedurach konkursowych, dodatkowych środków finansowych z przeznaczeniem na aktywizację lokalnego rynku pracy a tym samym zwiększenie szans na podjęcie zatrudnienia osób bezrobotnych.

Działania Urzędu Pracy w 2012 r. skierowane były w szczególności na zaktywizowanie osób będących w trudnej sytuacji na rynku pracy tj. między innymi osób do 25 roku życia, osób pozostających długotrwale w ewidencji Urzędu, bezrobotnych powyżej 50 roku, bezrobotnych niepełnosprawnych.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie działalności Powiatowego Urzędu Pracy w Jeleniej Górze w zakresie aktywizacji lokalnego rynku pracy w roku 2012.

1. OPIS DZIAŁALNOŚCI POWIATOWEGO URZĘDU PRACY

1.1 Forma organizacyjno-prawna

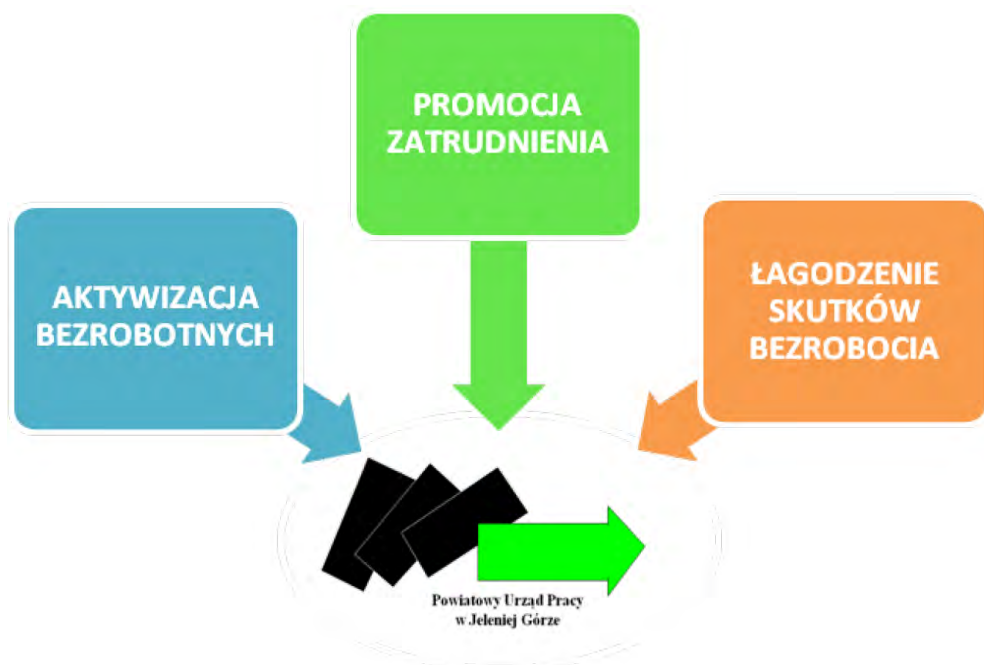
Powiatowy Urząd Pracy jest jednostką organizacyjną wchodzącą w skład powiatowej administracji zespolonej działającej w formie samodzielnej jednostki budżetowej pod zwierzchnictwem Starosty. Obszarem działania PUP jest teren Powiatu Jeleniogórskiego i miasta Jeleniej Góry.

Powiatowy Urząd Pracy działa na podstawie¹:

- ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jednolity z 2008 r. Dz. U. Nr 69, poz. 415 z późn. zm.);
- ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity z 2001 r. Dz. U. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.);
- ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458 z późn. zm.);
- ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.);
- ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (tekst jednolity z 2010 r. Dz. U. Nr 214, poz. 1407 z późn. zm.);
- Statutu PUP;
- Regulaminu Organizacyjnego;
- innych przepisów regulujących prawa i obowiązki PUP.

¹ Regulamin Organizacyjny Powiatowego Urzędu Pracy w Jeleniej Górze, marzec 2011 r., s. 3.

1.2 Rola Urzędu Pracy



Rysunek 2. Rola Urzędu Pracy

Źródło: opracowanie własne.

Zadania w zakresie polityki rynku pracy:

- pozyskiwanie i gospodarowanie środkami finansowymi w celu aktywizacji lokalnego rynku pracy;
- rejestrowanie bezrobotnych i poszukujących pracy;
- przyznawanie i wypłacanie zasiłków oraz innych świadczeń z tytułu bezrobocia;
- inicjowanie, wdrażanie i finansowanie usług rynku pracy;
- inicjowanie, organizowanie i finansowanie instrumentów rynku pracy;
- inicjowanie i wspieranie tworzenia klubów pracy;
- inicjowanie, organizowanie i finansowanie projektów lokalnych i innych działań na rzecz aktywizacji bezrobotnych;
- współpraca z partnerami społecznymi, organizacjami, instytucjami, jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie promocji zatrudnienia;

- organizowanie i współuczestniczenie w inicjatywach i przedsięwzięciach realizowanych przez instytucje partnerstwa lokalnego i instytucje dialogu publicznego;
- współdziałanie z Powiatowymi Radami Zatrudnienia w zakresie promocji zatrudnienia oraz wykorzystania środków z Funduszu Pracy.

1.3 Komórki organizacyjne Powiatowego Urzędu Pracy

W Powiatowym Urzędzie Pracy tworzone są następujące komórki organizacyjne:



Rysunek 1. Komórki organizacyjne PUP

Źródło: Dane pochodzą z Regulaminu Organizacyjnego PUP w Jeleniej Górze.

Centrum Aktywizacji Zawodowej (CAZ) jest wydrebnioną komórką organizacyjną Powiatowego Urzędu Pracy w Jeleniej Górze wykonującą zadania związane z aktywną polityką rynku pracy. CAZ powstało z dniem 1 stycznia 2010 r., realizując usługi rynku pracy tj. pośrednictwo pracy, poradnictwo i informację zawodową, pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy, organizację szkoleń oraz zadania instrumentów rynku pracy przewidzianych dla osób uprawnionych. Współpraca wszystkich kluczowych stanowisk w ramach CAZ, sprzyja podejmowaniu wspólnych działań aktywizujących osoby pozostające bez pracy. CAZ kieruje kierownik.

Dział jest podstawową komórką organizacyjną, zajmującą się określoną problematyką i działalnością w sposób kompleksowy. Działem kieruje kierownik.

Samodzielne stanowisko pracy jest najmniejszą komórką organizacyjną, utworzoną w ramach działu lub jako komórka samodzielna. Samodzielne stanowisko pracy może być jednoosobowe lub wieloosobowe.

Kierownicy CAZ i działów, ponoszą odpowiedzialność przed Dyrektorem Urzędu Pracy.

1.4 Usługi i instrumenty rynku pracy

Pośrednictwo pracy

Cele pośrednictwa pracy:

- udzielanie pomocy osobom zarejestrowanym i niezarejestrowanym w znalezieniu odpowiedniego zatrudnienia;
- udzielanie pomocy pracodawcom w znalezieniu pracowników.

Zadania Powiatowego Urzędu Pracy w ramach pośrednictwa pracy:

- pozyskiwanie i upowszechnianie ofert pracy;
- udzielanie informacji pracodawcom o kandydatach, w związku z ofertą;
- kierowanie osób bezrobotnych do pracodawcy na rozmowę kwalifikacyjną;
- informowanie osób bezrobotnych o prawach i obowiązkach;
- organizacja targów i giełd pracy;
- przekazywanie informacji o sytuacji na lokalnym rynku pracy;
- upowszechnianie zagranicznych ofert pracy w ramach sieci EURES.

Pośrednictwo EURES

Działania sieci EURES realizowano w ramach:

- współpracy Urzędu Pracy z instytucjami zewnętrznymi;
- współpracy z pracodawcami;
- pośrednictwa pracy w ramach EURES;
- indywidualnych i grupowych kontaktów pośrednika pracy z bezrobotnymi i poszukującymi pracy zainteresowanymi podjęciem pracy sezonowej lub stałej poza granicami kraju.

Poradnictwo zawodowe i informacja zawodowa

Cele poradnictwa zawodowego:

- pomoc osobom bezrobotnym i poszukującym pracy w planowaniu i organizowaniu ich życia zawodowego poprzez udzielanie informacji zawodowych, rad i wskazówek.

W ramach usługi poradnictwa i informacji zawodowej, osoby zarejestrowane korzystały z pomocy doradców zawodowych w formie poradnictwa indywidualnego, grupowego oraz indywidualnej lub grupowej informacji zawodowej. Klientami poradnictwa indywidualnego były osoby zarejestrowane, które straciły orientację na rynku pracy i nie potrafiły same poradzić sobie z rozwiązaniem problemów zawodowo – zatrudnieniowych. Często przeszkodą w podjęciu pracy – zgłaszaną przez klientów poradnictwa zawo-

dowego – był ich wiek, brak wykształcenia, kwalifikacji zawodowych lub doświadczenia. W celu ułatwienia i polepszenia dostępu bezrobotnych do rynku pracy oraz wytrenowania ich gotowości do wdrożenia nowych strategii radzenia sobie z sytuacjami postrzeganymi jako trudne, w procesie poradnictwa pomagano klientom w opracowaniu indywidualnych planów działania.

Udział w warsztatach w formie grupowej był skutecznym sposobem świadczenia pomocy osobom zarejestrowanym, które pracując w zespole i będąc jego członkami, w atmosferze akceptacji i otwartości, miały możliwość zbadania i zdefiniowania własnego problemu zawodowego, dokonania adekwatnej oceny siebie oraz rozwijania umiejętności podejmowania decyzji dotyczących planowania kariery zawodowej.

Pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy

Klub pracy to forma pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy osobom bezrobotnym, poszukującym pracy oraz innym zainteresowanym, która opiera się na prowadzeniu:

- Szkoleń z zakresu umiejętności aktywnego poszukiwania pracy (3 tygodnie);
- Zajęć aktywizacyjnych o wybranej tematyce (1,2,3 dni);
- Dostępu do informacji i elektronicznych baz danych.

Działania realizowane w Klubie Pracy miały na celu pomóc osobom bezrobotnym i poszukującym pracy w nabyciu umiejętności poszukiwania i uzyskiwania zatrudnienia. Uczestnikami klubu pracy były osoby, które chciały aktywnie poszukiwać pracy lecz nie знаły metod ułatwiających jej otrzymanie oraz osoby o zaniżonej motywacji do poszukiwania pracy. Zgodnie z założeniami klubu pracy zawartość treściowa poszczególnych zajęć skoncentrowana była na modyfikacji zachowań, czyli na eliminacji postaw, utrudniających aktywne poszukiwanie pracy oraz na wzmocnieniu merytorycznym poprzez zdobycie wiedzy i umiejętności praktycznych, przydatnych w przygotowaniu niezbędnych dokumentów aplikacyjnych, czy w trakcie rozmowy z pracodawcą.

Szkolenia

Na trudnym rynku pracy posiadanie szerszego wachlarza kwalifikacji pozwala na łatwiejsze odnalezienie się na lokalnym rynku pracy. Uczestnicy szkoleń poza uzyskaniem konkretnych kwalifikacji zdobywali większą motywację do podjęcia pracy. Przepisy określające funkcjonowanie urzędów pracy obligują do opracowywania rocznych planów szkoleń. W procesie tym bierze się pod uwagę głównie zawody i specjalności, które zawierają deficyt lub nadwyżkę na lokalnym rynku pracy, sugestie pracodawców oraz osób bezrobotnych.

Studia podyplomowe²

Starosta na wniosek bezrobotnego, poszukującego pracy lub pracownika w wieku 45 lat i więcej, może sfinansować do wysokości 100% koszty studiów podyplomowych należne organizatorowi. Z Funduszu Pracy można opłacić koszt studiów podyplomowych do wysokości 3 – krotności przeciętnego wynagrodzenia.

Bezrobotnemu, któremu starosta przyznał sfinansowanie kosztów studiów podyplomowych, za okresu uczestnictwa w tych studiach zgodnie z ich programem przysługuje stypendium w wysokości 20% zasiłku.

W przypadku podjęcia przez uczestnika studiów podyplomowych zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności gospodarczej w trakcie ich odbywania, nie zawiesza się finansowania tych studiów oraz wypłaty stypendium, do planowanego terminu ich zakończenia. W przypadku przerwania studiów podyplomowych z winy uczestnika, kwota wydatkowana na ich finansowanie podlega zwrotowi.

Pożyczki na szkolenie³

Starosta na wniosek bezrobotnego, poszukującego pracy lub pracownika w wieku 45 lat i więcej może udzielić pożyczki na sfinansowanie kosztów szkolenia, w celu umożliwienia podjęcia lub utrzymania zatrudnienia, innej pracy zarobkowej lub działalności gospodarczej. Pożyczka nie może przekroczyć 4 – krotności przeciętnego wynagrodzenia obowiązującego w dniu podpisania umowy.

Udzielona pożyczka jest nieoprocentowana, a okres jej spłaty nie może przekroczyć 18 miesięcy od ustalonego w umowie dnia zakończenia szkolenia.

W przypadku wykorzystania pożyczki na inne cele niż określone w umowie, a także niepodjęcia lub nieukończenia szkolenia, pożyczka podlega bezzwłocznemu zwrotowi w całości, wraz z odsetkami ustawowymi. Odsetki ustawowe ustala się także od kwoty pożyczki niespłaconej w terminie.

Finansowanie egzaminów i licencji⁴

Starosta na wniosek bezrobotnego lub uprawnionej osoby poszukującej pracy może sfinansować koszty egzaminów umożliwiających uzyskanie świadectw, dyplomów, zaświadczeń, określonych uprawnień zawodowych lub tytułów zawodowych oraz koszty uzyskania licencji niezbędnych do wykonywania danego zawodu. Sfinansowanie z Funduszu Pracy kosztu egzaminu lub uzyskania licencji nie może przekroczyć wysokości przeciętnego wynagrodzenia.

Starosta może również sfinansować z Funduszu Pracy, w formie zwrotu, koszty przejazdu na egzamin poniesione przez bezrobotnego.

² Informacje pochodzą z materiałów szkoleniowych: „Nowelizacja Ustawy o Promocji Zatrudnienia i Instytucjach, Rynku Pracy str. 16, 17.

³ Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dn. 20.04.2004 r (tekst jednolity Dz. U. Nr 69 poz. 415 z 2008 r. z późn. zm.).

⁴ Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dn. 20.04.2004 r (tekst jednolity Dz. U. Nr 69 poz. 415 z 2008r. z późn. zm.).

Instrumenty wspierające usługi rynku pracy

- **Prace interwencyjne**
- **Roboty publiczne**
- **Staże**
- **Refundacja pracodawcom kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowisk pracy dla skierowanych bezrobotnych**
- **Przyznanie bezrobotnym jednorazowo środków na podjęcia działalności gospodarczej**
- **Prace społeczno-użyteczne**
- **Stypendia za okres kontynuowania nauki**
- **Zwrot kosztów przejazdu do pracodawcy**
- **Refundacja kosztów opieki nad dzieckiem w wieku do lat 7 lub osobą zależną**
- **Refundacja składek na ubezpieczenie społeczne**
- **Dodatki aktywizacyjne**

Prace interwencyjne – oznacza to zatrudnienie bezrobotnego przez pracodawcę, które nastąpiło w wyniku umowy zawartej ze starostą i ma na celu wsparcie osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy, o których mowa w art. 49 ustawy tj.

- bezrobotni do 25 roku życia;
- bezrobotni długotrwale albo po zakończeniu realizacji kontraktu socjalnego albo kobiety, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka;
- bezrobotni powyżej 50 roku życia;
- bezrobotni bez kwalifikacji zawodowych, bez doświadczenia zawodowego lub bez wykształcenia średniego;
- bezrobotni samotnie wychowujący co najmniej jedno dziecko do 18 roku życia;
- bezrobotni którzy po odbyciu kary pozbawienia wolności nie podjęli zatrudnienia;
- bezrobotni niepełnosprawni.

Roboty publiczne – na roboty publiczne mogą być skierowane osoby będące w szczególnej sytuacji na rynku pracy:

- bezrobotni długotrwale albo po zakończeniu realizacji kontraktu socjalnego, o którym mowa w art. 50 ust. 2 pkt 2, albo kobiety, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka;
- bezrobotni powyżej 50 roku życia;

- bezrobotni bez kwalifikacji zawodowych, bez doświadczenia zawodowego lub bez wykształcenia średniego;
- bezrobotni samotnie wychowujący co najmniej jedno dziecko do 18 roku życia;
- bezrobotni którzy po odbyciu kary pozbawienia wolności nie podjęli zatrudnienia;
- bezrobotni niepełnosprawni;
- bezrobotni będący dłużnikami alimentacyjnymi.

Organizatorem robót publicznych mogą być: gminy, organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną środowiska, kultura, oświata, sportem i turystyką, opieką zdrowotną, bezrobociem i pomocą społeczną, spółki wodne i ich związki.

Staż – oznacza to nabywanie przez bezrobotnego umiejętności praktycznych do wykonywania pracy przez wykonywanie zadań w miejscu pracy bez nawiązania stosunku pracy z pracodawcą. Staż nie może być krótszy niż 3 miesiące. Staż dla bezrobotnych do 25 roku życia oraz bezrobotnych w okresie 12 miesięcy od dnia określonego w dyplomie, świadectwie lub innym dokumencie poświadczającym ukończenie szkoły wyższej, który nie ukończył 27 roku życia może trwać do 12 miesięcy. Staż dla pozostałych bezrobotnych może trwać do 6 miesięcy. Na staż mogą być skierowane osoby będące w szczególnej sytuacji na rynku pracy:

- bezrobotni do 25 roku życia;
- bezrobotni długotrwale albo po zakończeniu realizacji kontraktu socjalnego, o którym mowa w art. 50 ust. 2 pkt 2, albo kobiety, które nie podjęły zatrudnienia po urodzeniu dziecka;
- bezrobotni powyżej 50 roku życia;
- bezrobotni bez kwalifikacji zawodowych, bez doświadczenia zawodowego lub bez wykształcenia średniego;
- bezrobotni samotnie wychowujący co najmniej jedno dziecko do 18 roku życia;
- bezrobotni którzy po odbyciu kary pozbawienia wolności nie podjęli zatrudnienia;
- bezrobotni niepełnosprawni.

Refundacja pracodawcom kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowisk pracy dla skierowanych bezrobotnych

Starosta z Funduszu Pracy może zrefundować podmiotowi prowadzącemu działalność gospodarczą koszty wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego w wysokości określonej

w umowie, nie wyższej jednak niż 6-krotnej wysokości przeciętnego wynagrodzenia⁵.

Przyznanie bezrobotnym jednorazowo środków na podjęcie działalności gospodarczej

Starosta z Funduszu Pracy może przyznać bezrobotnemu jednorazowo środki na podjęcie działalności gospodarczej, w tym na pokrycie kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa związane z podjęciem tej działalności, w wysokości określonej w umowie, nie wyższej jednak niż 6-krotnej wysokości przeciętnego wynagrodzenia, a w przypadku gdy działalność jest podejmowana na zasadach określonych dla spółdzielni socjalnych, wysokość przyznanych bezrobotnemu środków nie może przekraczać 4-krotnego przeciętnego wynagrodzenia na jednego członka założyciela spółdzielni oraz 3-krotnego przeciętnego wynagrodzenia na jednego członka przystępującego do spółdzielni socjalnej po jej założeniu⁶.

Prace społecznie użyteczne – przeznaczone są dla bezrobotnych bez prawa do zasiłku korzystających jednocześnie ze świadczeń pomocy społecznej. Organizowane są przez gminę w jednostkach organizacyjnych pomocy społecznej, organizacjach lub instytucjach statutowo zajmujących się pomocą charytatywną lub na rzecz społeczności lokalnej. Pomędzy podmiotem, w którym będą organizowane prace społecznie użyteczne, a osobą bezrobotną nie nawiązuje się stosunek pracy oraz nie będzie zawierana żadna umowa. Przychody w formie świadczeń wypłacanych bezrobotnym skierowanym do wykonywania prac społecznie użytecznych są wolne od podatku.

Stypendia za okres kontynuowania nauki – bezrobotnemu bez kwalifikacji zawodowych, który w okresie 12 miesięcy od dnia zarejestrowania w powiatowym urzędzie pracy podjął dalszą naukę w szkole ponadgimnazjalnej dla dorosłych, będącej szkołą publiczną lub niepubliczną o uprawnieniach szkoły publicznej, albo w szkole wyższej, gdzie studiuje w formie studiów niestacjonarnych, starosta, na wniosek bezrobotnego, może przyznać stypendium w wysokości 100% kwoty zasiłku, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 1, wypłacane przez okres 12 miesięcy od dnia rozpoczęcia nauki.

Zwrot kosztów przejazdu do pracodawcy

Starosta może dokonywać z Funduszu Pracy przez okres do 12 miesięcy zwrotu kosztów przejazdu z miejsca zamieszkania i powrotu do miejsca zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej, lub przez okres odbywania u pracodawcy stażu, przygotowania zawodowego dorosłych lub odbywania zajęć

⁵ Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dn. 20.04.2004 r (tekst jednolity Dz. U. Nr 69 poz. 415 z 2008 r. z późn. zm.) art. 46.

⁶ Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dn. 20.04.2004 r (tekst jednolity Dz. U. Nr 69 poz. 415 z 2008 r. z późn. zm.) art. 46.

z zakresu poradnictwa zawodowego lub pomocy w aktywnym poszukiwaniu pracy⁷.

Refundacja kosztów opieki nad dzieckiem w wieku do lat 7 lub osobą zależną

Starosta może refundować koszty opieki nad dzieckiem lub dziećmi do lat 7 bezrobotnym, którzy samotnie wychowują co najmniej jedno dziecko do 18 roku życia, jeżeli bezrobotny podejmuje zatrudnienie lub został skierowany na staż, przygotowanie zawodowe dorosłych, szkolenie.

Refundacja składek na ubezpieczenie społeczne

Powiatowy Urząd Pracy kierując do pracy bezrobotnego może zawrzeć z pracodawcą umowę dotyczącą refundacji poniesionych kosztów opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne w związku z zatrudnieniem osoby bezrobotnej. Pomocą w tej formie może być objęty każdy bezrobotny zarejestrowany w urzędzie pracy. Podpisanie umowy zobowiązuje urząd pracy do zrefundowania wypłaconych przez pracodawcę składek ZUS w kwocie nie przekraczającej 300% wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę pod warunkiem, że pracodawca zatrudniał skierowanego bezrobotnego w pełnym wymiarze czasu pracy przez okres co najmniej 12 miesięcy oraz po upływie 12 miesięcy zatrudnienia skierowany bezrobotny jest nadal zatrudniony.

Dodatki aktywizacyjne

Bezrobotnemu posiadającemu prawo do zasiłku przysługuje dodatek aktywizacyjny, jeżeli⁸:

- 1) w wyniku skierowania przez powiatowy urząd pracy podjął zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy obowiązującym w danym zawodzie lub służbie i otrzymuje wynagrodzenie niższe od minimalnego wynagrodzenia za pracę;
- 2) z własnej inicjatywy podjął zatrudnienie lub inną pracę zarobkową.

Dodatek aktywizacyjny nie przysługuje w przypadku:

- 1) skierowania bezrobotnego przez powiatowy urząd pracy do prac interwencyjnych, robót publicznych lub na stanowisko pracy, którego koszty wyposażenia lub doposażenia zostały zrefundowane zgodnie z art. 46 ust. 1 pkt 1;

⁷ Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dn. 20.04.2004 r (tekst jednolity Dz. U. Nr 69 poz. 415 z 2008 r. z późn. zm.) art. 45.

⁸ Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dn. 20.04.2004 r (tekst jednolity Dz. U. Nr 69 poz. 415 z 2008 r. z późn. zm.) art. 48.

- 2) podjęcia przez bezrobotnego z własnej inicjatywy zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej u pracodawcy, u którego był zatrudniony lub dla którego wykonywał inną pracę zarobkową bezpośrednio przed zarejestrowaniem jako bezrobotny;
- 3) podjęcia przez bezrobotnego z własnej inicjatywy zatrudnienia lub innej pracy zarobkowej za granicą Rzeczypospolitej Polskiej u pracodawcy zagranicznego.

2. LICZBA BEZROBOTNYCH

Do końca września 2012 roku sytuacja na lokalnym rynku pracy była w miarę korzystna. Z miesiąca na miesiąc zmniejszała się liczba bezrobotnych. Sytuacja ta była związana z pozyskaniem dodatkowych środków z rezerwy Ministra, a tym samym zwiększonymi działaniami w zakresie realizacji aktywnych form wsparcia osób bezrobotnych. Od czwartego kwartału 2012 roku liczba bezrobotnych zwiększyła się.

Wzrost liczby bezrobotnych na koniec grudnia 2012 r. był związany m.in. z zakończeniem programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia, aktywizacji zawodowej i ponownymi rejestracjami bezrobotnych w Urzędzie.

Na koniec grudnia 2012 r. zarejestrowanych było 7.799 bezrobotnych, w tym 3.682 kobiety, które stanowiły 47,2% ogółu bezrobotnych:

- z powiatu jeleniogórskiego – 4.126 osób;
- z Jeleniej Góry – 3.673 osoby.

Zmniejszenie liczby bezrobotnych w grudniu 2012 roku zanotowano w 4 gminach powiatu jeleniogórskiego (Janowicach Wielkich, Karpaczu, Podgórzynie i Szklarskiej Porębie). W gminach: Jeżów Sudecki, Kowary, Mysłakowice, Piechowice i Stara Kamienica nastąpił wzrost liczby bezrobotnych. Wzrost liczby bezrobotnych nastąpił także w Jeleniej Górze.

Ponadto w rejestrze Urzędu pozostawało 197 osób poszukujących pracy, w tym 62 osoby niepełnosprawne nie pozostające w zatrudnieniu:

- w powiecie jeleniogórskim – 66 osób w tym 19 niepełnosprawnych;
- w Jeleniej Górze – 131 osób w tym 43 niepełnosprawnych.

W ogólnej liczbie bezrobotnych od lat dominują mężczyźni - 4.117 osób tj. 52,8% ogółu bezrobotnych.

Pomimo niewielkiego wzrostu bezrobotnych, niepokojący był wzrost liczby bezrobotnych powyżej 50 roku życia – o 2,8%. Co trzeci bezrobotny w tej populacji to bezrobotny mężczyzna zamieszkały na terenie powiatu jeleniogórskiego. Na koniec grudnia 2012 r. osoby po 50 roku życia stanowiły 35,4% ogółu bezrobotnych zarejestrowanych w PUP. Od dwóch lat najwyższy odsetek bezrobotnych powyżej 50 roku życia w ogólnej liczbie bezrobotnych utrzymuje się w Jeleniej Górze. Odsetek tych osób zwiększył się z 37,0% w grudniu 2011r. do 38,5% w końcu grudnia 2012 r. Dla po-

równania: liczba bezrobotnych powyżej 50 roku życia w kraju osiągnęła poziom na koniec grudnia 2012 r. – 22,8%.

Tabela 1. Liczba bezrobotnych w okresie grudzień 2011 r. – grudzień 2012 r.

	31 XII 2011		31 XII 2012					
	PUP ogółem		Ogółem PUP		Jelenia Góra		powiat jeleniogórski	
	Ogółem	Kobiety	Ogółem	Kobiety	Ogółem	Kobiety	Ogółem	Kobiety
Liczba bezrobotnych ogółem	7.679	3.790	7.799	3.682	3.673	1.707	4.126	1.975
Bezrobotni do 25 roku życia	810	462	751	388	340	190	411	198
Udział % do ogółu	10,5	12,2	9,6	10,5	9,3	11,1	10,0	10,0
Bezrobotni powyżej 50 roku życia	2.699	986	2.763	993	1.415	520	1.348	473
Udział % do ogółu	35,1	26,0	35,4	27,0	38,5	30,5	32,7	23,9
Długotrwale bezrobotni	3.893	1.961	3.991	1.971	1.754	854	2.237	1.117
Udział % do ogółu	50,7	51,7	51,2	53,5	47,8	50,0	54,2	56,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie statystyki prowadzonej przez PUP w Jeleniej Górze.

Liczba bezrobotnych do 25 roku życia zmniejsza się – odsetek bezrobotnych w tym przedziale wiekowym na koniec grudnia 2012 r. wynosił 9,6% i w porównaniu do analogicznego okresu roku 2011 r. zmniejszył się o 0,9 punktu procentowego. Najniższe udziały osób młodych odnotowano, między innymi, w Jeleniej Górze – 9,3% ogółu bezrobotnych. W kraju wskaźnik ten osiągnął poziom 19,9% na koniec grudnia 2012 roku.

Odsetek długotrwale bezrobotnych zwiększył się z 50,7% w końcu grudnia 2011 r. do 51,2% w końcu grudnia 2012 r. Najwyższy wskaźnik odnotowano w powiecie jeleniogórskim wśród bezrobotnych kobiet – 56,6%. W tej kategorii widoczna była dominacja osób zwolnionych z likwidowanych i upadłych firm działających na tym terenie. W kraju na koniec 2012 roku długotrwale bezrobotni stanowili 50,2% ogółu bezrobotnych.

3. ŚRODKI FUNDUSZU PRACY PRZYZNANE NA FINANSOWANIE PROGRAMÓW NA RZECZ PROMOCJI ZATRUDNIENIA, ŁAGODZENIA SKUTKÓW BEZROBOCIA I AKTYWIZACJI ZAWODOWEJ

Środki Funduszu Pracy przeznaczone na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu podobnie jak w 2011 roku były ograniczone. Ministerstwo przeznaczyło mniejsze kwoty na realizację programów na rzecz aktywizacji rynku pracy finansowane ze środków „rezerwy” Ministra. Zgodnie z decyzją Ministra - „rezerwa” w 2012 roku została przeznaczona w znacznej części na dofinansowanie programów specjalnych. W dniu 16 kwietnia 2012r. Starosta Powiatu Jeleniogórskiego otrzymał decyzję ustalającą kwotę środków Funduszu Pracy na realizację zadań samorządu powiatu:

- **4.960.300,0 zł** – na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej;
- **990.100,0 zł** – na finansowanie innych fakultatywnych zadań.

W kwietniu 2012 r. kwota środków Funduszu Pracy dla Powiatowego Urzędu Pracy w Jeleniej Górze została zwiększona o kwotę 2.670.900,0 zł na realizację w 2012 r. projektów PO KL – Poddziałanie 6.1.3 współfinansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego.

W dniu 29 maja 2012 r. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej poinformowało o przyznaniu Powiatowemu Urzędowi Pracy w Jeleniej Górze środków na finansowanie programów specjalnych:

- **„Praca to twoja przyszłość”** – skierowany do osób bezrobotnych, które nie ukończyły 30 roku życia – kwota 1.357.400,0 zł;
- **„Powrót na rynek pracy”** – skierowany do osób bezrobotnych powyżej 50 roku życia – kwota 994.000,0 zł.

Od maja 2012r. w tutejszym Urzędzie Pracy wdrażany był również program specjalny pn. **„Nowe możliwości”** finansowany z przyznanego limitu (algorytm) Funduszu Pracy na aktywne programy. Koszt programu to kwota 595.040,0 zł.

W dniu 9 sierpnia 2012 r. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej poinformowało o przyznaniu Powiatowemu Urzędowi Pracy w Jeleniej Górze środków finansowych w wysokości 313.400,0 zł na realizację programów związanych z aktywizacją bezrobotnych na terenach, na których miały miejsce klęski żywiołowe.

W dniu 16 sierpnia Ministerstwo poinformowało Starostę Powiatu Jeleniogórskiego o przyznaniu z rezerwy Ministra dodatkowych środków Funduszu Pracy w kwocie 1.502.400,0 zł.

Kwota ta była przeznaczona na realizację programów na rzecz zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej dla bezrobotnych:

- do 30 roku życia – **552.300,0 zł**,

- powyżej 50 roku życia – **469.800,0 zł**,
- w szczególnej sytuacji na rynku pracy określonych w art.49 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy – **480.300,0 zł**.

W dniu 25 września 2012 r. Ministerstwo poinformowało Starostę Powiatu Jeleniogórskiego o przyznaniu z rezerwy Ministra dodatkowych środków Funduszu Pracy w kwocie 829.800,0 zł na realizację programu aktywizacji zawodowej bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy określonych w art.49 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy pn. „Postaw na aktywność”.

Łączna kwota środków Funduszu Pracy na realizację w 2012 roku zadań na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej wynosiła 12.628.200,0 zł.

4. ZESTAWIENIE POSZCZEGÓLNYCH USŁUG RYNKU PRACY

Tabela 2. Zestawienie poszczególnych form usługi EURES w 2011 i 2012 roku

Tematyka	I – XII 2011 r.	I – XII 2012		
		PUP	Jelenia Góra	Powiat jeleniogórski
Kontakty z instytucjami zewnętrznymi np. Agencjami Zatrudnienia, Gminnymi Centrami Informacji, OHP	62	64	43	21
Informacje udzielane bezrobotnym W tym:	590	686	405	281
- informacje ogólne udzielane bezrobotnym na temat EURES	195	174	101	73
- informacje udzielane bezrobotnym, dotyczące warunków życia i pracy w krajach EOG	121	142	80	62
- liczba bezrobotnych poszukujących konkretnej pracy	222	258	151	107
- pozostałe osoby, pytające o inne informacje dotyczące EURES	52	112	73	39

Źródło: opracowanie własne na podstawie statystyki prowadzonej przez PUP w Jeleniej Górze.

Tabela 3. Programy realizowane w Klubie Pracy oraz liczba uczestników poszczególnych form w 2011 i 2012 roku

Forma działania	I – XII 2011 r. PUP	I – XII 2012 r.		
		PUP	Jelenia Góra	powiat jeleniogórski
Szkolenie 3 tygodniowe w Klubie Pracy „Umiejętności Aktywnego Poszukiwania Pracy”	145	147	105	42
Zajęcia aktywizacyjne	1105	2090	910	1180
Dostęp do informacji i elektronicznych baz danych	619	685	325	360
razem:	1869	2 922	1 340	1 582

Źródło: opracowanie własne na podstawie rejestrów.

Tabela 4. Liczba klientów korzystających z usług doradców zawodowych w 2011 i 2012 roku

Forma działania	I – XII 2011 r.	I – XII 2012		
		PUP	Jelenia Góra	powiat jeleniogórski
Poradnictwo indywidualne – rozmowa wstępna	2.007	1.512	815	667
Porady indywidualne - liczba wizyt w ramach porady indywidualnej	4.817	3.800	2.021	1.779
- liczba osób w ramach porady indywidualnej	372	831	399	432
w tym: liczba osób, które skorzystały z badań testowych	119	54	30	24
Poradnictwo grupowe	453	321	191	130
Indywidualna informacja zawodowa	1.151	1.345	917	428
Grupowa informacja zawodowa	3.725	3.638	1.102	1.02.536

Źródło: opracowanie własne na podstawie statystyki prowadzonej przez PUP w Jeleniej Górze.

Tabela 5. Szkolenia organizowane przez PUP w Jeleniej Górze 2011 i 2012 roku

	PUP	Jelenia Góra	powiat jeleniogórski
I – XII 2011 rok	155	81	74
I – XII 2012 rok	124	72	52
Algorytm – szkolenia indywidualne	27	18	9
<i>Program specjalny „Powrót na rynek pracy”</i>	25	16	9
<i>Program specjalny „Praca to twoja przyszłość”</i>	16	8	8
<i>Program „Młodzi na start”</i>	22	10	12
<i>Program „Cel – praca”</i>	19	11	8
<i>Program „Na nowo aktywni”</i>	15	9	6

Źródło: opracowanie własne na podstawie rejestrów.

Od dwóch lat w związku z ograniczonymi środkami finansowymi z Funduszu Pracy na aktywne programy przeciwdziałania bezrobociu oraz utrzymującą się niską efektywnością po zakończonych szkoleniach grupowych (za 2009 r. – 23,1 %, za 2010 r. – 22,1%), Powiatowy Urząd Pracy w Jeleniej Górze nie organizuje szkoleń grupowych finansowanych z algorytmu. W 2012 roku organizowane były tylko szkolenia indywidualne, po zakończeniu których pracodawca zobowiązał się do zatrudnienia przeszkolonej osoby. Szkolenia grupowe były organizowane w ramach programów specjalnych i programów z rezerwy Ministra. W programach tych została zaplanowana efektywność 100%.

1/ Ze środków Funduszu Pracy (algorytm) kierowano osoby bezrobotne na szkolenia indywidualne w kierunkach:

- prawo jazdy kat. D - 6 osób,
- prawo jazdy kat. C - 1 osoba,
- prawo jazdy kat. C+E - 1 osoba,
- kwalifikacja wstępna przyspieszona kat. D - 6 osób,
- kwalifikacja wstępna przyspieszona kat. C - 2 osoby
- kwalifikacja wstępna przyspieszona kat. C+E - 1 osoba,
- szkolenie okresowe kat. C - 2 osoby,
- operator koparko-ladowarki klasy III wszystkie typy - 1 osoba,

- spawacz metodami MIG i TIG - 1 osoba,
- operator obsługi i eksploatacji samochodów specjalistycznych do czyszczenia sieci kanalizacyjnej - 1 osoba,
- termowizja w praktyce - 1 osoba,
- podstawowa nauka języka niemieckiego - 1 osoba,
- specjalista ds. kadr i płac - 1 osoba,
- monter rusztowań budowlano montażowych metalowych - 1 osoba,
- księgowość od podstaw - 1 osoba.

2/ W ramach programów specjalnych:

Praca to twoja przyszłość – skierowanego do osób w wieku do 30 roku życia 16 osób brało udział w szkoleniu *ABC prowadzenia działalności gospodarczej*.

W programie specjalnym *Powrót na rynek pracy* – skierowanym do osób po 50 roku życia przeprowadzono 3 szkolenia:

- ABC prowadzenia działalności gospodarczej – dla 15 osób,
- obsługa suwnic zdalnie sterowanych z poziomu roboczego – dla 5 osób,
- magazynier z obsługą wózka jezdniowego – dla 5 osób.

3/ W 2012 roku Urząd realizował trzy programy aktywizacji osób bezrobotnych finansowane w ramach rezerwy ministra z dodatkowych środków Funduszu Pracy, w których przeprowadzono szkolenia grupowe dla 53 osób i szkolenia indywidualne dla 3 osób.

Program Młodzi na start skierowany do osób do 30 roku życia, obejmował grupowe szkolenia zawodowe dla 20 osób w kierunkach:

- spawacz MAG i TIG - 5 osób,
- ślusarz z rysunkiem technicznym - 5 osób,
- elektryk z uprawnieniami do 1 kV - 5 osób,
- kasa fiskalna z terminalem kart płatniczych - 5 osób.

Dodatkowo 2 osoby bezrobotne ukończyły szkolenia indywidualne z zakresu *kwalifikacji wstępnej kat. C / kat. D*.

W ramach programu Na nowo aktywni skierowanego do osób po 50 roku życia, przeprowadzono grupowe szkolenia zawodowe dla 15 osób bezrobotnych. Osoby, które ukończyły te szkolenia uzyskały kwalifikacje zawodowe w zawodach:

- elektryk z uprawnieniami do 1 kV - 5 osób,

- magazynier z obsługą wózka jezdniowego - 5 osób,
- kasjer – fakturzysta - 5 osób.

Program „**Cel – praca**” – 18 osób bezrobotnych skierowanych na szkolenia grupowe zdobyło kwalifikacje w kierunkach:

- ślusarz z rysunkiem technicznym - 5 osób,
- magazynier z obsługą wózka jezdniowego,
kasjer – fakturzysta - 10 osób,
- kwalifikacja wstępna przyspieszona kat. D - 3 osoby.

Dodatkowo jedna osoba uzyskała świadectwo kwalifikacji zawodowej w zakresie przewozu rzeczy (w ramach szkolenia indywidualnego). W roku 2012 skierowano na szkolenia indywidualne 30 osób, głównie w ramach szkoleń finansowanych ze środków Funduszu Pracy (algorytm). Osiem osób bezrobotnych, aby uzyskać komplet uprawnień niezbędnych do podjęcia pracy na stanowisku zawodowego kierowcy, było skierowanych na dwa szkolenia indywidualne: kurs prawa jazdy we wskazanej kategorii oraz kurs kwalifikacji zawodowej kierowcy.

Na szkolenia wydano **365.651,57 zł.**

PODSUMOWANIE

Sytuacja na lokalnym jeleniogórskim rynku pracy, z niewielkim poślizgiem czasowym, odzwierciedlała tendencje gospodarcze zachodzące w Polsce.

Powiatowy Urząd Pracy w Jeleniej Górze, podobnie jak w latach ubiegłych, aktywnie uczestniczył w programach przeciwdziałania bezrobociu, będąc równocześnie pomysłodawcą i animatorem wielu inicjatyw zmierzających do aktywizacji lokalnego rynku pracy, które to inicjatywy przyczyniły się do ograniczenia poziomu bezrobocia oraz wzrostu wskaźnika zatrudnienia.

W roku 2012 pomimo niesprzyjających uwarunkowań gospodarczych (światowy kryzys gospodarczy) działania Urzędu przyniosły wiele korzyści dla lokalnego rynku pracy. Udało się stworzyć wiele nowych miejsc pracy oraz powołać do życia nowe firmy. Wielu bezrobotnych otrzymało wsparcie umożliwiające im łatwiejsze mierzenie się z rzeczywistością ekonomiczną – społeczną w tak trudnym okresie życia, jakim jest pozostawanie poza strukturami zatrudnienia.

W okresie styczeń – grudzień 2012r. Powiatowy Urząd Pracy w Jeleniej Górze posiadał w dyspozycji 2.263 wolne miejsca pracy i aktywizacji zawodowej, zgłoszone przez przedsiębiorstwa z Jeleniej Góry oraz powiatu jeleniogórskiego. Pracodawcy z Jeleniej Góry zgłosili w 2012 roku o 153 oferty więcej niż w 2011 roku.

Dla bezrobotnych niepełnosprawnych pozyskano 332 oferty pracy, w większości z przedsiębiorstw prowadzących działalność gospodarczą na terenie Jeleniej Góry (295 oferty).

AKTY PRAWNE:

- [1] Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dn. 20.04.2004 r (tekst jednolity Dz. U. Nr 69 poz. 415 z 2008 r.z późn. zm.).
- [2] Regulamin Organizacyjny Powiatowego Urzędu Pracy w Jeleniej Górze, marzec 2011 r.
- [3] Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dn. 14 września 2010 r.

STRESZCZENIE

Rola Powiatowego Urzędu Pracy w aktywizacji lokalnego rynku pracy na przykładzie Powiatowego Urzędu Pracy w Jeleniej Górze

W artykule przedstawiono istotę działań Powiatowego Urzędu Pracy w Jeleniej Górze. Mając na uwadze zmieniającą się sytuację na rynku pracy wywołaną negatywnymi skutkami spowolnienia gospodarczego, Powiatowy Urząd Pracy podjął działania polegające na łagodzeniu skutków zjawiska bezrobocia, przywracaniu osób bezrobotnych i poszukujących pracy do trwałego włączenia się do rynku pracy. PUP w Jeleniej Górze aktywnie uczestniczył w aktywizacji lokalnego rynku pracy.

SUMMARY

Regional work office in Jelenia Gora as an example of role of the regional work office in elicitation of local labour market

This article presents an essence of activity of Regional Work Office in Jelenia Gora. Taking into consideration fluctuating situation on labour market evoked by consequences of economic slowdown, Regional Work Office has taken measures to mitigate effects of unemployment, restoration of the unemployed and job-seekers to sustainable inclusion into the labor market. Regional Work Office actively participated in stimulating local labor market.



Jacek Wychowanek

Wałbrzyska Wyższa Szkoła
Zarządzania i Przedsiębiorczości

Ekonomia i Psychologia – naturalna symbioza czy wymuszona konieczność?

Filozoficzna wykładnia behawioryzmu – już od wielu dekad w pełni świadomie funkcjonującego w światowej ekonomii na równych prawach z innymi gałęziami nauk społecznych – sprowadza się do tych samych i niezmiennych podstaw, które ukonstytuowały się w etymologii za sprawą wydanej w roku 1898 rozprawy Thorndike’a pt. „*Inteligencja zwierząt*”¹. Ukazanie się tej książki zburzyło pewien zakorzeniony od dawna pogląd, którego założenia były już dużo wcześniej nieśmiało kwestionowane, jednak nie posiadano jeszcze wielu argumentów by móc skutecznie to osiągnąć. Już wtedy odnosząc przyjętą metodologię badawczą – nawet do samej psychologii (psychologia zachowań, psychologia reakcji), wskazywano na grożące wynikom tych badań rażące błędy i zafałszowania, ponieważ jak to słusznie wykazywali oponenci, było to działanie połowiczne, a więc w konsekwencji nieskuteczne. W ich argumentacji podnoszono przede wszystkim to, iż zarzucenie badania reakcji wewnętrznych człowieka na rzecz tylko jednej opcji – a co za tym idzie także ich interpretacji na podstawie analizy jedynie czynnika zewnętrznego, czyli obiektywnej obserwacji przejawów ludzkich zachowań – nie odzwierciedla w jakikolwiek sposób prawdziwego i rzeczywistego obrazu badanego problemu. Metoda ta, nad którą w kolejnych latach dość mocno się spierano, doczekała się umiarkowanego konsensusu, po przyjęciu zastrzeżenia, iż jest to jedynie ograniczony etap badawczy lub jego powiązane człony (odbiór zewnętrzny), dla którego niezbędnym dopełnieniem jest równoległa, poszerzona analiza rozumiejąca (odbiór wewnętrzny). Podobnie ma się rzecz w dziedzinie ekonomii, w której także sprowadzanie analizy do jednego etapu badań nie oddaje prawdziwego obrazu zachowań człowieka ekonomicznego.

¹ W. Duch, *Wstęp do kognitywistyki*, 2009/10, U M K, Toruń 2010, s. 232 i nn., zob. również: John B. Watson, *Behawioryzm oraz Psychologia, jak widzi ją behawiorysta*, Warszawa 1990 r.

W ostatnich latach zauważalne jest wzrastające zainteresowanie ekonomią behawioralną, na której płaszczyźnie łączą się owe – wydawać by się mogło dominujące w jej strukturze poglądy opozycyjne w stosunku do tzw. ekonomii tradycyjnej (określanej także ekonomią nurtu głównego, ekonomią neoklasyczną, ekonomią standardową czy nawet ekonomią ortodoksyjną).

Warto zwrócić uwagę na pewnego rodzaju „klasyczne” ujęcie omawianego tematu, który w latach kiedy podjęto nad nim badania, rozpatrywano niejako na marginesie zagadnień ogólnych. Nie bez przyczyny ów „styku” ekonomii i psychologii był artykułowany przez osiemnasto- i dziewiętnastowiecznych ekonomistów, a w szczególności w koncepcji Adama Smitha (1723 – 1790). Badacze ówczesni, a także czołowi ekonomiści tworzący wówczas nowe teorie, wskazywali na swoistą symbiozę zachowań psychologicznych i poczynań merkantylnych już w czasach starożytnej Grecji, eksponując przede wszystkim dzieło zatytułowane *Oikonomikos* autorstwa Ksenofonta. Pomimo tych oczywistości, odrzucono w pierwszej połowie XX w. niemal wszystkie wpływy mające cechy poczynań psychologicznych, choć teoretycy m.in. I. Fisher i J.M. Keynes w swych konstrukcjach analizujących zachowania ekonomiczne wskazywali na istotne wpływy uwarunkowań psychologicznych.

Matematyczna rewolucja, wzbierająca w pierwszych dekadach XX w., osiągnęła swój „punkt krytyczny” pod koniec połowy wieku za sprawą teorii J. Hicksa i P. Samuelsona, którzy stworzyli model „*optymalizującego agenta*”². Wówczas także zrodziły się nowe teorie bazujące na hipotezie racjonalnych oczekiwań, do czego w szczególności przyczynili się J. Muth i R. Lucas. W końcu ubiegłego stulecia autor licznych rozpraw K.E. Boulding wskazał, że pomimo tego iż większość ekonomistów uważa optimum Pareto za oczywistość (polegający na rugowaniu psychologii z ekonomią i stąd nazywany przewrotem paretońskim), to jednak „spoczywa ono na niezwykle kruchej podstawie stwierdzeń etycznych”. Z cytowanego optimum wynika, iż w obrębie danego systemu nie występuje wrogość i życzliwość i jest ono niejako neutralne w tym względzie. Jednakże takie ujęcie zakłada egoizm, czyli całkowitą niezależność indywidualnych funkcji preferencji. Według badacza formułującego w/w pogląd *trudno sobie wyobrazić opis bardziej odbiegający od obrazu ludzkiej egzystencji*³.

Jak więc widzimy, w większości współczesne koncepcje budujące gałąź ekonomii behawioralnej nie są czymś nowym i ich powstaniu zawdzięczamy nieustanną ewolucję w podejściu do owego tematu. Jednakże swoiste apogeum osiągnięto w latach 1965-1980, kiedy to „szkołę behawioralną” obarczono odpowiedzialnością za tworzenie paradygmatu zachowań w ramach szerokiego działania, jakim było postrzeganie strategii ekonomicznych. Wypracowano wówczas imperatyw by koncentrować wysiłki na rzeczywistych procesach formułowania i realizacji strategii, a nie na optymalizacji.

² J. Nowicki, *Zarządzanie wartością przedsiębiorstwa w sytuacji braku rozdziału funkcji zarządczych od właścicielskich*, rozprawa doktorska, promotor: Mirosław Hamrol, prof. UEP, Poznań 2010r, s. 76 i nn.

³ J. Polowczyk, *Elementy ekonomii behawioralnej w dziełach Adama Smitha*, s. 4, [za:] <http://www.janpolowczyk.pl/publikacje>].

Te wszystkie omówione wyżej czynniki w konsekwencji powodują nieustanne powroty do podstaw neoklasycznej ekonomii po trwających niemal sto lat sporadycznych „nawrotach do przedwzorca”. Jednakże gwoździem sędziwego i dla oddania uczciwości tym, którzy problem psychologii uważali za nieistotny, należy zaznaczyć, iż w owych czasach nie istniała ona jeszcze jako dyscyplina naukowa, a jej początki zbiegły się z wybieraniem jej bardzo często jako drugiej specjalizacji (!) przez ekonomistów.

Jednym z prekursorów ekonomii behawioralnej był ekonomista-psycholog H.A. Simon, twórca określenia o ograniczonej racjonalności. Według jego twierdzenia „jednostki i organizacje działające racjonalnie mają większe szanse przetrwania w konkurencyjnym otoczeniu”. Zauważyć należy jednak, że zmiany zachowania (według normatywnego modelu) są na tyle powszechne, że nie można udawać iż nie istnieją i są tylko nieistotnym marginesem. W badaniach wskazano na ich systematyczność, co wykluczyło je jako błąd losowy. Podkreślono również ich konstytuującą naturę postulując, iż są zbyt ważne, aby pomijać je w ramach systemu normatywnego ekonomii głównego nurtu.

Historyczny dystans do ekonomii neoklasycznej wskazuje na swoiste, wręcz programowo zakładane ograniczenia, które nie pozwalały z jej perspektywy wyjaśnić wielu aspektów życia gospodarczego. Wyniki badaczy analizujących zależności ekonomii eksperymentalnej i socjologii ekonomicznej dowodzą, iż „faktyczne zachowania i decyzje podmiotów dalece odbiegają od postulowanego schematu *homo oeconomicus* ekonomii klasycznej”.

Z ich prac wynika jasna i prosta konkluzja, iż „cała struktura współczesnej ekonomii neoklasycznej wspiera się na stosunkowo prostym modelu ludzkiej natury: człowiek jest uznany za jednostkę racjonalnie dążącą do maksymalizacji własnej korzyści, samolubną i pragnącą zapewnić sobie możliwie największy dostatek materialny”. Subiektywna kalkulacja mająca na względzie przede wszystkim osobiste korzyści jest pierwszoplanowa i jak to celnie eksponuje czołowy badacz historiozofii Francis Fukuyama, dzieje się tak *wystarczająco często, by można było na tej podstawie formułować prawa ekonomiczne i planować politykę państwową. (...) Nieracjonalne jednak, społeczne pobudki działań ludzkich są na tyle istotne, że neoklasyczny model człowieka należy uznać za niepełny*⁴.

Jednym z ważniejszych narzędzi w ekonomii behawioralnej są wypracowane w jej obrębie pojęcia, z których niezwykle istotnym jest tzw. kognitywne zniekształcenie (*cognitive bias*). W nomenklaturze polskiej zamiennie używa się także innych, adekwatnych określeń a mianowicie: naturalne lub poznawcze skłonności, błędy poznawcze, tendencyjne nastawienia, uprzedzenia, złudzenia czy emocje. Badaniem tych wrodzonych – a jak określa psychologia: naturalnych i ewoluujących ludzkich skłonności, zajmuje się przede wszystkim ekonomia psychologiczna oraz ekonomia eksperymentalna. W ciągu ostatniego ćwierćwiecza w sposób teoretyczny opracowano na podstawie setek doświadczeń wiele problemów, których wyniki opublikowa-

⁴ F. Fukuyama, *Koniec człowieka. Konsekwencje rewolucji biotechnologicznej*, Kraków 2004, s. 46 i nn.

no w literaturze tematu. W przykładach bazujących na doświadczeniach empirycznych opisano zachowania, które można traktować jako odejście od „normy” nazywanej ścisłą racjonalnością. Dzięki tym badaniom, których skala ma nieustanną tendencję wzrostową, ekonomia behawioralna z pominiętego „marginesu” poprzez ewolucyjną drogę nauki pomocniczej stała się pełnoprawną nauką eksperymentalną o poziomie podstawowych wyborów.

Współczesna teoria ekonomii – a właściwie główny nurt istniejących teorii dopełniających się na granicy szerokiego marginesu, bazujących na tradycji wypracowanej przez szkołę tzw. klasyków, opiera się na założeniu w pełni racjonalnych i optymalnych wyborów dedykowanych wolnym podmiotom gospodarczym, na zasadzie wyniku będącym czystą kalkulacją rachunku ekonomicznego. W jej pryncypiach nadrzędną ideą jest założenie, iż człowiek – będący podmiotem indywidualnie funkcjonującym w wielu różnorodnych systemach społeczno-ekonomicznych, współtworzy owe zasady, będąc w skali mikro jej reprezentantem czyli człowiekiem ekonomicznym (*homo economicus*). Fundamentem sprawnej działalności *homo economicus*, a także nadrzędnymi prerogatywami większości jego decyzji i wynikających z nich działań jest zakładana zasada dokonywania racjonalnych i optymalnie ekonomicznych wyborów⁵. Przyjmując zastosowaną powyżej nomenklaturę należy uznać, iż jedna z teorii dopełniających obraz szeroko pojętej ekonomii – jaką jest ekonomia behawioralna, rysuje się jako niezwykle interesująca płaszczyzna badawcza dająca nowe możliwości i ukazująca w zupełnie nowym świetle wiele dotychczas pomijanych problemów.

Na wpływ behawioryzmu we współczesnych naukach mikro- i makroekonomicznych zwrócił uwagę laureat Nagrody Nobla prof. Merton Miller artykułując to, co inni wyczuwali tylko intuicyjnie. Wskazał, iż ów psychologizm jednostki (czynnik wewnętrzny) dopełnia w istotny sposób działania podyktowane kalkulatywnym rachunkiem ekonomicznym tworząc przez to swoisty konsonans psychologii i ekonomii, dający w istocie odpowiedzi na wiele pytań, które pozostawały w sferze niewiadomych⁶. Synteza tych dwóch nauk – a właściwie tylko ich dwóch niewielkich, lecz jakże ważnych wycinków, pozwala w sposób dużo bardziej precyzyjny ująć zagadnienia, które dotychczas z braku właściwych narzędzi badawczych wymykały się innym metodom poznawczym, a niekiedy były wręcz pomijane, ponieważ podejmowane wobec problemu wstępne działania były nieadekwatne co do charakteru badanego zagadnienia.

Analiza zachowań podmiotów gospodarczych „załamana” w pryzmacie motywacji psychologicznych odsłoniła nowe spektra, które dotychczas badano jednowymiarowo jak choćby szybkość i decyzyjność podmiotów gospodarczych w reakcji na nowe dane pojawiające się pośród graczy rynkowych. W tym kontekście swój wkład do badań nad racjonalnym zachowaniem inwestorów (giełda) wnieśli także kolejni ekonomiści a mianowicie John von Neumann i Oscar Morgenstern W publikacji *„Theory of Games*

⁵ I. Bittner, *Homo Oeconomicus*, Łódź 2009, s. 13-32.

⁶ Merton H. Miller, *The Modigliani-Miller Proposition after Thirty Years*. „Journal of Economic Perspectives”. 2, s. 99-120, 1988.

*and Economic Behavior*⁷ poddali badaniu typowe, a więc racjonalne zachowanie człowieka rozumującego w kategoriach ekonomicznych w odniesieniu do założeń teorii użyteczności⁸.

W wyniku tych badań wyłonił się obraz racjonalnego podmiotu posiadającego cechy, które tworzą pewnego rodzaju odniesienie do stałych zasad charakterystycznych także dla innych spełniających te kryteria. W tym kontekście wskazuje się na cechy pewnego rodzaju spójności, przewidywalności a niekiedy nawet powielania oczekiwań. Pierwsze dwie cechy te składowe, które powstają w wyniku psychologicznej zdolności oceny użyteczności możliwych opcji wyboru. Cecha trzecia czyli stałość, wynika z niezmienności przyjmowania danej opcji – według własnej oceny użyteczności, pomimo zmieniających się reguł rynku.

Podobne podejście do prowadzonych badań nad ekonomicznymi postawami ludzi prezentuje ekonomista G. Becker, autor książki *„Economic Approach to Human Behavior”*. Wskazuje na trzy podstawowe założenia. Dotyczą one maksymalizującego charakteru zachowań podmiotów rynkowych, istnienia rynków wpływających na te zachowania, co w istocie daje spójną całość oraz określenia istoty stałości preferencji. Opierając się na tych trzech wymienionych punktach możemy podjąć się zadania, w którym uzyskamy analizę wszelkiej aktywności ekonomicznej człowieka, mającej charakter wymiany towarowej w której *dochodzi do alokacji ograniczonych środków dla osiągnięcia konkurujących ze sobą celów*. Także w ogólnej teorii zachowań konsumentów (teoretycznych) opracowano trójdzielny model uwzględniający etapy podejmowania decyzji oraz wpływ czynników społeczno-psychologicznych i kulturowych, które można zawrzeć w ramach trzech podstawowych rozwiązań metodologicznych: decyzyjnego, tzw. orientacji „przeżyć i doświadczeń” oraz behawioralnego. Te trzy modele różnią się od siebie przede wszystkim definicją środowiska teoretycznego konsumenta, stosowaną metodologią badawczą, a w przypadku behawioryzmu – dominującym typem zachowań.

Płaszczyna behawioralna w tym kontekście eksponuje bezpośredni wpływ czynników otoczenia na indywidualne zachowania konsumenckie. Do tych podstawowych rodzajów zachowań zaliczane są transakcje wywołane poprzez wpływ specyficznego otoczenia, grame określonych i odpowiednio eksponowanych produktów, działania marketingu i reklamy danej placówki handlowej oraz wpływ otoczenia – towarzystwo innych konsumentów (naśladownictwo związane z efektami: Veblena, owczego pędu i snoba) – kulturowego (tzw. zakupy fundamentalne inspirowane bezpośrednim wpływem określonych norm i wartości światopoglądowych, np. świąt religijnych).

⁷ B. Makuch, *Ewolucja poglądu na człowieka w teorii organizacji i zarządzania oraz jej praktyczne implikacje*, oraz: Krzysztof Opolski, Tomasz Potocki, Tomasz Świst, *Teorie inwestycyjne w zarządzaniu bogactwem na przykładzie instytucji Wealth Management* [za:] [www.bankandcredit.nbp.pl]; Bank i Kredyt 41 (5), 2010, 77–100.

⁸ T. Płatkowski, *Wstęp do teorii gier* [za:] *Matematyka stosowana*, [w:] [http://mst.mimuw.edu.pl/lecture.php?lecture=wtg&part=Ch]; warto wspomnieć o licznych nagrodach Komitetu Noblowskiego, które otrzymali naukowcy specjalizujący się w tej dziedzinie m.in. 1975 L. Kantorowicz, T. C. Koopmans, 1972: K.J. Arrow, 1983: G. Debreu, 1994: J. Nash, J. Harsanyi, R. Selten, 2005: R. Aumann, T. Schelling, 2007: L. Hurwicz, E. Maskin, R. Myerson.

Jak powszechnie wiadomo, założenie Veblena wywarło duży wpływ na szkoły socjologów i główne nurty ekonomiczne. Do jego poglądów nawiązywali liczni krytycy kapitalizmu i innych modeli kształtowanych w myśli społecznej i ekonomicznej. Do jego protagonistów – zbieżnych w swoich poglądach z T. Veblenem, należą między innymi J. R. Commons, W. C. Mitchell, J.M. Clark, R.G. Tugwell oraz G.C. Means. Zaznaczyć należy jednak, iż byli oni bardziej ostrożni, a co za tym idzie dużo mniej krytyczni od swojego niekwestionowanego lidera. Negacji poddali hedonizm jako filozoficzny i metodologiczny fundament stanowiący trzon badań nad zachowaniem się jednostek w szeroko rozumianym systemie ekonomicznym. Jako odniesienie przyjęto kryteria psychologii instynktów oraz podstawowe założenia i ustalenia filozofii pragmatyzmu psychologii behawioralnej. Pomimo wspólnej płaszczyzny badań krytycznie odnosili się do filozofii społecznej T. Veblena i jej pesymistycznych aspektów. W swych poglądach nie podzielali także jego twierdzenia o konieczności rewizji, a wręcz upadku wykształconego systemu kapitalizacji dóbr oraz nie przekreślali diametralnie osiągnięć ekonomii neoklasycznej, wskazując na jej użyteczność w badaniach i analizach zachowań krótkookresowych.

W ostatniej dekadzie – szczególnie po wzroście liczby dużych sieci handlowych – do analizy zachowań konsumentów wykorzystuje się opracowaną w sposób naukowy metodologię opartą na powstających nieustannie dużych bazach danych dotyczących rzeczywistych wyborów dokonywanych przez konsumentów (behawioralnych danych pochodzących ze skanerów sklepowych, czytników kart i telefonów spełniających funkcje płatnicze, kuponów promocyjnych, odwiedzin stron internetowych itp.) i ich preferencji, upodobań czy skłonności do tej czy innej marki, produktu, wyrobu. Konsumentom poddawani są licznym „testom opiniotwórczym”, o których prawdziwych celach najczęściej nie wiedzą, sądząc iż mają do czynienia jedynie z ankietami prowadzonymi przez konkurujące ze sobą firmy. Najczęściej zadawane są pytania dotyczące naszych upodobań, opinii w kwestii jakości, trwałości czy atrakcyjności wyrobu. Niekiedy grzeczna prośba ekspedientki w dużej sieci handlowej, w której zapytuje o kod naszego miejsca zamieszkania, nie wskazuje by ta zgola niewinna informacja posłużyć mogła do skomplikowanego algorytmu preferencji mieszkańców regionu. Wypracowane w ramach tej metodologii systemy analiz sieci neuronowych, modeli predykcyjnych i klasyfikacyjnych, analiz rynkowych koszyków zakupów stanowią istotną i ważną gałąź dynamicznie rozwijającego się kierunku w planowaniu przewidywania i modelowania zachowań konsumentów. Ta coraz bardziej przejrzysta, a co za tym idzie przewidywalna znajomość zachowań gospodarstw domowych, jest bardzo ważnym aspektem kształtowania polityki w sferze oszczędności. Dlatego też w opinii autorytatywnych prognostyków współczesna makroekonomia a także finanse, muszą wręcz opierać się na założeniach behawioralnych.

W swoich pracach H. Leibenstein wypracował koncepcję selektywnej racjonalności, w której dowiódł, że racjonalne mogą być zachowania niemaksymalizujące. Dało to asumpt do powstania warunków, w których można doskonale prowadzić badania relacji „pryncypał – agent”, występujące we współczesnych dużych spółkach, w których szefowie nie są właścicie-

lami przedsiębiorstw, lecz najemnymi pracownikami. Miało to odniesienie do uznanej już teorii H. Simona, który nakreślił koncepcję zadowalającego zysku (czyli nie maksymalnego) jako celu działalności menadżerów. W ten nurt logicznego rozumowania włączył się także G. Katona – twórca behawioralnej teorii konsumpcji, wskazując na płynące stąd korzyści służące do modelowania przewidywalnych zachowań konsumpcyjnych. Na podstawie własnych badań prowadzonych nad zachowaniem się grup konsumentów w sklepach sieciowych wyciągnął wnioski, iż „nie maksymalizują oni użyteczności, ściśle kalkulując podczas zakupów, lecz dokonują wyboru często z przyzwyczajenia”⁹.

By mieć pełny obraz procesu jakim był „powrót” behawiorystyki do współczesnej ekonomii należy jeszcze przypomnieć o „behawioralnej teorii postępowania firmy” R.M. Cyerta i J.G. Marcha¹⁰. Według założeń badaczy „samodzielna jednostka gospodarcza” nie optymalizuje działalności, ponieważ koncentruje się na procesie formułowania celów i podejmowania decyzji na własnym obszarze w warunkach niepewności na niedoskonałym, dalekim od teoretycznego ideału konkurencyjnym rynku. Obszarem badawczym tej teorii nie są wytyczone cele przedsiębiorstwa, lecz przyczyny i przebiegające w ich wyniku procesy formułowania określonych decyzji.

Badacze wskazują, iż prerogatywy przedsiębiorstwa zależą od wyłącznie zawiązywanych koalicji, te zaś podlegają modyfikacji w wyniku wpływu różnych czynników m.in. od aspiracji pracobiorców, pracodawców i akcjonariuszy, ich osiągnięć w przeszłości, przyszłych oczekiwań, osiągnięć zawiązywanych grup, dostępu do przepływu informacji i innych czynników motywacyjnych. Teoria behawioralna zakłada, że firma X jako modelowa forma organizacji rodzi określone wzajemne zachowania ze względu na pozycję właścicieli lub właściciela, status zatrudnionych, motywację kierownictwa oraz otoczenie mikro, jak i makroekonomiczne.

Biorąc pod uwagę założenie o wykluczeniu optymalizacji procesu decyzyjnego nie można w sposób jednoznaczny określić, rozmiaru kosztów społecznych ponoszonych przez to przedsiębiorstwo. Założyć możemy jedynie, iż interesy grupowe i indywidualne, a także określone preferencje społeczne

⁹ M. Adamska [red.], *Bankructwa gospodarstw domowych. Perspektywa ekonomiczna i społeczna*, Warszawa 2008, s. 95 i nn.: Zgodnie z tzw. realistyczną koncepcją przedmiotu psychologii, życie psychiczne jest fragmentem życia ludzi i zwierząt, polegającym się na niestannym przystosowaniu się do rzeczywistości oraz na oddziaływaniu na nią, dzięki temu zaś na kształtowaniu i spełniania potrzeb. Wolnym rynkiem rządzą jego podmioty reprezentowane przez ludzi, którzy odbiegają od modelu inteligentnego, samolubnego, podejmującego zawsze racjonalne, logiczne decyzje homo oeconomicusa w stronę istoty „ortodoksyjnie ekonomicznie” nieidealnej, irracjonalnej, emocjonalnej, uprzedzonej ale za to bardziej realnej. Jednym z przeciwników tradycyjnej koncepcji homo oeconomicusa był cytowany H. Leibenstein, autor racjonalności selektywnej, czyli selektywnej skłonności i zdolności do kalkulowania. H. Leibenstein zaznaczył stopniowość racjonalności (ściśle i luźne) i założył, że ludzie zachowują się tak, jak im się podoba, albo tak, jak uważają, że muszą postąpić, albo też wybierają kompromisowe rozwiązanie między tymi dwiema możliwościami. Zachowania niemaksymalizujące użyteczność bynajmniej nie są irracjonalne. Zachowanie sensowne wymaga tylko racjonalności krańcowej, a nie racjonalności całkowitej w każdym momencie.

¹⁰ A. Kozłowska, *Alternatywne teorie zachowań przedsiębiorstw*, s. 39; również szeroko [w:] *Wybrane problemy współczesnej gospodarki rynkowej*, Studia i Materiały; Master of Business Administration Uniwersytetu Gdańskiego, Sopot 2002 r.

i ekonomiczne są dużo większe niżli w sytuacji zbliżonej do optimum Pareta. W tym kontekście teorie menedżerskie i behawioralne pomagają wyjaśnić dodatkowe aspekty kosztów społecznych tak funkcjonujących przedsiębiorstw.

Jednakże pomimo podejmowania prób zmierzających do wypracowania stałego wzorca dla racjonalnych założeń człowieka ekonomicznego wskazano, iż margines niewiadomej decyzji pozostaje i pozostanie otwarty. Behawioralny sposób podejścia do instytucji rynkowych wskazuje, iż jest to w pewnym sensie płaszczyzna nie w pełni przewidywalna i nie zawsze cena kształtowana jest w oparciu o pełne dostępne dane. Impuls wynikający z irracjonalnej decyzji (psychologicznych uwarunkowań) waży niekiedy na efekcie końcowym, którym jest cena mająca przecież wynikać ze ścisłych dostępnych wskaźników ekonomicznych. Irracjonalność, nieprzewidywalność, ambiwalencja człowieka jako jednostki psychologicznej, dotyczy także największych i najcięższych umysłów światowej ekonomii. Przytoczyć możemy słowa prof. Leszka Balcerowicza, cytującego od ponad trzydziestu lat jak mantrę klasyków wolności i liberalizmu m.in. Hayeka, Bastiata, Smitha czy Friedmana, który przecież w chwili wejścia Polski do Unii Europejskiej postulował o donoszenie do „odpowiednich urzędów” na piekarzy sztucznie zawyżających ceny chleba.

Bazując na najnowszych badaniach i opiniach formułowanych przez naukowców należy poddać w wątpliwość całkowitą racjonalność ludzkiego działania. Ewolucją założeń dotyczących klasycznego już modelu *homo oeconomicus* zajmuje się prócz ekonomii behawioralnej, również ekonomia zrównoważonego rozwoju, łącząc wyniki swoich badań naukowych z dorobkiem innych dyscyplin, a w szczególności nauk społecznych. Dzisiejsza ekonomia behawioralna poddaje analizie sposób postępowania człowieka w sprawach jej dotyczących, a poprzez wnikliwą analizę uwarunkowań społeczno-psychologicznych, determinujących takie, a nie inne reakcje tworzy modele które są punktami wyjścia do działań praktycznych.

Zdaniem badaczy – psychologia przez lata odrzucana przez ekonomistów, lekceważyła istotne elementy własnego bytu, na co dowodem mogą być powtarzające się istniejący kryzysy w sferze finansów. W podnoszonych opiniach wielu ekonomistów jest to dowód na to, iż pośród występujących zjawisk społecznych i mechanizmów ekonomicznych, które uważa się za przyczyny cyklicznych zapaści ekonomicznych, nadrzędną rolę odgrywają czynniki psychologiczne.

Prowadzone od wielu lat badania w ośrodkach zajmujących się szeroko rozumianą neurologią mózgu, wskazują na ważką rolę podświadomości w procesach podejmowania decyzji. Według wyników badań emocja ma zasadnicze znaczenie dla każdego wyboru dokonywanego przez jednostkę, stanowiąc nierozdzielalną część każdego procesu decyzyjnego. Podświadoma ocena wyprzedza analizę poznawczą, która następuje już pod jej wpływem. Wskazuje to więc na ogromną rolę podświadomości, decydującej znacznie wcześniej niż świadomość, która pozornie dokonuje takiego, a nie innego wyboru. Te wnioski w sposób diametralny zmieniają tradycyjny obraz człowieka jako racjonalnego i w pełni świadomego decydenta, dowodząc także jego wrodzonej uległości na przemyślane manipulacje.

Reasumując możemy stwierdzić, iż ekonomia behawioralna powoduje w sposób istotny wzrost potencjału wyjaśniającego, którego niezbędność postulują od stuleci czołowi ekonomiści. Wzrost realizmu w ocenie takich czy innych motywów budujących określone zachowania powinien wpłynąć na przejrzystość i udoskonalenie ekonomii, a co za tym idzie ułatwić zrozumienie, opisywanie, a przede wszystkim dać możliwość bardziej trafnych diagnoz „żywych, a przez to nieustannie ewoluujących procesów gospodarczych”. Takie podejście do owego naturalnego jak widać konsonansu psychologii i ekonomii nie skutkuje całkowitym odrzuceniem neoklasycznego modelu czyli ekonomii opartej na maksymalizacji użyteczności, równowadze i efektywności. Naukowcy, których badania prowadzone są obecnie wskazują, iż „na dłuższą metę uproszczone modele oparte na założeniu ścisłej racjonalności zostaną wkrótce zastąpione przez modele behawioralne”¹¹ co jest niejako naturalną tendencją z racji tego, iż „te nurty wzajemnie się uzupełniają”. Nadrzędne założenie ścisłej racjonalności, którego nieodzowność jest jeszcze ciągle wykazywana jako priorytet w naukach ekonomicznych można i należy wykorzystać jako punkt odniesienia do jeszcze większego i ściślejszego współdziałania obu – jak to wykazano – współzależnych dyscyplin, co jest postulowane przez wielu badaczy widzących w tym „związku” właściwą pomijaną dotychczas drogę. Ważkim argumentem są także prognozy naukowców, według których *homo oeconomicus* będzie ewoluował w kierunku *homo sapiens*: *utraci swoje wysokie IQ i będzie bardziej emocjonalny*¹².

W wyniku takiego rozwoju sytuacji ekonomiści będą badać coraz głębiej ludzkie poznanie, emocje oraz będą bardziej wnikliwie rozróżniać teorie normatywne od deskryptywnych, podobnie jak psycholodzy. Teorie normatywne charakteryzują wybory racjonalne, natomiast teorie deskryptywne opisują rzeczywiste wybory¹³. Ale zanim to nastąpi, obecnie w 2. dziesięcioleciu XXI wieku ekonomiści nadal w przeważającej większości wykorzystują tradycyjnie jedną teorię do dwóch celów: normatywnego i opisowego, analizując jednak w innym świetle teorie A. Smitha dziwiąc się zarazem, iż nowa interpretacja jego poglądów wskazuje na wiele zbieżności ze współczesnymi koncepcjami ekonomii behawioralnej.

LITERATURA:

- [1] Adamska M. [red.], *Bankructwa gospodarstw domowych. Perspektywa ekonomiczna i społeczna*, Warszawa 2008.
- [2] Bittner I., *Homo Oeconomicus*, Łódź 2009.
- [3] Duch W., *Wstęp do kognitywistyki*, 2009/10, U M K, Toruń 2010,

¹¹ J. Polowczyk, *op. cit.*, s. 496.

¹² R.H. Thaler, *From Homo Economicus to Homo Sapiens*, „Journal of Economic Perspectives” 2000, t. 14, nr 1, s. 116.

¹³ J. Polowczyk, *op. cit.*, s. 497.

- [4] Fukuyama F., *Koniec człowieka. Konsekwencje rewolucji biotechnologicznej*, Kraków 2004.
- [5] Kozłowska A., *Alternatywne teorie zachowań przedsiębiorstw*, [w:] *Wybrane problemy współczesnej gospodarki rynkowej*, Studia i Materiały; Master of Business Administration Uniwersytetu Gdańskiego, Sopot 2002 r.
- [6] Makuch B., *Ewolucja poglądu na człowieka w teorii organizacji i zarządzania oraz jej praktyczne implikacje*, [za:] www.bankandcredit.nbp.pl [w:] *Bank i Kredyt* 41 (5), 2010.
- [7] Miller M. H. *The Modigliani-Miller Proposition after Thirty Years*. „Journal of Economic Perspectives”, 1988.
- [8] Nowicki J., *Zarządzanie wartością przedsiębiorstwa w sytuacji braku rozdziału funkcji zarządczych od właścicielskich*, rozprawa doktorska, Poznań 2010.
- [9] Opolski K., Potocki T., Świst T., *Teorie inwestycyjne w zarządzaniu bogactwem na przykładzie instytucji Wealth Management* [za:] [www.bankandcredit.nbp.pl], *Bank i Kredyt* 41 (5), 2010.
- [10] Płatkowski T., *Wstęp do teorii gier* [za:] *Matematyka stosowana*, [w:] [<http://mst.mimuw.edu.pl/lecture.php?lecture=wtg&part=Ch>].
- [11] Polowczyk J., *Elementy ekonomii behawioralnej w dziełach Adama Smitha*, [w:] [<http://www.janpolowczyk.pl/publikacje>].
- [12] Thaler R. H., *From Homo Economicus to Homo Sapiens*, „Journal of Economic Perspectives” 2000, t. 14, nr 1.
- [13] Watson John B., *Behawiorizm oraz Psychologia, jak ją widzi behawiorysta*, Warszawa 1990.

STRESZCZENIE

Ekonomia i psychologia – naturalna symbioza czy wymuszona konieczność?

Niniejszy artykuł dotyczy relacji ekonomii behawioralnej i ekonomii tradycyjnej oraz ich powiązań z psychologią. Związek tych dziedzin był opisywany już w koncepcjach XVIII wiecznych ekonomistów, którzy źródła symbiozy psychologii i zachowań merkantylnych upatrywali już w starożytności.

Szkoła behawioralna została obarczona odpowiedzialnością za tworzenie paradygmatu zachowań w postrzeganiu strategii ekonomicznych. Psychologia okazała się zatem nierozzerwalną częścią ekonomii. Należy zaznaczyć, iż w owych czasach psychologia nie istniała jeszcze jako dyscyplina naukowa, a jej początki zbiegły się z wybieraniem jej bardzo często jako drugiej specjalizacji przez ekonomistów.

Najnowsze badania i opinie naukowców poddają jednak w wątpliwość racjonalność ludzkiego działania, stwierdzając, iż człowiek w swych codziennych wyborach skłonny jest do zachowań irracjonalnych i nieprzewidywalnych.

Współczesna ekonomia behawioralna poddaje analizie sposób postępowania człowieka i jego uwarunkowań społeczno-psychologicznych, determinujących konkretne reakcje. Dzięki temu tworzy model rzeczywisty, a nie teoretyczno-ekonomiczny. W sposób istotny powoduje wzrost potencjału wyjaśniającego, którego niezbędność postulują od stuleci czołowi ekonomiści. Wzrost realizmu w ocenie motywów budujących określone zachowania powinien wpłynąć na przejrzystość i udoskonalenie ekonomii, a co za tym idzie ułatwić zrozumienie, opisywanie, a przede wszystkim dać możliwość formułowania bardziej trafnych diagnoz.

SUMMARY

Economics and psychology – a natural symbiosis or forced necessity?

This article is about the relationship between behavioral economics and traditional economics and their connection to psychology. The relationship between these areas was described in the concepts of the eighteenth century economists whose source of psychological symbiosis and mercantile behavior were seen in antiquity.

Behavioral School was responsible for creating a paradigm of behavior in the perception of economic strategy. Psychology was, therefore, an integral part of the economy. It should be noted, that in those days psychology did not exist as a scientific discipline, however, at the beginning, it was very often chosen as a second specialization by economists.

Recent studies and scientific opinions, however, question the rationality of human action, noting that a human being in his daily choices is prone to irrational and unpredictable behavior.

Contemporary behavioral economics examines how human behavior and his socio-psychological condition determine specific reactions. This creates a real economic model. This fact, significantly increases the explaining potential of which necessity was postulated from the centuries by leading economists. The increase of realism, in assessing the motives creating certain behavior, should affect the transparency and improvement of the economy, and, hence, make it easier to be understood, described, and first of all to give the opportunity to make more accurate diagnosis by economists.



Małgorzata Karczewska
Uniwersytet Ekonomiczny
we Wrocławiu

Udział nakładów na badania i rozwój w PKB jako wyznacznik konkurencyjności województw Polski – analiza zróźnicowania i tendencji zmian

WSTĘP

W ekonomii konkurencyjność określana jest jako możliwości i umiejętności osiągania sukcesów w aktywności gospodarczej. W obszarze rozwoju regionów, konkurencyjność to umiejętność przystosowania się do ciągle zmieniających się warunków. Termin ten jest określany wartościującym, ponieważ konkurencyjność jest celem, do którego dążą podmioty gospodarcze, a także regiony i państwa. Konkurencyjność regionów to „zdolność do produkowania oraz oferowania dóbr i usług o takich parametrach techniczno-użytkowych, cenach, jakości oraz warunkach sprzedaży, które znajdują nabywców na rynku krajowym oraz rynkach zagranicznych”¹. Konkurencyjność regionów określana jest jako „przewaga nad innymi regionami będącą wypadkową atrakcyjności oferty usługowej kierowanej do obecnych i potencjalnych użytkowników regionu, którymi są mieszkańcy, firmy, inwestorzy, goście. Jej źródłem jest nowoczesna infrastruktura materialna, instytucjonalna i intelektualna regionu. Konkurencyjność wynika z atutów, czyli najważniejszych silnych stron regionu, których źródło tkwi między innymi w systemie edukacyjnym, strukturze gospodarczej i infrastrukturze”².

Na konkurencyjność poszczególnych regionów ma wpływ szereg czynników ekonomicznych, prawnych, społecznych, techniczno-technologicz-

¹ T. Markowski, *Zarządzanie rozwojem miast*, PWN, Warszawa 1999.

² D. Stawasz, *Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania rozwoju regionu – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego 2004, s. 203.

nych, geograficzno-topograficznych, a także infrastruktura lokalna i regionalna oraz chłonność rynku lokalnego i regionalnego. Wśród czynników ekonomicznych istotne znaczenie mają nakłady na B+R determinujące innowacyjność regionu. Jednym z istotnych wskaźników innowacyjnych regionu kształtujących jego konkurencyjność jest wskaźnik GERD (ang. *gross expenditures on research and development*) określający udział nakładów na badania i rozwój w produkcie krajowym brutto.

Według indeksu konkurencyjności Europa 2020 (ang. *Europe 2020 Competitive Index*), Polska zajmuje 23 pozycję spośród 27 krajów UE. Niższą wartość w indeksie konkurencyjności mają Węgry, Grecja, Rumunia i Bułgaria. Według raportu Polska nie rozwinęła zdolności do innowacji. Wnioski patentowe są nieliczne, a przedsiębiorstwa w mniejszym stopniu niż w innych krajach są w stanie zaadaptować nowe technologie. Dostęp do nowoczesnych technologii jest w Polsce trudniejszy niż w innych krajach UE³.

W otwartej gospodarce globalnej konkurencyjność opiera się przede wszystkim na możliwościach przedsiębiorstw do wytworzenia dóbr i usług o wysokiej wartości dodanej. Dążenie do zrównoważonego wzrostu opartego na innowacjach stało się z tego względu jednym z najważniejszych wyzwań rozwojowych Unii Europejskiej. W 2010 roku Komisja Europejska przedstawiła Strategię Europa 2020, w której zaproponowała wyznaczenie priorytetów rozwoju krajów UE. Jednym z nich jest rozwój inteligentny czyli rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji. Wzrost nakładów na B+R sprzyja rozwojowi inteligentnemu, a tym samym wzmacnia konkurencyjność krajów i regionów⁴.

Badania i rozwój to bardzo ważny element w tworzeniu przewag konkurencyjnych regionu. Sfera badawczo-rozwojowa określa ilość, tempo i jakość wszelkich innowacji. Innowacje mają wpływ na jakość wyrobów, szybkość z jaką pojawiają się one na rynku, a także na koszty produkcji. Istotnymi wskaźnikami z punktu widzenia działalności badawczo-rozwojowej i jej wpływu na konkurencyjność są:

- nakłady na działalność innowacyjną w przemyśle na 1 pracującego w przemyśle;
- liczba przyznanych patentów na 100 zatrudnionych w działalności B+R;
- nakłady na B+R per capita;
- zatrudnieni w działalności B+R na 1000 osób aktywnych zawodowo;
- udział nakładów na badania i rozwój w produkcie krajowym brutto w procentach (wskaźnik GERD)⁵.

³ The Europe 2020 Competitiveness Report: Building a more competitive Europe, Światowe Forum Ekonomiczne, Genewa 2012, s. 26.

⁴ *Strategia Europa 2020*, Komisja Europejska, Bruksela 2010.

⁵ P. Góralski, M. Lazarek, *Czynniki kształtujące konkurencyjność regionów*, [w:] M. Podstawka (red.), *Zeszyty naukowe SGGW w Warszawie, Polityki europejskie, finanse i marketing*, nr 1 (50) 2009, Warszawa 2009, s. 312.

Celem niniejszego opracowania jest analiza tendencji zmian oraz zróżnicowania udziału nakładów na badania i rozwój w produkcie krajowym brutto województw Polski w latach 2000-2010.

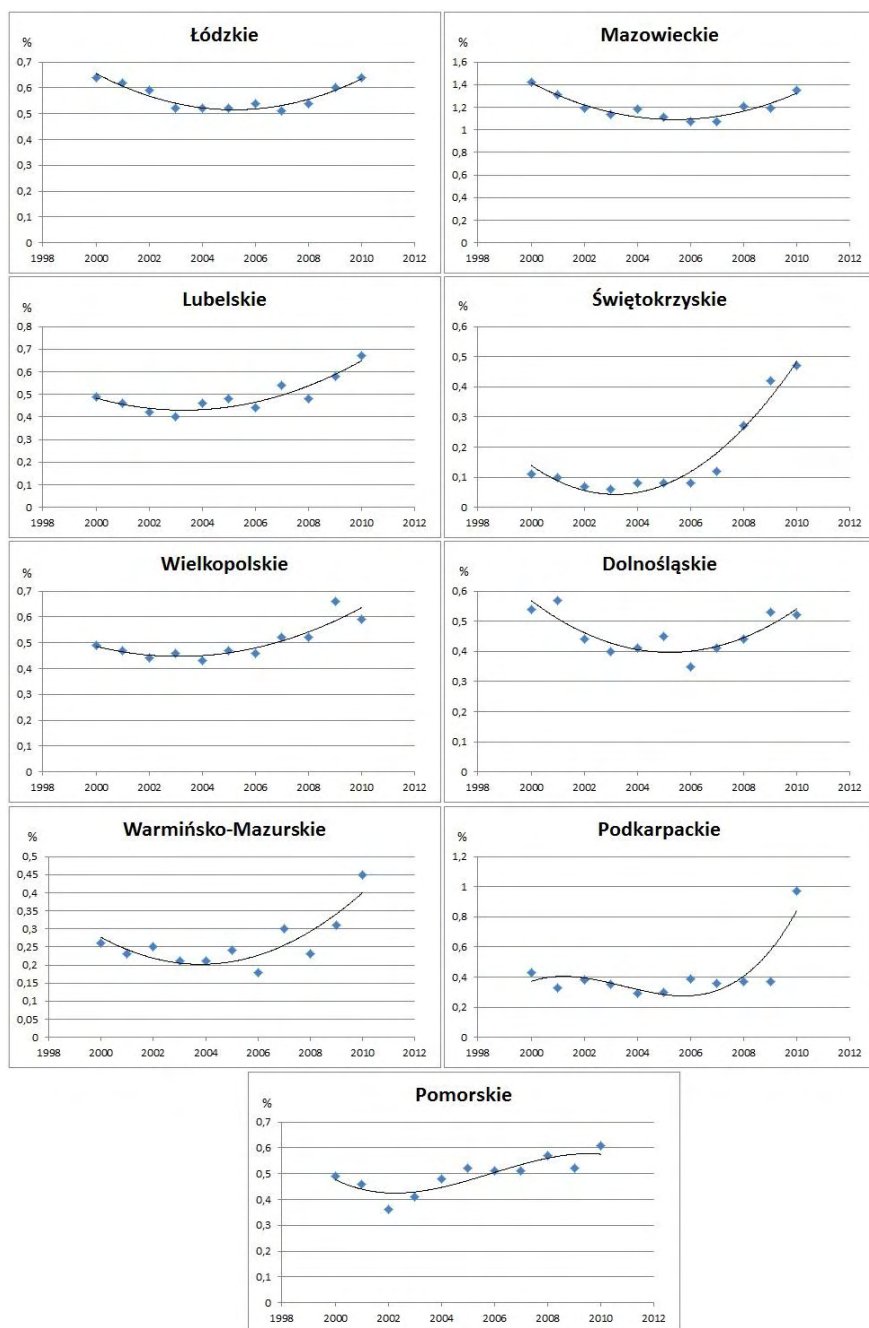
1. MODELE TENDENCJI ROZWOJOWEJ UDZIAŁU NAKŁADÓW NA B+R W PRODUKCIE KRAJOWYM BRUTTO WOJEWÓDZTW POLSKI

W badaniach wykorzystane zostały ekonometryczne modele tendencji rozwojowej. Do doboru postaci analitycznej funkcji trendu wykorzystano metodę heurystyczną oraz metodę oceny wzrokowej. W przypadku gdy rozrzut punktów empirycznych był powikłany stosowano metodę aproksymacji segmentowej. Zakres czasowy badań obejmuje lata 2000–2010. Wszystkie informacje statystyczne, wykorzystane w badaniach pochodzą z internetowej bazy danych Eurostatu.

Modele tendencji rozwojowej zostały dobrane tak, aby wartość współczynnika determinacji R^2 (podstawowa miara dopasowania modelu) była nie mniejsza niż 0,7. Oznacza to, że ponad 70% zmienności udziału nakładów na B+R w PKB zostało wyjaśnione przez funkcję trendu.

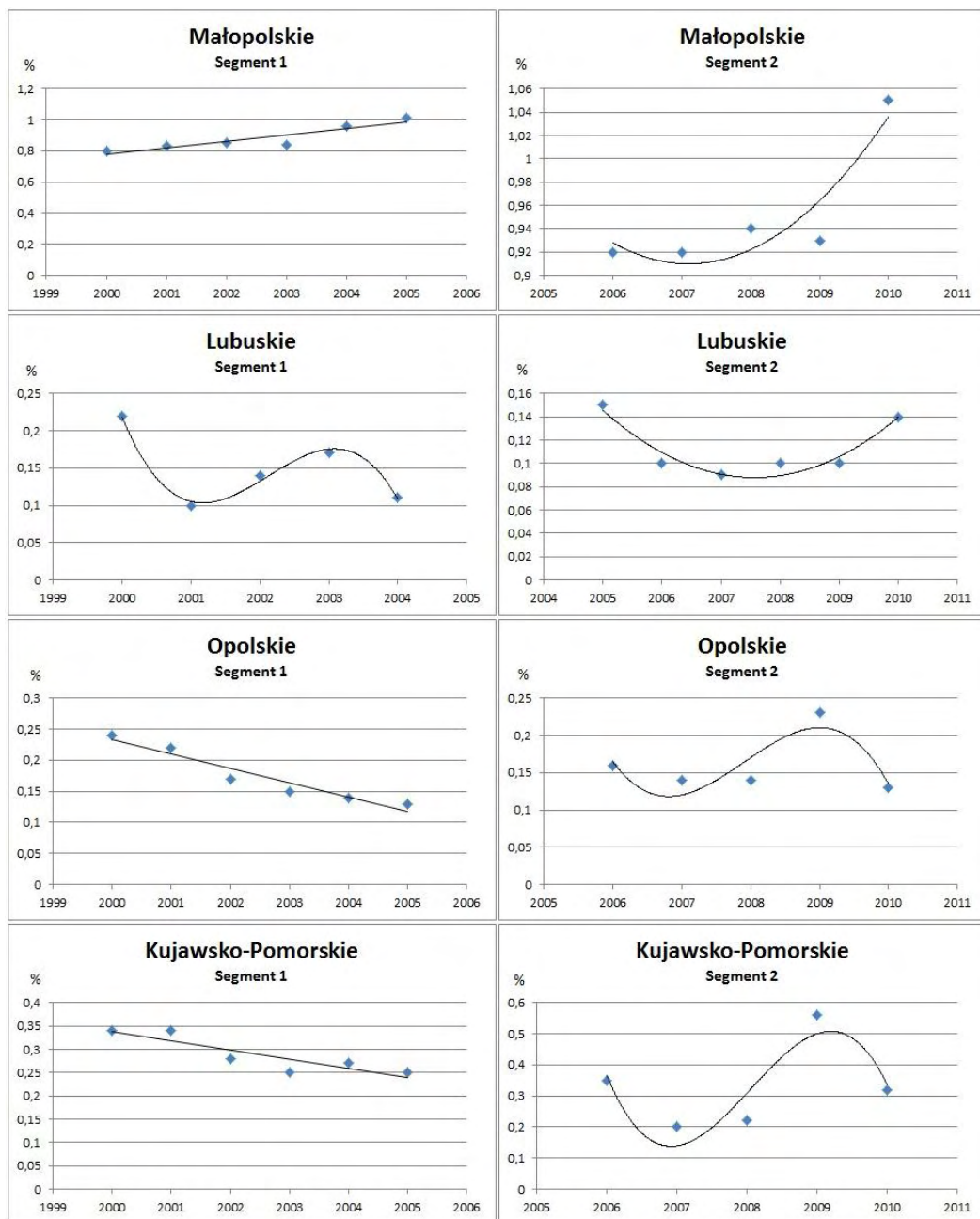
Rys. 1 przedstawia wielomianowe tendencje zmian udziału wydatków na B+R w PKB w poszczególnych województwach Polski. W dziewięciu województwach Polski (łódzkie, mazowieckie, lubelskie, świętokrzyskie, wielkopolskie, dolnośląskie, warmińsko-mazurskie, podkarpackie i pomorskie) najlepiej dopasowane okazały się wielomianowe funkcje trendu. W tym, w siedmiu województwach są to funkcje kwadratowe, w dwóch województwach (podkarpackim i pomorskim) wielomiany trzeciego stopnia. Jak wynika z rys. 1 we wszystkich dziewięciu województwach w latach 2000-2010 wystąpiła malejąco-rosnąca tendencja zmian udziału na badania i rozwój w PKB.

Na rys. 2 przedstawiono modele segmentowe udziału wydatków na badania i rozwój w PKB. Do określenia postaci analitycznej modeli tendencji zmian wskaźnika GERD w województwach: małopolskim, lubuskim, opolskim i kujawsko-pomorskim zastosowano metodę aproksymacji segmentowej. W przypadku województwa małopolskiego pierwszy segment (funkcja liniowa) obejmuje lata 2000-2005, a drugi (funkcja kwadratowa) lata 2006-2010. Dla województwa lubuskiego pierwszy segment (wielomian trzeciego stopnia) to lata 2000-2004, drugi segment (funkcja kwadratowa) lata 2005-2010. W województwie opolskim pierwszy segment (funkcja liniowa) obejmuje lata 2000-2005, drugi segment (wielomian trzeciego stopnia) lata 2006-2010. Dla województwa kujawsko-pomorskiego pierwszy segment (funkcja liniowa) to lata 2000-2005, a drugi (wielomian trzeciego stopnia) 2006-2010. Jak wynika z rys. 2 tendencje zmian udziału nakładów na B+R w PKB w latach 2000-2010 były bardzo zróżnicowane.



Rysunek 1. Modele wielomianowych funkcji trendu udziału wydatków na badania i rozwój w PKB w województwach Polski w latach 2000-2010

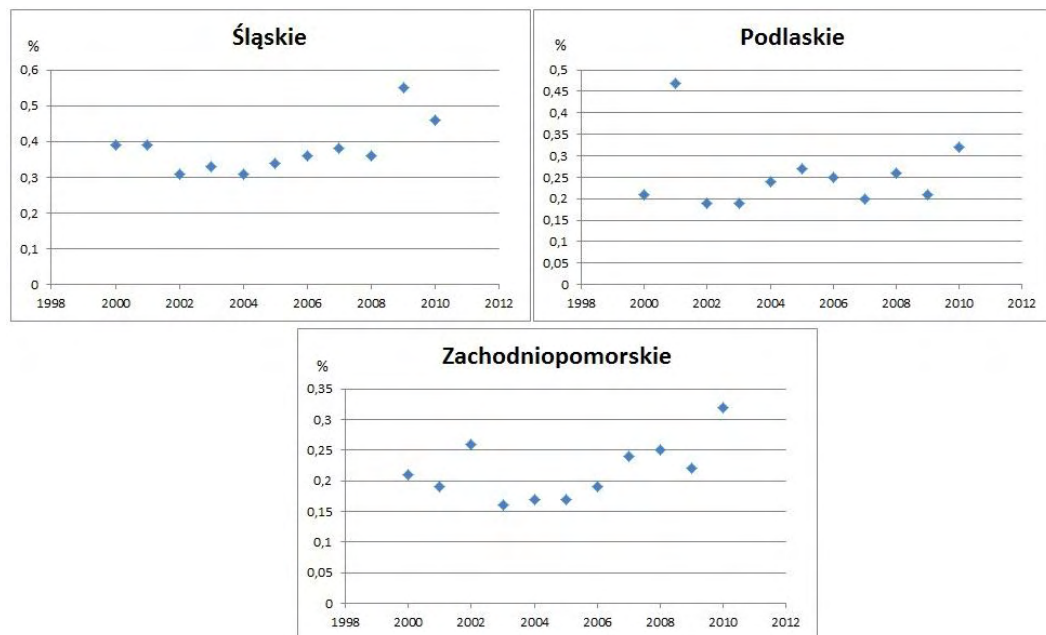
Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy danych Eurostatu.



Rysunek 2. Modele segmentowe udziału wydatków na badania i rozwój w PKB w województwach Polski w latach 2000-2010

Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy danych Eurostatu.

Rys. 3 prezentuje punktowe wykresy rozrzutu dla województwa śląskiego, podlaskiego i zachodniopomorskiego. Z powodu nieregularnego zróżnicowania udziału wydatków na badania i rozwój w PKB w badanym okresie nie było możliwe dopasowanie postaci analitycznej modeli tendencji rozwojowej.



Rysunek 3. Wykresy punktowe udziału wydatków na badania i rozwój w PKB w województwach Polski w latach 2000-2010

Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy danych Eurostatu.

Jak wynika z przeprowadzonych analiz, w większości województw udział wydatków na badania i rozwój w PKB wykazywał malejąco-rosnącą tendencję rozwojową opisaną przez wielomian drugiego stopnia. W województwie podkarpackim i pomorskim zaobserwowano malejąco-rosnącą tendencję zmian wskaźnika GERD, jednak najlepiej dopasowaną funkcją okazał się wielomian trzeciego stopnia. W województwie małopolskim, lubuskim, opolskim i kujawsko-pomorskim zaobserwowano tak bardzo zróżnicowane tendencje zmian wskaźnika GERD, że konieczna była konstrukcja segmentowych modeli tendencji rozwojowej. W przypadku województw śląskiego, podlaskiego i zachodniopomorskiego nie udało się dopasować żadnego modelu tendencji rozwojowej.

2. UPORZĄDKOWANIE WOJEWÓDZTW POLSKI ZE WZGLĘDU NA UDZIAŁ NAKŁADÓW NA B+R W PRODUKCIE KRAJOWYM BRUTTO

Tabela 1 zawiera informacje dotyczące wartości wskaźnika GERD w 16 województwach Polski w latach 2000, 2005 i 2010. W każdym z badanych lat najwyższe pozycje (największy udział wydatków na badania i rozwój w PKB) zajmowały odpowiednio województwa mazowieckie (1,42% w 2000 r., 1,11% w 2005 r., 1,35% w 2010 r.) i małopolskie (0,8% w 2000 r., 1,01% w 2005 r., 1,05% w 2010 r.). Pozycje pozostałych województw zmieniały się w kolejnych latach. Ostatnie pozycje, czyli najmniejszy udział w wydatkach na B+R w PKB w latach 2000 i 2005 wystąpił w województwie świętokrzyskim (0,11%, 0,08%), a w 2010 r. opolskim (0,13%). W roku 2010 w porównaniu do 2000 w uporządkowaniu województw według malejących wartości wskaźnika GERD polepszyły swoje lokaty następujące województwa: lubelskie (z 5 pozycji na 4), podkarpackie (z 8 na 3), podlaskie (z 14 na 12), zachodniopomorskie (z 16 na 13) i świętokrzyskie (z 16 na 9). Taką samą pozycję w uporządkowaniu zachowały w badanych latach województwa: pomorskie (6), wielkopolskie (7) i warmińsko-mazurskie (11). Województwa, które się pogorszyły swoje pozycje to: łódzkie (z 3 na 5), dolnośląskie (z 4 na 8), śląskie (z 9 na 10), kujawsko-pomorskie (z 10 na 14), opolskie (z 12 na 16) i lubuskie (z 13 na 15).

Tabela 1. Uporządkowanie województw Polski według malejącej wartości wskaźnika GERD w latach 2000, 2005 i 2010

Województwo	2000 r.	Województwo	2005 r.	Województwo	2010 r.
mazowieckie	1,42	mazowieckie	1,11	mazowieckie	1,35
małopolskie	0,80	małopolskie	1,01	małopolskie	1,05
łódzkie	0,64	łódzkie	0,52	podkarpackie	0,97
dolnośląskie	0,54	pomorskie	0,52	lubelskie	0,67
lubelskie	0,49	lubelskie	0,48	łódzkie	0,64
pomorskie	0,49	wielkopolskie	0,47	Pomorskie	0,61
wielkopolskie	0,49	dolnośląskie	0,45	wielkopolskie	0,59
podkarpackie	0,43	śląskie	0,34	dolnośląskie	0,52
śląskie	0,39	podkarpackie	0,30	świętokrzyskie	0,47
kujawsko-pomorskie	0,34	podlaskie	0,27	śląskie	0,46
warmińsko-mazurskie	0,26	kujawsko-pomorskie	0,25	warmińsko-mazurskie	0,45
opolskie	0,24	warmińsko-mazurskie	0,24	podlaskie	0,32
lubuskie	0,22	zachodniopomorskie	0,17	zachodniopomorskie	0,32
podlaskie	0,21	lubuskie	0,15	kujawsko-pomorskie	0,32
zachodniopomorskie	0,21	opolskie	0,13	lubuskie	0,14
świętokrzyskie	0,11	świętokrzyskie	0,08	opolskie	0,13

Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy danych Eurostatu.

Tabela 2. Parametry opisowe wartości wskaźnika GERD w latach 2000, 2005 i 2010

Parametry opisowe	Lata		
	2000	2005	2010
Maksymalna wartość	1,42	1,11	1,35
Minimalna wartość	0,11	0,08	0,13
Rozstęp	1,31	1,03	1,22
Średnia arytmetyczna	0,46	0,41	0,56
Mediana	0,41	0,32	0,50
Odchylenie standardowe	0,31	0,28	0,32
Współczynnik zmienności (%)	67,00	70,00	57,00

Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy danych Eurostatu.

Tabela 2 przedstawia wartości parametrów opisowych wskaźnika GERD w województwach Polski w latach 2000, 2005 i 2010. W 2000 r. wartość maksymalna wyniosła 1,42%, w 2005 r. zmalała do 1,11%, po czym w 2010 r. wzrosła do 1,35%. W każdym z badanych lat wartości maksymalne wskaźnika GERD osiągnęło województwo mazowieckie. W 2000 r. minimalna wartość wskaźnika wyniosła 0,11% (woj. świętokrzyskie), w 2005 r. zmniejszyła się do 0,08% (woj. świętokrzyskie), po czym w 2010 r. wzrosła do 0,13% (woj. opolskie). Rozstęp wartości wskaźnika GERD przyjął największą wartość w 2000 r. (1,31%), a najmniejszą w 2005 (1,03%). Przeciętny udział nakładów na B+R w PKB w 2000 r. wyniósł 0,46%, w 2005 r. – 0,41%, a w 2010 r. – 0,56%. Mediana kształtowała się w 2000 r. – 0,41%, w 2005 r. – 0,32%, a w 2010 r. – 0,50%. W 2005 r. województwa Polski cechowały się zdecydowanie największym zróżnicowaniem wartości wskaźnika GERD. Współczynnik zmienności wynosił 70%, co oznacza że odchylenie standardowe stanowiło 70% wartości średniej arytmetycznej. Natomiast w 2005 r. badane województwa charakteryzowały się najmniejszym zróżnicowaniem, współczynnik zmienności wynosił 57%.

3. WNIOSKI

Przeprowadzone badania pozwoliły na sformułowanie wniosków wynikających ze zmian udziału wydatków na badania i rozwój w PKB w poszczególnych województwach Polski. Najważniejsze z nich wymieniono poniżej:

- Zmiany wartości wskaźnika GERD w większości badanych województw w latach 2000-2010 wykazały tendencje malejąco-rosnące.
- W województwie śląskim, podlaskim i zachodniopomorskim zmiany wskaźnika GERD były tak zróżnicowane, że nie udało się dopasować żadnej funkcji trendu.

- Województwa mazowieckie i małopolskie w badanych latach miały największe udziały nakładów na B+R w PKB, nie zmieniając swojej pozycji. Świadczy to o tym, że regiony te są świadome potrzeby zwiększania finansowania działalności badawczo-rozwojowej.
- Maksymalna wartość wskaźnika GERD zmniejszyła się w 2010 r. (1,35%) w porównaniu do 2000 (1,42%), ale była znacznie wyższa niż w roku 2005 (1,11%). W każdym z badanych lat maksymalnymi wartościami wskaźnika GERD cechowało się województwo mazowieckie. Minimalna wartość wskaźnika GERD w 2010 r. (0,13%) była wyższa niż w roku 2000 (0,11%) i 2005 (0,08%).
- W 2010 r. zróżnicowanie województw ze względu na wskaźnik GERD mierzone współczynnikiem zmienności wyniosło 57%, a w roku wynosiło 67%.

Udział nakładów na badania i rozwój w PKB to istotny wskaźnik określający stopień finansowania rozwoju nowych technologii i innowacji. Ich wdrożenie w podmiotach gospodarczych wpływa na konkurencyjność województw. Dlatego przedstawiona w niniejszym opracowaniu analiza tendencji i zróżnicowania zmiany udziału nakładów na badania i rozwój w PKB może stanowić podstawę do dalszych badań pozycji konkurencyjnej województw Polski.

LITERATURA:

- [1] Góralski P., Lazarek M., *Czynniki kształtujące konkurencyjność regionów*, [w:] Podstawka M. (red.), *Zeszyty naukowe SGGW w Warszawie, Polityki europejskie, finanse i marketing*, nr 1 (50) 2009, Warszawa 2009.
- [2] Markowski T., *Zarządzanie rozwojem miast*, PWN, Warszawa 1999.
- [3] Stawasz D., *Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania rozwoju regionu - teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego 2004.
- [4] *Strategia Europa 2020*, Komisja Europejska, Bruksela 2010.
- [5] *The Europe 2020 Competitiveness Report: Building a more competitive Europe*, Światowe Forum Ekonomiczne, Genewa 2012.
- [6] *Total intramural R&D expenditure (GERD) by NUTS 2 regions*, [<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>], (25.05.2013).

STRESZCZENIE

Udział nakładów na badania i rozwój w PKB jako wyznacznik konkurencyjności województw Polski – analiza zróżnicowania i tendencji zmian

W przedstawionym opracowaniu poddano analizie tendencję zmian udziału nakładów na badania i rozwój w produkcie krajowym brutto województw Polski w latach 2000-2010. Ponadto, oceniono zróżnicowanie województw Polski ze względu na wartości wskaźnika GERD.

SUMMARY

Expenditures on research and development in GDP as a determinant for competitiveness of Polish voivodeships – differentiation and trends changes analysis

In presented paper has been analyzed the trend changes of expenditures on research and development in gross domestic product of Polish voivodeships in years 2000-2010. Moreover, has been assessed Polish voivodeships diversity due to the GERD indicator.