



PRACE NAUKOWE

T.33

Wałbrzyskiej
Wyższej Szkoły
Zarządzania i Przedsiębiorczości

Samorząd terytorialny w Polsce z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania

Praca zbiorowa pod redakcją
Piotra Laskowskiego

ISSN 2084-2686
ISBN 978-83-60904-40-4

T. 33
(3) 2015

PRACE NAUKOWE

Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły
Zarządzania i Przedsiębiorczości

Samorząd terytorialny w Polsce z perspektywy 25-lecia jego funkcjonowania

Pod redakcją
Piotra Łaskowskiego

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. Franciszek Mroczko

Wiceprzewodniczący Rady Programowej – dr Krystyna Szlachta

Członkowie:

- prof. dr hab. inż. Lucjan Kowalczyk
- prof. zw. dr hab. Kazimierz Bobowski
- prof. dr hab. n. med. Jāroslav Opavský
- prof. dr hab. Jana Škrabānkova
- prof. dr hab. Miroslav Gejdoš

Redaktor Naczelny: prof. dr hab. inż. Franciszek Mroczko

Zastępca Redaktora Naczelnego: dr Beata Owczarczyk

Sekretarz Redakcji: mgr Michał Lesman

Redaktorzy tematyczni:

dr Jerzy Tutaj: socjologia, etyka, filozofia

dr Piotr Laskowski: ekonomia, administracja

dr Bogusław Bałuka: ratownictwo medyczne, nauka o zdrowiu

dr Zbigniew Baran – pedagogika

dr Agnieszka Tabor-Smardzewska – zarządzanie

Redaktor statystyczny – Teresa Kwiatkowska

Redaktor językowy – doc. dr ing. Olga Hasprová

Redaktor techniczny – Władysław Ramotowski

ADRES REDAKCJI:

Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości

58-305 Wałbrzych, ul. 1-go Maja 131

www.pracenaukowe.wwszip.pl

e-mail: kustosz@wwszip.pl

ISSN 2084-2686

ISBN 83-60904-40-4

© Copyright by Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wałbrzych 2015
Wszelkie prawa zastrzeżone. Kopiowanie, przedrukowywanie i rozpowszechnianie całości lub fragmentów bez zgody wydawcy jest zabronione.

Redakcja deklaruje wersję papierową czasopisma jako podstawową

Printed in Poland

SPIS TREŚCI

Piotr Laskowski Wstęp	5
Małgorzata Asejczyk-Woroniecka System kontroli zarządczej narzędziem realizacji koncepcji nowego zarządzania publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego	7
Ryszard Brol Polska powiatowa	23
Agata Buczak Centrum Nauki i Sztuki „Stara Kopalnia” w Wałbrzychu jako przykład rewitalizacji obiektu poprzemysłowego	33
Anna Czapska Wpływ aktywności samorządów lokalnych na przedsiębiorczość	53
Łukasz Dubiński Polityka energetyczna gminy (aspekty administracyjno-prawne)	65
Magdalena Dunicz Rola małych i średnich przedsiębiorstw w gospodarce regionalnej	79
Kamil Glinka Lider lokalny w zarządzaniu komunikacją marketingową miasta	91
Katarzyna Głowska Rola gminy wobec problemu starzenia się społeczeństwa polskiego	105
Sylvia Jagiełło Oferta inwestycyjna miasta Jelenia Góra i potencjał instytucjonalny jako wsparcie dla przedsiębiorców i inwestorów	117
Zuzanna Jurkiewicz Przegląd wybranych form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego	137
Ewa Kowalczyk Kultura organizacyjna jako nowoczesne narzędzie zarządzania w samorządzie terytorialnym	153
Jan Krysiak 25 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Rozwój czy regres?	165
Małgorzata Kwiatkowska Efektywność działania regionalnych izb obrachunkowych w latach 2009-2013 – próba oceny	177
Jolanta Mrówka, Małgorzata Markowska Strategia a rozwój regionu na przykładzie województwa dolnośląskiego	191
Aneta Mędra Współpraca transgraniczna samorządu terytorialnego na przykładzie Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Polska – Saksonia 2007–2013	213
Jolitta Nowakowska Historia a teraźniejszość rachunkowości	227
Piotr Paczowski Partycypacja społeczna w zarządzaniu publicznym na rzecz rozwoju lokalnego	239
Dariusz Pawliszczy Wpływ specjalnych stref ekonomicznych na rozwój regionów w Polsce	253
Aneta Sempik Nie petent czy interesant lecz klient – jak zmieniło się oblicze urzędu	267

Maria Szejna	
Samorząd terytorialny w działaniach na rzecz środowiska naturalnego w województwie dolnośląskim	279
Dominika Trawińska	
Urząd Pracy jako przedmiot prywatyzacji w sektorze publicznym	289
Dawid Twardowski	
Rozwój turystyki w Polsce na tle zmian ustrojowych	301
Konrad Walkowiak	
Korzyści i problemy wynikające z wdrożenia koncepcji smart city w polskich miastach	313
Katarzyna Wojtoszek	
Prawne uwarunkowania partycypacji społecznej w Polsce	327
Jacek Wychowanek	
Rola oraz znaczenie innowacji i tradycji w małych przedsiębiorstwach	339
Łukasz Żabski	
Problematyka działalności komercyjnej spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego	355

Wstęp

Publikacja **SAMORZĄD TERYTORIALNY W POLSCE Z PERSPEKTYWY 25-LECIA JEGO FUNKCJONOWANIA** została wydana w ramach Prac Naukowych Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości. Zawarte w niej opracowania odnoszą się do stosunkowo szerokiego spektrum problemów naukowo-badawczych związanych z samorządem terytorialnym, a w szczególności koncentrują się na:

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

Wypadająca w tym roku 25 rocznica reaktywacji samorządu terytorialnego w Polsce skłania do refleksji, a w szczególności do poszukiwania odpowiedzi na pytania dotyczące tego, co udało nam się osiągnąć, co zaś zakończyło się niepowodzeniem, bądź pozostało w sferze zamierzeń. Jest to zatem dobry moment do sporządzenia bilansu zysków i strat, a także planowania kolejnych przedsięwzięć.

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. 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, a w konsekwencji winno przyczynić się do poprawy efektywności funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego oraz racjonalnego dysponowania publicznymi zasobami. Dostrzec należy również fakt, iż oczekiwania polskiego społeczeństwa w stosunku do urzędów samorządowych są wyraźnie zorientowane na wysokie standardy ich funkcjonowania, na poziom i jakość zaspokajania potrzeb społecznych, zwłaszcza w skali lokalnej, a także na upodmiotowienie relacji urząd – obywatel, co wiąże się z koniecznością poszukiwania takich rozwiązań i narzędzi, których implementowanie w strukturach i różnych obszarach funkcjonowania administracji samorządowej przyczyni się do ukształtowania wysokich standardów jakości usług publicznych.

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

Piotr Laskowski



Małgorzata Asejczyk-Woroniecka
Uniwersytet Ekonomiczny
we Wrocławiu

System kontroli zarządczej narzędziem realizacji koncepcji nowego zarządzania publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego

WSTĘP

Pojęcie kontroli zarządczej (KZ) zostało wprowadzone do polskiej administracji publicznej, w tym administracji samorządowej, stosunkowo niedawno, jako jedna z regulacji *Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*. Celem ustawodawcy było usprawnienie oraz unowocześnienie zarządzania w polskiej administracji publicznej, a co za tym idzie podniesienie skuteczności i efektywności jej działań. Szczegółowe cele kontroli zarządczej zostały wskazane w w/w ustawie w postaci 7 punktów:

- zgodność działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi,
- skuteczność i efektywność działań,
- wiarygodność sprawozdań,
- ochrona zasobów,
- promowanie i przestrzeganie zasad etycznego postępowania,
- efektywność i skuteczność przepływu informacji,
- zarządzanie ryzykiem¹.

¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. NR 157, poz. 1240, z późn. Zm.

Przyglądając się wyszczególnionym celom KZ, można zauważyć ich zbieżność z założeniami koncepcji zarządzania, funkcjonującej obecnie w administracji publicznej tj. „nowego zarządzania publicznego” (*New Public Management - NPM*). Koncepcja ta, obok innych takich jak np. „*good governance*”, stanowi kontekst funkcjonowania kontroli zarządczej i miała wpływ na jej rozwój i postrzeganie². Jednym z głównych elementów, na które NPM kładzie nacisk, to osiąganie przez sektor publiczny rezultatów. Wiąże się to ze wzrostem skuteczności i efektywności działań, a może temu służyć wykorzystanie narzędzi i metod zarządzania, stosowanych w sektorze biznesowym. *Komunikat Ministra Finansów nr 23 z dnia 16 grudnia 2009r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych* wskazaniami, że za najistotniejszy element kontroli zarządczej należy uznać system wyznaczania celów i zadań dla jednostek w danym dziale administracji rządowej lub samorządowych jednostek organizacyjnych, a także system monitorowania realizacji wyznaczonych celów i zadań³, pozwala przyjąć, że właśnie zwiększenie skuteczności i efektywności działań jest również najważniejszym celem kontroli zarządczej.

W jednym z opracowań Biura Analiz Sejmowych⁴, kontrola zarządcza zostaje wymieniona jako jeden z instrumentów NPM oraz *good governance*, obok takich narzędzi jak zarządzanie strategiczne, wieloletnie planowanie finansowe, budżet zadaniowy, system zarządzania jakością oraz budżet obywatelski.

Celem artykułu jest pokazanie związków pomiędzy NPM a systemem kontroli zarządczej oraz dokonanie oceny, na ile system kontroli zarządczej funkcjonujący w oparciu o standardy zaproponowane przez ministra finansów wpisuje się w wypełnienie postulatów NPM oraz jak w praktyce jednostek samorządu terytorialnego może to być realizowane. Analizy dokonano na podstawie dostępnej literatury oraz doświadczeń autora we wdrażaniu systemu kontroli zarządczej w jednostkach administracji samorządowej.

1. NOWE ZARZĄDZANIE PUBLICZNE

Nowe zarządzanie publiczne to model reformowania administracji publicznej i sektora publicznego oparty na neoliberalizmie oraz zakładający stosowanie w sektorze publicznym mechanizmów rynkowych i technik menadżerskich zapożyczonych z sektora prywatnego⁵.

² Giebel A., *Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych*, [w:] K. Lisiecka T. Papaj (red), *Zarządzanie w administracji publicznej. Narzędzia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2012, s. 22-32.

³ Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, *Dziennik Urzędowy Ministra Finansów* z dnia 30 grudnia 2009, nr 15.

⁴ Marchewka-Bartkowiak K., *Nowe zarządzanie publiczne*, „INFOS Zagadnienia społeczno-gospodarcze”, 2014, 18(178), [<http://www.bas.sejm.gov.pl>], (18.05.2015), s. 4.

⁵ Hensel P., *Sektor publiczny – specyfika i metody zarządzania*, [w:] B. Glinka, M. Kostera (red.), *Nowe kierunki w organizacji i zarządzaniu. Organizacje, konteksty, procesy zarządzania*, Wyd. Wolters kluwer Sp. z o.o., Warszawa 2012, s. 172.

Podejście to pojawiło się w latach 80. ubiegłego stulecia, w krajach anglosaskich, takich jak Wielka Brytania, Stany Zjednoczone Nowa Zelandia oraz Australia.

Bugdol M., poszukując najbardziej właściwej definicji koncepcji NPM, zdefiniował kilka najważniejszych jej założeń. Uznał, iż organizacje, które stosują tę koncepcję:

- dążą do zmniejszenia kosztów działalności,
- zmierzają do doskonałości poprzez wykorzystanie najlepszych podejść/rozwiązań,
- dążą do decentralizacji,
- kładą nacisk na odpowiedzialność za rezultaty,
- zorientowane są na obsługę klienta,
- implementują cele i standardy jakości,
- uelastyczniają struktury i sposoby działania⁶.

Nawiązując do krótkiej charakterystyki koncepcji nowego zarządzania publicznego zawartej we wstępie niniejszego artykułu, można założyć, iż jednym z celów tej koncepcji jest upodobnienie sektora publicznego do sektora prywatnego⁷, ale nie jest to jej jedyny cel. Zaproponowane zostały cztery modele w ramach NPM w sektorze publicznym⁸:

- model 1 – zwiększenie efektywności (np. poprzez: upodobnienie sektora publicznego do sektora prywatnego, nacisk na wzrost skuteczności i efektywności, określanie celów i monitorowanie wyników, wzrost znaczenia audytu wewnętrznego, benchmarking),
- model 2 – decentralizacja i „odchudzenie sektora publicznego (np. poprzez: zwiększenie elastyczności form świadczenia usług publicznych, nacisk na współpracę i koordynację działań pomiędzy różnymi podmiotami publicznymi, zmniejszenie sektora usług publicznych, delegowanie odpowiedzialności i uprawnień),
- model 3 – w poszukiwaniu doskonałości (np. poprzez: nacisk na rozwój i uczenie się, wzrost znaczenia szkoleń, ocenę instytucji publicznych przez pryzmat osiąganych rezultatów, charyzmatyczne sposoby zarządzania, wzrost znaczenia misji i strategii),
- model 4 – orientacja na usługi publiczne (np. poprzez: koncentrację na jakości usług publicznych, orientację na klienta, poznawanie potrzeb i oczekiwań obywateli, współpracę ze społeczeństwem, benchmarking).

⁶ Bugdol M., *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej*, Wyd. Difin, Warszawa 2008, s. 157.

⁷ Opolski K., Modzelewski P., *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, Wyd. CeDeWu, Warszawa 2011, s. 35.

⁸ Ferlie E., Pettigrew A., Ashburner L., Fitzgerald L., *The New Public Management in Action*, Oxford University Press, Great Britain 1997, za: Opolski K., Modzelewski P., *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, Wyd. CeDeWu, Warszawa 2011, s. 35-37.

Przedstawione powyżej charakterystyki poszczególnych modeli nie wyczerpują katalogu instrumentów nowego zarządzania publicznego, gdyż powtarzając za Zawicki T., „instrumentem nowego zarządzania publicznego jest każdy sposób praktycznego urzeczywistniania wartości charakterystycznych dla nowego zarządzania publicznego, odnoszącej się zarówno do ich wymiaru polityczno-ustrojowego, jak i organizacyjnego”⁹. Autor przedstawionej definicji dokonał klasyfikacji instrumentów nowego zarządzania publicznego na dziewiętnaście kategorii:

- decentralizacja polityczna,
- oddzielenie polityki od administracji,
- prywatyzacja,
- doskonalenie świadczenia usług publicznych,
- orientacja na klienta,
- orientacja na rezultaty,
- wywoływanie zmian w kulturze organizacyjnej,
- racjonalizacja struktur organizacyjnych,
- planowanie i zarządzanie strategiczne,
- menadżerski sposób kierowania,
- elastyczne zarządzanie personelem,
- zmiany zasad rachunkowości i sprawozdawczości, rozwój kontroli finansowej i metod zarządzania finansami,
- mierzenie działalności,
- demokratyzacja,
- rozwój mechanizmów rozliczalności,
- promowanie zachowań etycznych,
- ograniczenie roli korporacji zawodowych,
- zmiany zasad przygotowania i wykonywania budżetu państwa oraz tworzenia i egzekucji prawa,
- zmiany zasad realizacji programów (polityki) publicznych¹⁰.

Nowe zarządzanie publiczne jak każda koncepcja ma zalety, ale też i wady. Zwolennicy tego modelu podkreślają, iż jest to podejście rewolucyjne i oznacza zupełnie nowe spojrzenie na zarządzanie sektorem publicz-

⁹ Zawicki M., *Nowe zarządzanie publiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011, s. 50.

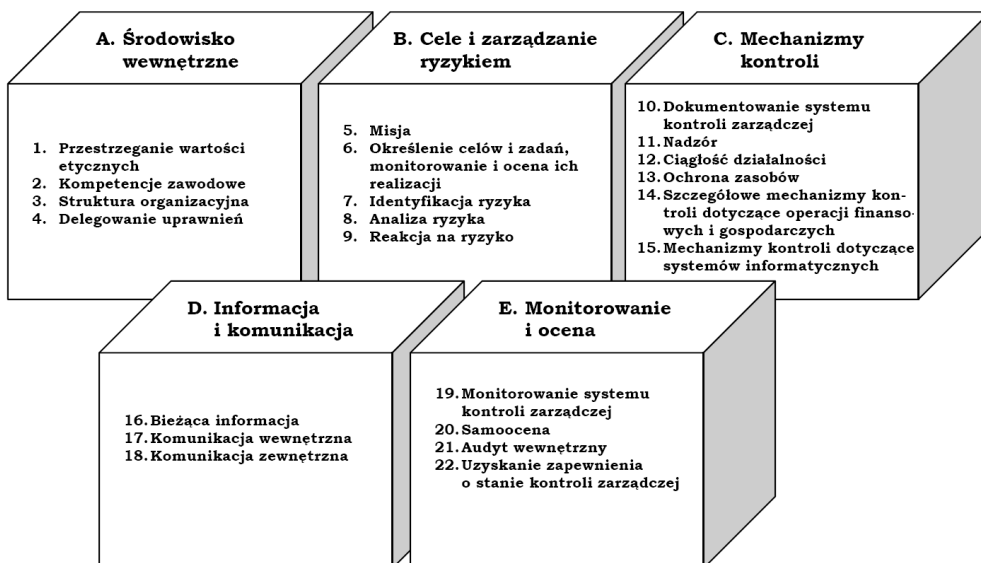
¹⁰ Zawicki M., *Nowe zarządzanie publiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011, s. 51-53.

nym. Natomiast przeciwnicy twierdzą, że model NPM stosowany już od lat 80. XX w. nie przełamuje biurokratycznych przyzwyczajeń¹¹.

2. SYSTEM KONTROLI ZARZĄDCZEJ

Powtarzając za *Ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, kontrola zarządcza to ogół działań podejmowanych do zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy¹². Rozwijając w/w definicję, można przyjąć, iż system kontroli zarządczej to sposób spojrzenia na organizację, który ma ułatwić zarządzanie nią w uporządkowany sposób¹³.

STANDARDY KONTROLI ZARZĄDCZEJ



Rysunek 1. Standardy kontroli zarządczej

Źródło: Opracowanie własne, na podstawie Komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych.

¹¹ Bugdol M., *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej*, Wyd. Difin, Warszawa 2008, s. 157.

¹² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. NR 157, poz. 1240, z późn. Zm.

¹³ *Kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych. Istota, unormowania prawne i otoczenie. Kompendium wiedzy (wersja 1.0)*, Departament Audytu Sektora Finansów Publicznych Ministerstwa Finansów, Warszawa 2012, [www.mf.gov.pl], (18.05.2015), s. 18.

Podpowiedzią, w jaki sposób podejść do implementacji systemu kontroli zarządczej w danej jednostce jest *Komunikat Ministra Finansów nr 23 z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych*. Dokument ten zawiera zestaw wskazówek, które powinny zostać wykorzystane do budowania, monitorowania, oceny oraz doskonalenia systemu kontroli zarządczej. Zbiór standardów kontroli zarządczej został przedstawiony przy pomocy pięciu grup, co zostało zaprezentowane na Rysunku 1.

Przedstawione standardy systemu kontroli zarządczej nie stanowią wymagań w kontekście prawa obowiązującego, a są jedynie ukierunkowaniem dla osób odpowiedzialnych za funkcjonowanie systemu KZ w danej jednostce.

Każda organizacja musi znaleźć swój sposób realizacji standardów KZ, biorąc pod uwagę własne możliwości i potrzeby. Wydaje się zasadne, aby do budowania systemu kontroli zarządczej wykorzystywać już funkcjonujące w jednostce systemy zarządzania oraz wykorzystywane narzędzia, takie jak np.:

- System zarządzania jakością ISO 9001,
- System bezpieczeństwa informacji ISO/IEC 27001,
- System zarządzania ryzykiem ISO 31000,
- System zarządzania ciągłością działania ISO 2230,
- System przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym, zaproponowany przez Krajową Izbę Gospodarczą oraz Polskie Centrum Badań i Certyfikacji,
- Systemy zarządzania bezpieczeństwem i higieną pracy PN-N-18001,
- Model samooceny CAF (Common Assessment Framework – Wspólna metoda Oceny),
- Audyt wewnętrzny
- Kontrola wewnętrzna, itp.

Celem twórców tej koncepcji było usprawnienie działania jednostek administracji publicznej, a praktyka pokazuje, że JST mają problem z postrzeganiem systemu kontroli zarządczej, jako elementu wspomagającego nowoczesne zarządzanie, traktując ją, jako formalny wymóg. Kierownicy JST nie doceniają roli tej koncepcji w praktyce funkcjonowania danej jednostki. Przekłada się to na zbiurokratyzowanie i przeformalizowanie przyjętych podejść/rozwiązań, co może świadczyć o braku zrozumienia intencji ustawodawcy.

3. ANALIZA MOŻLIWOŚCI PRAKTYCZNEGO WYKORZYSTANIA STANDARDÓW KONTROLI ZARZĄDCZEJ DO REALIZACJI KONCEPCJI NOWEGO ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO W JST

Kontrola zarządcza, w tym standardy kontroli zarządczej, nawiązuje do modelu nowego zarządzania publicznego, będąc w pewnym stopniu, narzędziem realizacji jego postulatów. W związku z tym, w opinii autora artykułu, warto w sposób usystematyzowany pokazać na ile kontrola zarządcza rzeczywiście wpisuje się w instrumentarium NPM.

Autor artykułu podjął próbę analizy praktycznego wykorzystania standardów kontroli zarządczej do realizacji modelu nowego zarządzania publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego.

Wyniki przeprowadzonej analizy przedstawia Tabela 1. Za punkt wyjścia do analizy przyjęto zestaw kategorii instrumentów NPM, wyszczególnionych w punkcie 1 niniejszego artykułu, jako swego rodzaju charakterystyk tego modelu oraz standardy kontroli zarządczej wydane przez ministra finansów. Na potrzeby niniejszej analizy, kategorie instrumentów NPM zamieszczono również w Tabeli 1, w kolumnie drugiej, gdyż stanowią one zestaw kryteriów niezbędnych do oceny, czy kontrola zarządcza może stanowić jedno z narzędzi realizacji NPM. Trzecia kolumna przypisuje poszczególnym kryteriom te standardy kontroli zarządczej, które odnoszą się, w większym lub mniejszym stopniu, do ich realizacji. Czwartą kolumnę stanowią przykłady, w jaki sposób JST wypełniają poszczególne standardy KZ, jednocześnie wpisując się w instrumentarium modelu nowego zarządzania publicznego. Przedstawione, w kolumnie czwartej, przykłady nie są a katalogiem zamkniętym i można go rozszerzyć o inne przykłady/doświadczenia w ramach funkcjonowania JST.

Tabela 1. Możliwości praktycznego wykorzystania standardów kontroli zarządczej do realizacji koncepcji „nowego zarządzania publicznego”

Lp.	Kategoria instrumentu NPM	Standard kontroli zarządczej	Przykłady realizacji standardów kontroli zarządczej w praktyce
I	II	II	IV
1.	Decentralizacja polityczna		
2.	Oddzielenie polityki od administracji		
3.	Prywatyzacja		
4.	Doskonalenie świadczenia usług publicznych	Standard 20 Samocena	❖ Samocena przy pomocy kwestionariuszy – Komunikat nr 3 Ministra Finansów z dnia 16 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie samoceny kontroli zarządczej dla jednostek sektora finansów publicznych. ❖ Model samoceny CAF (Common Assessment Framework – Wspólna Metoda Oceny). ❖ Model doskonałości EFQM
5.	Orientacja na Klienta	Standard 18 Komunikacja zewnętrzna	❖ Badanie satysfakcji klientów. ❖ Biuro obsługi klienta, <i>one-stop-shop</i>. ❖ Standardy usług/Karty usług. ❖ Konsultacje z zainteresowanymi stronami. ❖ Budżet partycypacyjny/obywatelski. ❖ Wnioski i skargi, pochwały od klientów. ❖ Strona www oraz BIP. ❖ e-urząd ❖ SMS-owy system powiadamiania mieszkańców. ❖ Infokioski. ❖ Tablice ogłoszeń. ❖ Współpraca z mediami. ❖ Telefon, fax, e-mail, poczta tradycyjna. ❖ Sprawozdania z działalności jednostki. ❖ Polityka bezpieczeństwa informacji.
6.	Orientacja na rezultaty	Standard 6 Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji	❖ Określenie i monitorowanie celów i zadań wynikających ze strategii i wieloletniej prognozy finansowej. ❖ Określenie i monitorowanie budżetu/planu finansowego. ❖ Stosowanie budżetu zadaniowego. ❖ Plany pracy/działalności (np. tabelaryczne zestawienie celów i zadań dla poszczególnych komórek organizacyjnych). ❖ Wprowadzenie podejścia procesowego – zidentyfikowanie i opisanie procesów, ustalenie, realizacja i monitorowanie celów i zadań w okresie minimum rocznym. ❖ Strategiczna karta wyników – BSC. ❖ Regulamin oceny pracowników.
		Standard 7,8,9 Identyfikacja, analiza, reakcja na ryzyko	❖ Systemy i procesy zarządzania ryzykiem, oparte w całości lub częściowo na standardach zarządzania ryzykiem, np.: - Standard Zarządzania Ryzykiem Federacji Europejskich Stowarzyszeń Zarządzania Ryzykiem – FERMA. - Zarządzanie ryzykiem korporacyjnym – Zintegrowana Struktura ramowa – COSO II. - Norma ISO 31000 Zarządzanie ryzykiem. Zasady i wytyczne. - Sformalizowane systemy bezpieczeństwa, w których występuje zarządzanie ryzykiem np. HACCP, ISO 27001, ISO 22301. - Pomaranczowa Księga – Zarządzanie ryzykiem – zasady i koncepcje – podręcznik o zarządzaniu ryzykiem Brytyjskiego Ministerstwa Skarbu. ❖ Procedura działań zapobiegawczych.

7.	Wywoływanie zmian w kulturze organizacyjnej	Standard 2 Kompetencje zawodowe Standard 16 Bieżąca informacja Standard 17 Komunikacja wewnętrzna Standard 18 Komunikacja zewnętrzna	❖ Szkolenia pracowników (plan/harmonogram szkoleń). ❖ Uzupełnianie wykształcenia np. studia podyplomowe. ❖ Internet – np. portale branżowe, prawne, itp. ❖ Prasa branżowa, fachowa literatura ❖ Szkolenia pracowników. ❖ Konferencje, seminaria. ❖ Spotkania benchmarkingowe. ❖ Projekty doskonalące usługi publiczne. ❖ Poczta elektroniczna. ❖ Narady, rady, zebrania. ❖ Zarządzenia szefa urzędu. ❖ Poczta elektroniczna. ❖ Elektroniczne systemy obiegu i nadzoru dokumentów i zapisów. ❖ Szkolenia wewnętrzne. ❖ Badanie satysfakcji pracowników. ❖ Bieżąca współpraca między komórkami. Przykłady zostały wyszczególnione w pkt. 5 niniejszej tabeli.	❖ Dobrze funkcjonujący system komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej. ❖ Narady, zebrania. ❖ Zarządzenia szefa urzędu. ❖ Instrukcje/procedury obiegu dokumentów. ❖ Polityka bezpieczeństwa informacji. ❖ Udział JST w programach doskonalenia jakości usług publicznych. ❖ Zespoły zadaniowe. ❖ Procedury/Instrukcje obiegu dokumentów. ❖ Tablice informacyjne. ❖ Komunikatory elektroniczne. ❖ Skrzynki/urny na zbieranie pomysłów i opinii pracowników. ❖ Polityka bezpieczeństwa informacji.
8.	Racjonalizacja struktur organizacyjnych	Standard 3 Struktura organizacyjna	❖ Regulamin organizacyjny, w tym struktura organizacyjna w formie graficznej. ❖ Statut. ❖ Regulamin pracy. ❖ Opisy stanowisk/karty wymagań stanowiskowych. ❖ Zakresy czynności. ❖ Księga Jakości, Procedury/Instrukcje, Karty procesów – odpowiedzialności w ramach SZJ. ❖ Planowanie zasobów kadrowych w odniesieniu do realizowanych zadań.	
9.	Planowanie i zarządzanie strategiczne	Standard 5 Misja Standard 6 Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji Standard 7,8,9 Identyfikacja, analiza, reakcja na ryzyko	❖ Misja urzędu, która: określa wartości, jest możliwa do dekompozycji na cele i zadania, jest przejrzysta, jest adekwatna, jest zaakceptowana przez wszystkich interesariuszy. Przykłady zostały wyszczególnione w pkt. 6 niniejszej tabeli.	
10.	Menadżerski sposób kierowania	Standard 4 Delegowanie uprawnień	❖ Zarządzenia np. dotyczące powierzenia określonych spraw. ❖ Indywidualne, precyzyjne upoważnienia. ❖ Pełnomocnictwa. ❖ Rejestry upoważnień i pełnomocnictw. ❖ Udokumentowane potwierdzenie przez pracownika przyjęcia odpowiedzialności/uprawnień. ❖ Zakresy czynności.	

	Standard 5 Misja Standard 6 Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji Standard 7,8,9 Identyfikacja, analiza, reakcja na ryzyko Standard 11 Nadzór	Przykład został wyszczególniony w pkt. 9 niniejszej tabeli. Przykłady zostały wyszczególnione w pkt. 6 niniejszej tabeli. Przykłady zostały wyszczególnione w pkt. 6 niniejszej tabeli. ❖ Miesięczne /kwartalne /półroczne /roczne sprawozdania z realizacji celów i zadań. ❖ Sprawozdania z monitorowania procesów. ❖ Audyt wewnętrzny. ❖ Kontrola wewnętrzna. ❖ Stosowanie procedur w ramach Systemu Zarządzania Jakością: Nadzór nad dokumentami, Nadzór nad zapisami, Nadzór nad wyrobem niezgodnym, Audyty wewnętrzne w ramach SZJ.
11.	Elastyczne zarządzanie personelem Standard 2 Kompetencje zawodowe Standard 3 Struktura organizacyjna Standard 12 Ciągłość działalności	Przykłady zostały wyszczególnione w pkt. 8 niniejszej tabeli. ❖ Procesy zarządzania zasobami ludzkimi (zdefiniowanie i opisanie w formie procedur postępowania, regulaminów, zarządzeń): - zatrudnianie pracowników, - służba przygotowawcza, - szkolenie i rozwój pracowników, - ocena pracowników. ❖ Wspomaganie nowozatrudnionego pracownika. ❖ System motywacyjny. Przykłady zostały wyszczególnione w pkt. 8 niniejszej tabeli. ❖ Zapewnienie ciągłości działalności w ramach zarządzania zasobami ludzkimi: - sformalizowany system zastępstw, - plany/harmonogramy urlopów, - rejestry upoważnień i pełnomocnictw, - zabezpieczenia ochronne, np. w okresach zwiększonej zachorowalności na grype. Standard 14 Szczegółowe mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych ❖ Regulaminy/procedury/instrukcje, np.: - polityka rachunkowości, - zasady obiegu i kontroli dokumentów finansowo-księgowych, - instrukcja kasowa, - instrukcja/procedura dotycząca zasad inwentaryzacji, - zasady gospodarowania majątkiem trwałym. ❖ Monitorowanie budżetu i wieloletniej prognozy finansowej. ❖ Stosowanie budżetu zadaniowego. ❖ Sprawozdania finansowe. ❖ Kontrola wewnętrzna – realizacja harmonogramu kontroli wewnętrznej na dany rok. ❖ Realizacja harmonogramu audytów wewnętrznych na dany rok. Przykłady zostały wyszczególnione w pkt. 6 niniejszej tabeli.
12.	Zmiany zasad rachunkowości i sprawozdawczości, rozwój kontroli finansowej i metod zarządzania finansami	
13.	Mierzenie działalności Standard 6 Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji	

14.		Standard 7,8,9 Identyfikacja, analiza, reakcja na ryzyko Standard 19 Monitorowanie systemu kontroli zarządczej	Przykłady zostały wyszczególnione w pkt. 6 niniejszej tabeli. ❖ Wyniki kontroli wewnętrznych oraz kontroli zewnętrznych. ❖ Wynik audytów wewnętrznych. ❖ Wyniki audytów wewnętrznych w ramach np. systemu zarządzania jakością ISO 9001, systemu bezpieczeństwa informacji ISO /IEC 27001, systemu zarządzania bezpieczeństwem i higieną na pracy PN-N-18001. ❖ Wyniki audytów certyfikujących. ❖ Wyniki monitorowania procesów. ❖ Wyniki monitorowania celów i zadań. ❖ Wyniki stosowania procedur kontrolnych np. Inwentaryzacja. ❖ Wyniki badania satysfakcji klientów i pracowników. ❖ Skargi pochwały. ❖ Ewaluacja pracy jednostki. Przykłady zostały wyszczególnione w pkt 4 niniejszej tabeli. Przykład został wyszczególniony w pkt 12 niniejszej tabeli.
	Demokratyzacja	Standard 20 Samooceana Standard 21 Audyt wewnętrzny Standard 18 Komunikacja zewnętrzna	❖ Konsultacje z zainteresowanymi stronami. ❖ Budżet partycypacyjny /obywatelski. ❖ Badanie satysfakcji klientów. ❖ Wnioski i skargi, pochwały od klientów. ❖ e-urząd.
	Rozwój mechanizmów rozliczalności	Standard 6 Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji Standard 7,8,9 Identyfikacja, analiza, reakcja na ryzyko Standard 10 Dokumentowanie systemu kontroli zarządczej	Przykłady zostały wyszczególnione w pkt. 6 niniejszej tabeli. Przykłady zostały wyszczególnione w pkt. 6 niniejszej tabeli. ❖ Dokumenty strategiczne (strategia, budżet, wieloletnia prognoza finansowa, polityki itp.) ❖ Zarządzenia, regulaminy, instrukcje/procedury, standardy usług/karty usług. ❖ Dokumenty dotyczące zakresów czynności, uprawnień, odpowiedzialności. ❖ Dokumentacja związana wdrożeniem sformalizowanych systemów zarządzania np. SZJ ISO 9001 (np. księga jakości, procedury/instrukcje, zapisy), SZBI ISO /IEC 27001 (np. polityka bezpieczeństwa informacji, procedury/instrukcje, zapisy). ❖ Zapisy z realizacji zadań i bieżącej działalności (np. rejestry dokumentów, umowy, akta sprawy, zapisy dot. postępowań w ramach zamówień publicznych, oceny pracowników, itp.) zarówno w formie papierowej jak i elektronicznej np. w bazach danych, w elektronicznym systemie obiegu i nadzoru dokumentów i zapisów.
15.		Standard 13 Ochrona zasobów	❖ Wyniki stosowania procedur kontrolnych np. Inwentaryzacja ❖ Upoważnienia i pełnomocnictwa. ❖ Materiałna odpowiedzialność za powierzone mienie oraz udokumentowane potwierdzenie faktu powierzenia mienia pracownikom.

		Standard 14 Szczegółowe mechanizmy kontroli dotyczące operacji finansowych i gospodarczych Standard 15 Mechanizmy kontroli dotyczące bezpieczeństwa danych i systemów informatycznych Standard 21 Audyt wewnętrzny Standard 22 Uzyskanie zapewnienia o stanie kontroli zarządczej	Przykłady zostały wyszczególnione w pkt. 12 niniejszej tabeli. ❖ Polityka bezpieczeństwa informacji (w tym zasady ochrony danych osobowych) ❖ Wyniki: - kontroli wewnętrznych i zewnętrznych, audytów wewnętrznych dotyczących bezpieczeństwa danych i systemów informatycznych - audytów wewnętrznych w ramach systemu bezpieczeństwa informacji ISO/IEC 27001. Przykłady zostały wyszczególnione w pkt. 12 niniejszej tabeli. ❖ Oświadczenie o stanie kontroli zarządczej – Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie wzoru oświadczenia o stanie kontroli zarządczej. ❖ Przeglądy w ramach funkcjonowania w JST sformalizowanych systemów zarządzania oraz raporty z tych przeglądów.
16.	Promowanie zachowań etycznych	Standard 1 Przestrzeganie wartości etycznych	❖ Kodeks etyki jednostki regulujący zachowania poszczególnych grup zawodowych. ❖ Znajomość i stosowanie branżowych i ogólnodostępnych kodeksów etyki np.: Europejski Kodeks Dobrej Administracji ❖ Znajomość i stosowanie uregulowań prawnych dot. postaw etycznych np. w: Ustawie o pracownikach samorządowych, ❖ System przeciwdziałania zagrożeniom korupcyjnym. ❖ Oświadczenia majątkowe.
17.	Ograniczenie roli korporacji zawodowych		
18.	Zmiany zasad przygotowania i wykonywania budżetu państwa oraz tworzenia i egzekucji prawa		
19.	Zmiany zasad realizacji programów (polityki) publicznych	Standard 6 Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji Standard 7,8,9 Identyfikacja, analiza, reakcja na ryzyko	❖ W sensie oceny realizacji programów – Przykłady zostały wyszczególnione w pkt. 6 niniejszej tabeli. ❖ W sensie przewidywania zagrożeń – Przykłady zostały wyszczególnione w pkt. 6 niniejszej tabeli.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Zawicki M., *Nowe zarządzanie publiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011, Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dziennik Urzędowy Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2009, nr 15, Materiały metodyczne i dydaktyczne dot. systemu kontroli zarządczej, powstałe w wyniku współpracy autora artykułu z firmą Umbrella Consulting Sp. z o.o., Warszawa 2010-2015.

PODSUMOWANIE

Z przeprowadzonej, przez autora, analizy wynika, że standardy kontroli zarządczej wykazują związki z większością kategorii instrumentów NPM. Standardy kontroli zarządczej wpisują się w czternaście z dziewiętnastu kryteriów, które były poddane analizie. Autor nie doszukał się związków standardów kontroli zarządczej z pięcioma, następującymi kryteriami: decentralizacja polityczna, oddzielenie polityki od administracji, prywatyzacja, ograniczenie korporacji zawodowych, zmiany zasad przygotowania i wykonywania budżetu państwa oraz tworzenia i egzekucji prawa.

Stopień wykorzystania standardów kontroli zarządczej do spełnienia kryteriów NPM jest różny, ale jest to zrozumiałe, gdyż model nowego zarządzania publicznego jest koncepcją zdecydowanie szerszą i bardziej skomplikowaną niż koncepcja systemu kontroli zarządczej. Celem autora nie było pokazanie, iż obie koncepcje są tożsame, a jedynie wskazanie, iż system kontroli zarządczej, w tym standardy KZ oraz przykłady praktycznej ich realizacji w JST (w odniesieniu do analizowanych kryteriów), można włączyć w poczet instrumentów realizujących postulaty NPM. Wydaje się, że cel artykułu został osiągnięty.

LITERATURA:

- [1] Bugdol M., *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej*, Wyd. Difin, Warszawa 2008.
- [2] Ferlie E., Pettigrew A., Ashburner L., Fitzgerald L., *The New Public Management in Action*, Oxford University Press, Great Britain 1997, za: Opolski K., Modzelewski P., *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, Wyd. CeDe-Wu, Warszawa 2011.
- [3] Giebel A., *Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych*, [w:] K. Lisiecka T. Papaj (red), *Zarządzanie w administracji publicznej. Narzędzia*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2012.
- [4] Hensel P., *Sektor publiczny – specyfika i metody zarządzania*, [w:] B. Glinka, M. Kostera (red.), *Nowe kierunki w organizacji i zarządzaniu. Organizacje, konteksty, procesy zarządzania*, Wyd. Wolters kluwer S.. z o.o., Warszawa 2012.
- [5] Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, Dziennik Urzędowy Ministra Finansów z dnia 30 grudnia 2009, nr 15.
- [6] *Kontrola zarządcza w sektorze finansów publicznych. Istota, unormowania prawne i otoczenie. Kompendium wiedzy (wersja 1.0)*, Departament Audytu

- Sektora Finansów Publicznych Ministerstwa Finansów, Warszawa 2012, [www.mf.gov.pl], (18.05.2015), s. 18.
- [7] Marchewka-Bartkowiak K., *Nowe zarządzanie publiczne*, „INFOS Zagadnienia społeczno-gospodarcze”, 2014, 18(178), [http://www.bas.sejm.gov.pl], (18.05.2015).
- [8] Materiały metodyczne i dydaktyczne dot. systemu kontroli zarządczej, powstałe w wyniku współpracy autora artykułu z firmą Umbrella Consulting Sp. z o.o., Warszawa 2010-2015.
- [9] Opolski K., Modzelewski P., *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, Wyd. CeDeWu, Warszawa 2011.
- [10] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009r. o finansach publicznych, Dz. U. NR 157, poz. 1240, z późn. zm.
- [11] Zawicki M., *Nowe zarządzanie publiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2011.

STRESZCZENIE

Kontrola zarządcza została wprowadzona do administracji publicznej, jako element unowocześniania zarządzania tymi jednostkami. Jest to system nastawiony na realizację celów i zadań w sposób skuteczny i efektywny, tym samym nawiązuje do koncepcji nowego zarządzania publicznego. W artykule podjęto rozważania, na ile, funkcjonująca w administracji publicznej kontrola zarządcza, realizowana przy pomocy standardów kontroli zarządczej zaproponowanych przez ministra finansów, wpisuje się w koncepcję nowego zarządzania publicznego realizowaną w administracji samorządowej. Przedstawiono również praktyczne przykłady spełnienia standardów kontroli zarządczej w jednostkach administracji samorządowej, w odniesieniu do przyjętych do analizy kryteriów.

Słowa kluczowe: nowe zarządzanie publiczne, kontrola zarządcza, administracja publiczna, administracja samorządowa

SUMMARY

Managerial control system as a tool of new public administration concept, in territorial administration

Managerial control system was introduced to public administration, to modernize management in that area. That system is oriented on effectiveness and efficiency and thus refers to the concept of new public management. The article presents the analysis of managerial control standards, that were defined by minister of finance, in the context of using them to

fulfil demands of new public administration concept, in territorial administration. There are also presented practical examples of implementation managerial control standards in units of territorial administration, in relation to the criteria that were adopted for the analysis.

Key words: new public management, managerial control system, public administration, territorial administration



Ryszard Brol
Uniwersytet Ekonomiczny
we Wrocławiu

Polska powiatowa

WPROWADZENIE

W ocenach dotyczących 25-lecia transformacji ustrojowej, formułowanych przez polityków a także publicystów i naukowców często reprezentowany jest pogląd, że decentralizacja władzy publicznej wdrażająca trójsektorowy samorząd terytorialny jest największym sukcesem procesu transformacji państwa i gospodarki. W szczególności oceny takie odnoszą się do podziału administracyjnego, zakresu kompetencji oraz finansów na szczeblu gminy. Dyskusje i kontrowersje dotyczą natomiast podziału administracyjnego województw a w szczególności delimitacji mapy powiatu.

W niniejszym referacie zaprezentowana została teza, że delimitacja sieci powiatów istotnie ogranicza ich zdolność do efektywnego realizowania zadań publicznych oraz kreowania polityki rozwoju lokalnego. Uwzględniając założenia polskiego modelu samorządu terytorialnego i wynikający z nich – zgodnie z konstytucyjną zasadą pomocniczości – podział zadań między trzema poziomami samorządowych podmiotów władzy publicznej, zaproponowano alternatywne kryteria delimitacji powiatów na podstawie których sformułowano dwie koncepcje *polski powiatowej*. Pierwsza z nich zakłada korektę sieci powiatów – m.in. w oparciu o kryterium samowystarczalności finansowej – wyposażonych w szerokie spektrum instrumentów polityki intraregionalnej, a w szczególności lokalnej polityki gospodarczej, społecznej i przestrzennej. Druga propozycja dotyczy delimitacji powiatów wg kryterium historycznie ukształtowanej *przestrzeni kulturowej*, stanowiącej strefę ciężenia do miast – ośrodków ponadgminnych. W tym przypadku kompetencje powiatu w znaczący sposób poszerzyłyby zakres możliwości kreowania polityki lokalnej w sferze społecznej, kulturowej a w szczególności kreowania lokalnego kapitału społecznego.

1. STAN AKTUALNY

Zasadniczy podział terytorialny państwa – zgodnie z art. 15 Konstytucji RP – powinien uwzględniać: więzi społeczne, kulturowe i gospodarcze, a także zapewniać zdolność wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego. Ogólne wskazanie konstytucyjne zostało rozwinięte w formułę zawierającą trzy kryteria delimitacji powiatów.

Za podstawowe kryterium uznano więzi tożsamościowe oraz akceptację społeczności lokalnych dla proponowanego podziału. Spełnienie tego kryterium wymagało przeprowadzenia szerokich konsultacji, a w niektórych przypadkach negocjacji ze społecznością lokalną gmin mających tworzyć wspólny powiat.

Jako kryterium projektowania sieci powiatowej przyjęto także instytucjonalną zdolność do wykonywania przez nowe jednostki samorządowe zadań publicznych o charakterze ponadgminnym. W myśl tego kryterium uznano, że siedzibą władz powiatu może być miasto sprawujące ponadlokalne funkcje w zakresie usług publicznych które świadczone są na rzecz mieszkańców miasta oraz okolicznych gmin przez następujące instytucje: sąd rejonowy, prokuratura rejonowa, urząd skarbowy, rejonowa komenda policji, rejonowa komenda straży pożarnej, terenowy inspektorat sanitarny, oddział ZUS, szpital rejonowy, placówki szkolnictwa ponadpodstawowego, placówka terenowa KRUS.

Jako trzecie kryterium, przyjęto również zasadę, że jednostka samorządu powiatowego powinna obejmować nie mniej niż pięć gmin oraz liczyć co najmniej 50 tys. mieszkańców – w tym, więcej niż 10 tys. w mieście powiatowym.

Główne kryterium zastosowane w delimitacji mapy powiatów – tj. kryterium więzi tożsamościowych, potwierdzanych przez akceptację lokalnych społeczności dla proponowanej przynależności gminy do powstającego powiatu – nie we wszystkich przypadkach było przestrzegane. Świadczą o tym liczne protesty podejmowane w imieniu mieszkańców oraz powiatowe i gminne samorządy terytorialne uznające, że powiatowy podział administracyjny w istotny sposób burzy ukształtowane przez dziesięciolecia więzi funkcjonalno-przestrzenne. Protesty te potwierdzono formalnymi wnioskami o korektę w podziale administracyjnym dotyczyły zmian granic w 22 powiatach (Brol, 2005 s. 394).

W momencie powołania, znaczna część powiatów nie spełniała – przyjętego w delimitacji sieci powiatów – kryterium określającego instytucjonalną zdolność nowo kreowanej jednostki samorządu terytorialnego do wykonywania usług publicznych o ponadgminnym zasięgu. W szczególności dotyczy to tzw. powiatów *ziemskich*, pozbawionych z mocy prawa, powiatowych jednostek służb, inspekcji i straży. Powiaty z siedzibą władz w miastach na prawach powiatu mają znacząco mniej powiatowych jednostek organizacyjnych. Dotyczy to w szczególności ponadgimnazjalnych oraz specjalnych placówek oświatowych, których organem prowadzącym jest samorząd powiatowy.

W takich przypadkach granice administracyjne powiatów dzielą ukształtowany wspólny lokalny *rynek edukacyjny* między dwa powiaty sa-

morządowe. Sytuacja taka ma również miejsce w odniesieniu do innych funkcji ponadlokalnych np.: ochrony zdrowia, kultury a także pomocy społecznej.

W fazie studialnej reformy administracji publicznej nie wypracowano spójnej koncepcji określającej zasady i kryteria delimitacji powiatowych jednostek terytorialnych. W efekcie, brak takiej spójności oraz dyscypliny w procedurze delimitacji zaważył na dowolności interpretacyjnej przyjętych kryteriów. W efekcie blisko 1/3 powiatów nie wypełnia tych kryteriów, tj. liczby gmin w powiecie, liczby mieszkańców w mieście powiatowym, liczby mieszkańców w powiecie. Przykładowo: najmniejszy pod względem zaludnienia powiat sejneński liczy niespełna 22 tys. mieszkańców, największy nowosądecki około 230 tys. mieszkańców.

Przedstawione informacje, dotyczące zastosowanych w reformie administracji publicznej kryteriów delimitacji sieci powiatowych jednostek terytorialnych oraz skuteczności i konsekwencji w ich wdrażaniu, umożliwiają sformułowanie następujących ocen i wniosków.

- Mocne zróżnicowanie skali powiatowych zasobów demograficznych i gospodarczych w istotny sposób ogranicza efektywną i sprawną realizację ich zadań publicznych w warunkach aktualnych uregulowań prawnych. Istniejący system prawny dotyczący organizacji jednostek powiatowych, zakresu realizowanych zadań publicznych a w szczególności finansów, zapewnić ma swego rodzaju *wspólny mianownik* określający jednakowe warunki funkcjonowania dla znacząco różnych terytorialnych potencjałów społecznych, gospodarczych i przestrzennych. Sytuacja taka w istotny sposób różnicuje warunki sprzyjające sprawności zarządzania publicznego oraz efektywności gospodarki samorządowej w powiatach.
- O kształcie sieci powiatów zdecydowało pominięcie w fazie projektowania i podejmowania decyzji wdrażających reformę administracyjną kryterium ekonomicznej efektywności oraz kryterium stymulowania rozwoju lokalnego. Rozdrobnione małe i bardzo małe powiaty nie gwarantują odpowiedniej skali popytu na usługi publiczne świadczone przez jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego. Zbyt mały potencjał gospodarczy powiatu uniemożliwia wdrożenie zasady znaczącego samofinansowania zadań powiatowych, tym samym powiaty finansowane z dotacji i subwencji nie dysponują instrumentami kreującymi warunki stymulujące rozwój lokalny. W rezultacie powiaty są kosztownymi jednostkami administracji samorządowej, które głównie administrują a nie gospodarują.
- Za największy błąd obowiązującego od 1 stycznia 1999 roku zasadniczego podziału terytorialnego uznać należy utworzenie 46 powiatów *ziemskich*, tj. powiatów pozbawionych większego ośrodka miejskiego i równocześnie posiadających znacznie mniejszy potencjał instytucjonalny i funkcjonalny. Utworzenie tych powiatów oznaczało nałożenie administracyjnych barier przecinających ukształtowane więzi między dużym lub średnim miastem a rozległą strefą ciążenia do miasta. Roze-

rwaniu granicą administracyjną więzi funkcjonalno-przestrzennej, utrudnia i czyni bardziej kosztownym funkcjonowanie wspólnych dla miasta i okalającego go powiatu *ziemskiego* rynków: pracy, oświaty, kultury, usług administracyjnych, komunikacji.

2. PROPOZYCJE ZMIAN

Uwzględniając założenia polskiego modelu samorządu terytorialnego, wynikający z nich podział zadań – zgodny z zasadą pomocniczości – pomiędzy trzy poziomy samorządów terytorialnych a także przestrzenne zróżnicowanie potencjału gospodarczego i demograficznego, zaproponować można następujące kryteria delimitacji sieci powiatowych jednostek terytorialnych.

- **Kryterium efektywności ekonomicznej świadczonych przez powiat usług publicznych.** W tym przypadku zasadnicze znaczenie ma identyfikacja skali popytu na powiatowe usługi publiczne, przy której koszt jednostkowy tych usług może być najmniejszy. Z punktu widzenia tego kryterium o delimitacji granic powiatu decydować powinna wielkość populacji korzystającej z wykonywanych przez powiat usług publicznych. Wielkość ta powinna umożliwić osiągnięcie ekonomicznych korzyści skali w wykonywaniu usług¹.
- **Kryterium sprawności obsługi mieszkańców powiatu.** Wielkość powiatu (obszar i ludność) powinna umożliwiać taką organizację starostwa i podlegających staroście jednostek powiatowych, która zapewnia sprawne, kompletne i terminowe załatwienie spraw mieszkańców, co w konsekwencji gwarantuje wygodną dostępność do powiatowych usług.
- **Kryterium demokracji** – oznaczające, że wielkość powiatu powinna sprzyjać procedurom demokratycznym, takim jak: udział w wyborach, aktywność obywateli w rozstrzyganiu spraw publicznych, kontrolowanie władzy samorządowej i realizacja powiatowej lokalnej polityki społecznej, przestrzennej i gospodarczej.
- **Kryterium stymulowania rozwoju lokalnego.** Spełnienie tego kryterium przez powiatową jednostkę przestrzenną, oznacza delimitację granic powiatu w skali umożliwiającej komplementarne – w relacji z gminami – stymulowanie rozwoju lokalnego. Zbyt mała lub zbyt duża liczba gmin w powiecie może utrudnić tego rodzaju komplementarne współdziałanie na rzecz rozwoju lokalnego
- **Kryterium spójności między „przestrzenią administracyjną”, w której działa, samorząd powiatowy, a przestrzenią funkcjonalną.** Kryterium tego rodzaju zabrania dzielenia ukształtowanego układu funkcjonalno-przestrzennego granicą podziału administracyjnego. Jeśli miasto – ośrodek ponadlokalny, sprawujący funkcje o ponadgminnym charakterze – ma ukształtowaną funkcjonalną strefę ciężenia, to grani-

¹ M. Kachniarz, *Efektywność usług publicznych – teoria i praktyka*, Wrocław 2012, s. 169-171.

ce tej strefy powinny wyznaczyć granicę administracyjną powiatu. W tym przypadku niedopuszczalne jest zarówno administracyjne rozdzielanie miasta (ośrodka ponadlokalnego) od strefy ciężenia, dla której miasto jest ośrodkiem centralnym, jak i dzielenie takiej strefy lub łączenie ponadlokalnych stref funkcjonalnych granicą administracyjną powiatu.

Uwzględniając założenia polskiego modelu samorządu terytorialnego, a także przestrzenne zróżnicowanie potencjału gospodarczego i demograficznego, zaproponować można dwie alternatywne koncepcje zmiany mapy powiatów w Polsce. Pierwsza z nich zakłada zmniejszenie liczby powiatów, co umożliwi znaczące zwiększenie zakresu kompetencji samorządu powiatowego jako podmiotu polityki intraregionalnej a w szczególności lokalnej polityki gospodarczej. Druga koncepcja zakłada zwiększenie liczby powiatów, przy jednoczesnym ograniczeniu ich funkcji do roli ośrodka więzi społeczno- kulturowej w przestrzeni historycznie ukształtowanego ponadgminnego układu terytorialnego.

Pierwsza propozycja zmian oznacza przyjęcie – jako kluczowych – dwóch następujących kryteriów delimitacji powiatów:

- kryterium efektywności ekonomicznej świadczonych przez powiat usług publicznych;
- kryterium stymulowania rozwoju lokalnego.

W przypadku pierwszego kryterium, zasadnicze znaczenie ma identyfikacja skali popytu na powiatowe usługi publiczne, przy której koszt jednostkowy świadczonych usług byłby najniższy. Z punktu widzenia tego kryterium o delimitacji granic powiatu decydować powinna wielkość populacji korzystającej z tych usług. Wielkość ta powinna umożliwiać osiąganie ekonomicznych korzyści skali w sferze społecznych usług publicznych.

Respektowanie kryterium stymulowania rozwoju lokalnego wymuszałoby delimitację sieci powiatów o większym endogenicznym potencjale, umożliwiającym wdrożenie zasady znaczącego samofinansowania powiatów. Zasadę tą częściowo uwzględniają wprowadzone od 1 stycznia 2004 roku zmiany dotyczące klasyfikacji zadań własnych, zwiększenia udziału dochodów własnych powiatów oraz zróżnicowania źródeł ich pozyskiwania, przy jednoczesnej likwidacji większości dotacji budżetowych na zadania realizowane w powiecie. Nie oznacza to jednak radykalnej poprawy sytuacji finansowej powiatów. Udział publicznych środków finansowych, którymi dysponuje samorząd powiatowy w ogólnym zasobie finansów publicznych państwa pozostaje bowiem bez zmian. W istotny sposób natomiast zmieniają się możliwości powiatów w zakresie swobody dysponowania dochodami powiatowych budżetów. Zwiększenie tej swobody oznacza, że decyzje podejmowane przez samorząd powiatowy, dotyczące wydatków budżetowych będą miały większy wpływ na gospodarkę lokalną i skutkować będą większymi dochodami własnymi, których źródłem jest udział w podatkach PIT i CIT.

W większych jednostkach powiatowych – o delimitacji których decydować powinny wymienione wyżej kryteria odnoszące się do skali ich endoge-

nicznego potencjału – zaistniałaby możliwość oparcia dochodów powiatu nie tylko na wyższym udziale w podatkach PIT i CIT, ale również na udziale w podatku VAT oraz całości podatku ryczałtowego od przychodów ewidencjonowanych.

Zastosowanie takiego układu pozwoliłoby na sprawowanie przez starostę niektórych kompetencji organu podatkowego w zakresie zwolnień i ulg, wobec osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą opłacających podatek w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych. Wzbogacenie skali oraz struktury dochodów powiatu o udział w podatku VAT oraz omawiany podatek zryczałtowany znacząco poprawiłaby warunki realizacji powiatowych społecznych usług publicznych. Jednocześnie samorząd powiatowy zyskałby ważny instrument oddziaływania na podstawowy sektor gospodarki lokalnej – małą przedsiębiorczość.

Duża liczba małych słabych ekonomicznie powiatów jest podstawową barierą ograniczającą możliwość wdrożenia proponowanych wyżej zmian. Duży udział dochodów transferowych przy jednoczesnym zbyt małym udziale własnych dochodów podatkowych i wąskiej grupie dochodów na którą powiaty mogłyby oddziaływać powoduje, że system ich zasilania finansowego można określić jako *finansowanie* a nie *system dochodów* w ramach którego jednostki te samodzielnie kształtowałyby strukturę dochodów i miałyby większy wpływ na określenie struktury wydatków. Ukształtowanie w powiatach *systemu dochodów* jako podstawowego finansowego instrumentu oddziaływania na lokalną gospodarkę, przestrzeń i społeczeństwo możliwe jest w sytuacji przyjęcia takich kryteriów delimitacji powiatów, które zdecydują o zmniejszeniu liczby powiatów i zwiększeniu ich endogenicznych potencjałów oraz ukształtowaniu jednostek terytorialnych mieszczących się w kryteriach NUTS III.

Propozycją zmian idącą w innym kierunku od koncepcji przedstawionej wyżej jest ograniczenie roli powiatu do ponadlokalnego ośrodka więzi społeczno-kulturowej w przestrzeni historycznie ukształtowanego układu terytorialnego. W tym przypadku o delimitacji mapy powiatów powinny decydować następujące kryteria:

- kryterium więzi historycznych i społeczno- kulturowych,
- kryterium sprawności w świadczeniu społecznych usług publicznych,
- kryterium spójności między *przestrzenią administracyjną* w której działa samorząd powiatowy a *przestrzenią funkcjonalną*.

Pierwsze z wymienionych kryteriów oznacza, że granice powiatu powinny obejmować historycznie ukształtowaną *przestrzeń kulturową* stanowiącą strefę ciężenia do miasta – ośrodka ponadlokalnego. O istnieniu takiej przestrzeni decyduje lokalna tożsamość wyrażająca się w traktowaniu – przez lokalną społeczność- określonego układu terytorialnego jako małej ojczyzny w której i na rzecz której jednostka znajduje motywy swoich działań i za którą czuje się odpowiedzialna. Drugie z proponowanych kryteriów delimitacji powiatów wskazuje, że wielkość powiatu powinna umożliwiać taką organizację starostwa i podległych starości jednostek powiatowych, która zapewnia bezpośrednią dostępność do społecznych usług publicznych.

W tym przypadku mniej istotne jest osiąganie korzyści skali, bardziej istotne natomiast kompetentne i terminowe załatwianie spraw mieszkańców. Trzecie z wymienionych kryteriów oznacza, że wielkość powiatu powinna sprzyjać procedurom demokratycznym takim jak: udział w wyborach, aktywność obywateli w rozstrzyganiu spraw publicznych, udział w pracach organizacji pozarządowych działających na rzecz społeczności lokalnych i rozwoju lokalnego itp. Przyjęcie wymienionych kryteriów delimitacji powiatów wymagałoby uznania aspiracji powiatowych zgłaszanych przez społeczności dawnych powiatów, które swój status utraciły w roku 1975 i nie odzyskały go w 1999 roku. Dotyczy to m.in. Bystrzycy Kłodzkiej, Nowej Rudy, Nowogardu, Sulechowa i kilkunastu innych dawnych stolic powiatowych. Respektowanie omawianych kryteriów oznaczałoby zwiększenie liczby powiatów poprzez podział dużych obejmujących więcej niż jedną historycznie ukształtowaną strefę ciężenia do ośrodka ponadlokalnego (np. powiat kłodzki).

W omawianej koncepcji powiat byłby wiodącym podmiotem kreującym politykę lokalną w aspekcie społecznym, pozostawiając aspekt gospodarczy i przestrzenny tej polityki samorządom wojewódzkim i gminnym. Przyjęcie takiego rozwiązania oznacza konieczność przekazania realizowanych przez powiat zadań gospodarczych, np. na rynku pracy i w zakresie infrastruktury technicznej na szczebel wojewódzki lub związków samorządowych. Jednocześnie, oznacza to konieczność pełniejszego wyposażenia samorządu powiatowego w instrumenty oddziaływania na sferę społeczną. Miarą sukcesu powiatu w zakresie realizowanej polityki lokalnej w aspekcie społecznym jest poziom wykształcenia lokalnej społeczności, jej kondycja zdrowotna, skłonność do współpracy oraz zdolność mobilizacji społecznej. Celami takiego oddziaływania zapewniającego sukces w sferze społecznej powinny być:

- rozwój instytucji infrastruktury społecznej, tj. kultury, ochrony zdrowia, edukacji, gwarantującej równość szans wszystkich lokalnych społeczności w doskonaleniu kapitału ludzkiego;
- poprawę warunków życia ludności i w efekcie poprawę tzw. walorów użytkowych na terenie powiatu;
- kreowanie lokalnego kapitału społecznego.

W powiecie realizującym główne funkcje społeczne, istotnym celem staje się kreowanie relacji społecznych określanych mianem lokalnego kapitału społecznego. Pojęcie lokalnego kapitału społecznego obejmuje sumę aktualnych i potencjalnych zasobów społecznych na które składają się².

- trwały porządek (ład) społeczny, rozumiany jako zespół wartości, norm i postaw kształtujących lokalne interakcje społeczne;
- trwała zinstytucjonalizowana sieć relacji, znajomości i wzajemnego uznania oraz zaufania – sieć taką tworzą instytucje samorządu lokalnego i gospodarczego oraz różnego rodzaju lokalne związki, stowarzyszenia, organizacje w społeczeństwie obywatelskim;

² R. Brol, *Kapitał społeczny jako czynnik rozwoju lokalnego*, [w:] Problemy rozwoju polityki regionalnej i lokalnej, red. M. Malicki, Szczecin 2008, ss. 41-50, s. 45.

- relacje społeczne, interakcje lokalne przebiegające między mieszkańcami lokalnego układu terytorialnego, między społecznością lokalną a instytucjami samorządowymi i pozarządowymi, a także w ramach tych instytucji i organizacji, które są źródłem nowej wartości, spoiwa łączącego lokalnych aktorów społecznych, utrzymującego lokalną społeczność jako całość, tworząc społeczeństwo lokalne z jednostek.

Niewielkie powiatowe jednostki samorządu terytorialnego realizujące funkcje społeczne, których głównym celem jest kreowanie lokalnego kapitału społecznego, stać się mogą kreatorami rozwoju lokalnego. Ten typ rozwoju polega bowiem bardziej na mobilizowaniu endogenicznych lokalnych potencjałów rozwojowych niż na polityce wspierającej różne rodzaje działalności lub podmioty gospodarcze. Lokalny kapitał społeczny może być istotnym stymulatorem autonomicznego lokalnego środowiska obejmującego zarówno elementy materialne jak i niematerialne, np. zagospodarowanie infrastrukturalne i przedsiębiorczość – ale także kulturę, zwyczaje, tradycje. Istnienie autonomicznego lokalnego środowiska sprzyja rozwojowi lokalnemu.

Nie wszystkie lokalne jednostki terytorialne jednakowo szybko, silnie i skutecznie reagują na pojawiające się egzogeniczne szanse lub zagrożenia rozwoju lokalnego. Kapitał społeczny jest ważnym czynnikiem określającym zdolność gminy do reagowania na zmiany w makro otoczeniu, tj. wykorzystania egzogenicznych czynników rozwoju lokalnego.

Lokalny kapitał społeczny jest istotnym elementem pakietu korzyści zewnętrznych oferowanych przez lokalne samorządy istniejącym i potencjalnym podmiotom gospodarczym. Jest on bowiem czynnikiem kreującym atmosferę przedsiębiorczości i zaufania, obniża koszty zabezpieczenia zasobów, koszty transakcyjne oraz tzw. koszty sygnalizacji ponoszone przez podmioty gospodarki lokalnej. Lokalny kapitał społeczny zmniejsza również niepewność w życiu społecznym i prowadzeniu działalności gospodarczej.

Trwałość procesów rozwoju lokalnej jednostki terytorialnej jest pochodną zdolności podmiotów gospodarki lokalnej do porozumienia się stymulującego powstawanie różnorodnych – stanowiących element lokalnego kapitału społecznego – organizacji i instytucji lokalnych, które sprawiają, że rozwój lokalny nie jest jedynie funkcją różnorodnych działań rozproszonych podmiotów, ale efektem ich wzajemnych relacji w ramach akceptowanego programu.

Przedstawione propozycje zmian stanowią alternatywę. Wdrożenie każdej z nich w istotny sposób zmieniłoby mapę sieci powiatów, a także aktualny model ustrojowy powiatów. W jednym i drugim przypadku, swego rodzaju efektem ubocznym byłoby osiągnięcie większej spójności między wielkością powiatu a strukturą jego zadań i źródeł ich finansowania, a także spójności kryteriów delimitacji mapy powiatów.

LITERATURA:

- [1] Brol R., *Powiat jako podmiot polityki regionalnej*, w: *Transformacja polskiej gospodarki, ocena kierunków i dynamiki zmian strukturalnych*, red. Henryk Ćwikliński, Gdańsk 2005, ss. 392-401.
- [2] Brol R., *Kapitał społeczny jako czynnik rozwoju lokalnego*, w: *Problemy rozwoju polityki regionalnej i lokalnej*, red. M. Malicki, Szczecin 2008, ss. 41-50.
- [3] Kachniarz M., *Efektywność usług publicznych – teoria i praktyka*, Wrocław 2012.

STRESZCZENIE

Polska powiatowa

W referacie przedstawiona została identyfikacja oraz ocena zasad i kryteriów delimitacji powiatowych jednostek terytorialnych. Zaprezentowano pogląd, że delimitacja ta dokonana została bez spójnej koncepcji określającej zasady i kryteria wytyczania granic powiatów. W efekcie – powiatów jest za dużo i są zbyt małe. W konsekwencji takiego rozdrobnienia powiaty dysponują zbyt małym potencjałem instytucjonalnym i gospodarczym, by sprawować powierzane im funkcje społecznych usług publicznych.

W referacie przedstawiono propozycje zastosowania w korekcie sieci powiatowej następujących kryteriów ich delimitacji: efektywności ekonomicznej świadczonych usług publicznych, sprawności obsługi mieszkańców, kryterium demokracji lokalnej, stymulowania rozwoju lokalnego, spójności między „przestrzenią administracyjną” a przestrzenią funkcjonalną. Przyjęcie tych kryteriów umożliwi wdrożenie – zaproponowanych w referacie – zmian dotyczących funkcji administrowania i gospodarowania w powiecie.

SUMMARY

Network of the counties – current form and changes proposal

In this publication author presents evaluation of counties local governments in Poland. This evaluation particularly refers to the criteria that were used to determine the map of polish counties. The outcomes of this evaluation determine the new criteria to reshape the map of the counties.



Agata Buczak
Wałbrzyska Wyższa Szkoła
Zarządzania i Przedsiębiorczości

*„Zabytki nie są chronione i poddawane zabiegom konserwatorskim,
ponieważ są piękne, ale dlatego, że stanowią część narodowego dziedzictwa.
Opieka nad zabytkami nie jest przyjemnością dla oka,
ale ćwiczeniem w pietyzmie”*
G. Dehio

Centrum Nauki i Sztuki „Stara Kopalnia” w Wałbrzychu jako przykład rewitalizacji obiektu poprzemysłowego

WPROWADZENIE

Wałbrzych – niegdyś miasto węglem i z węgla żyjące. Od 1997 roku, wraz z ostatnim wydobytym wagonikiem węgla kamiennego, zostało postawione wobec nowych wyzwań, nowej rzeczywistości bez kopalń, za to z obiektami stanowiącymi infrastrukturę przemysłu górniczego. Ta spuścizna historyczna z czasem stała się obiektem prac rewitalizacyjnych, ochrony i odnowy. Przeobraziła się w dziedzictwo przemysłowe, które określane jest jako „zabytki techniki i obiekty związane z działalnością produkcyjną: kopalnie, huty, elektrownie, obiekty przemysłu przetwórczego, papierniczego, włókienniczego, ceramicznego i in. W ogólnej definicji przedmiotu zawierają się również dzieła myśli inżynierskiej, takie jak: mosty, kanały, wiadukty, obiekty transportu kolejowego i rzeczno”¹. W swej istocie dziedzictwo przemysłowe czy kulturowe posiada wymiar materialny i niematerialny, mierzalny i niewymierny. Jest dowodem i pamiątką po minionych czasach, bogactwem, które można przeliczyć zarówno w formie zasobności finanso-

¹ T. Jędrzyak, *Turystyka kulturowa w obiektach poprzemysłowych – zagadnienia ogólne*, „Turystyka Kulturowa” 2011, nr 4-6, s. 76-77, [www.turystykakulturowa.org].

wej, jak i nieprzeliczalnego świadka historii – w omawianym przypadku – miasta Wałbrzycha. Dziedzictwo takie to wartości historyczne, technologiczne, architektoniczne oraz naukowe², zapis dziejów cywilizacji, której jesteśmy częścią.

Wałbrzych, miasto kiedyś przemysłowe, z górniczymi tradycjami, wpisuje się w charakterystykę historycznego ośrodka gospodarczego opartego na węglu kamiennym. Przeobrażenia, które zaszły w mieście po likwidacji kopalń sprawiły, że w ich początkowej fazie zapanował chaos – społeczeństwo i władze miasta miały trudności z odnalezieniem się w nowej rzeczywistości. Codziennosc z rosnącym poziomem bezrobocia i niezadowolonym społeczeństwem sprawiły, że Wałbrzych postrzegany był jako czarny punkt na mapie Polski, centrum patologii społecznych. W mieście został wprowadzony szereg zmian, poczyniono inwestycje mające na celu poprawę i odbudowanie wizerunku aglomeracji, która potrafiła sprostać wymaganiom otaczającej rzeczywistości. Przekształcenia ekonomiczne, gospodarcze, funkcjonalno - przestrzenne i społeczne potęgowane są również dzięki potencjałowi, jaki niosą ze sobą tereny pokopalniane, w których dzięki planom rewitalizacji dostrzeżono szansę na wydobycie Wałbrzycha z grona miast – widm, kojarzonych z obiektami poprzemysłowymi, które „straszą”, szpecą i wpisują się w zniszczony krajobraz upadającego miasta.

Niniejsza publikacja ma za zadanie ukazać współczesny Wałbrzych jako miasto nadal ważne przemysłowo i ekonomicznie dla kraju, jednak nierozzerwalnie kojarzone z wieżami szybowymi kopalni, które przypominają o korzeniach, z których miasto wyrosło, a dzięki procesom rewitalizacji i konserwacji stanowiących przykład dobrego wykorzystania potencjału obiektów poprzemysłowych, przykład efektywnej realizacji ważnego instrumentu polityki rozwoju regionalnego.

DZIEDZICTWO POPRZEMYSŁOWE I JEGO REWITALIZACJA – CHARAKTERYSTYKA

Zmiany ustrojowe, jakie nastąpiły w Polsce pod koniec XX wieku sprawiły, że Wałbrzych uległ drastycznej metamorfozie wymuszonej przez otaczającą rzeczywistość. „Umrze miasto, jeżeli budowa jego będzie zakończona” – słowa francuskiego pisarza Antoine’a de Saint – Exupéry’ego doskonale pasują do sytuacji, w jakiej znajdował się Wałbrzych. „Bogaty” w obszary i obiekty dziedzictwa poprzemysłowego musiał podjąć działania, które pozwoliłyby mu nie umrzeć.

² M. Kronenberg, *Turystyka dziedzictwa przemysłowego – próba sprecyzowania terminologii*, [w:] *Dziedzictwo przemysłowe jako strategia rozwoju innowacyjnej gospodarki*, red. T. Buryński, IV Międzynarodowa Konferencja Naukowo-Praktyczna Zabrze 6-7.09.2007, Katowice 2007, s. 33-34; W. Affelt, *Dziedzictwo techniki, jego różnorodność i wartości*, „Kurier Konserwatorski” 2009, nr 5, s. 5-6.

Za dziedzictwo poprzemysłowe uważa się „wszystko to, co odziedziczyliśmy po przeszłych pokoleniach, nie dokonując żadnej selekcji tego spadku”³. Jednak selekcja taka jest i dotyczy takich zjawisk, jak⁴:

1. wyburzenia,
2. dewastacja,
3. katastrofa budowlana,
4. zapomnienie.

Według definicji zaproponowanej przez ONZ za dziedzictwo kulturowe należy uznać „obiekty materialne, w których wyróżnia się trzy grupy:

1. zabytki architektury, rzeźby i malarstwa, przedmioty lub struktury archeologiczne, inskrypcje, jaskinie mieszkalne, które mają wybitną wartość z punktu widzenia historii, sztuki lub innej dziedziny nauki;
2. grupy budynków, tj. grupy pojedynczych lub połączonych budynków, które ze względu na swoją architekturę, jednorodność lub położenie w krajobrazie odgrywają w nim ważną rolę, stanowiska archeologiczne, które są wartościowe z historycznego, estetycznego, etnograficznego lub antropologicznego punktu widzenia”⁵.

Jeszcze inna definicja – niejako uzupełniająca dla opisu ONZ – wprowadza zapis, który wskazuje, że „dziedzictwem materialnym miasta są nie tylko pojedyncze, monumentalne dzieła architektury, a składa się na nie wiele obiektów zwyczajnych, które dopiero jako zespół tworzą pewną harmonię, uniwersalną całość”⁶. Natomiast T. Jędrusiak stwierdza, że „dziedzictwo przemysłowe to zabytki budownictwa przemysłowego i techniki; obiekty związane z działalnością produkcyjną, [...] z transportem kolejowym, rzeczonym, morskim i lądowym; dzieła myśli inżynierskiej, tj. mosty, wiadukty, tamy, urządzenia hydrologiczne, a także maszyny i urządzenia stanowiące wyposażenie fabryk, zbiory placówek muzealnych, pojazdy silnikowe, urządzenia kolejowe itp.”⁷.

Posiadanie przez miasto obiektów poprzemysłowych to ogromne wyzwanie nie tylko pod względem ekonomicznym i gospodarczo-przestrzennym. To szereg zobowiązań ewidencyjnych, które, jeśli inwentaryzacja była i jest skrupulatnie prowadzona, pozwalają zapanować nad posiadanym dziedzictwem. Jest to niezwykle ważny aspekt, ponieważ proces rewitalizacji obiektów dziedzictwa poprzemysłowych opiera się w przeważającej mierze na posiadanej dokumentacji obiektu lub obiektów, wiedza o posiadanych

³ K. Kobyliński, *Własność dziedzictwa kulturowego*, Wydawnictwo Instytutu Archeologii i Etnologii PAN, Warszawa 2009, s. 13.

⁴ Tamże

⁵ M. W. Kozak, *Turystyka i polityka turystyczna a rozwój między starym a nowym paradygmatem*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2009, s. 87.

⁶ M. A. Murzyn, Kazimierz. *Środkowoeuropejskie doświadczenia rewitalizacji*, Międzynarodowe Centrum Kultury, Kraków 2006, s. 142.

⁷ T. Jędrusiak, *Turystyka kulturowa*, PWE, Warszawa 2008, s. 27.

zasobach pozwala przygotować odpowiedni plan działania. Proces rewitalizacji, w wypadku Wałbrzycha, obejmuje obiekty poprzemysłowe górnictwa węgla kamiennego i służyć ma podniesienia tego dziedzictwa do rangi atrakcji turystycznej regionu, a „wykorzystuje istniejącą zabudowę o wartości historycznej do nowych funkcji bez naruszania jej kształtu i formy”⁸. W procesie rewitalizacji takich obiektów nowe trendy architektoniczne muszą być pohamowane – liczy się poszanowanie dla przeszłości i umiejętne zagospodarowanie przestrzeni. W literaturze przedmiotu proces rewitalizacji definiowany jest jako „szeroka i zintegrowana wizja oraz działania prowadzące do rozwiązywania problemów miejskich i długotrwałego polepszenia ekonomicznych, fizycznych, społecznych oraz ekologicznych warunków obszaru, który podlega przemianom”⁹. Do działań rewitalizacyjnych należy zaliczyć odbudowę zniszczonych, a niegdyś żywych obszarów miejskich, które na skutek różnych zjawisk, np. gospodarczych, ekonomicznych, wojennych, budowlanych, przestało spełniać swoją pierwotną rolę. Podręcznik rewitalizacji wskazuje, że „pod pojęciem rewitalizacji/odnowy miasta rozumie się kompleksowy proces przemian przestrzennych, technicznych, społecznych i ekonomicznych, prowadzony w zdegradowanej części miasta i przyczyniający się do poprawy jakości życia mieszkańców oraz ożywienia gospodarczego, a zarazem kulturalnego miasta, uzyskanej dzięki:

- przywróceniu ładu przestrzennego;
- likwidacji skutków dekapitalizacji istniejącej substancji budowlanej;
- poprawia istniejącej infrastruktury społecznej i technicznej;
- podkreśleniu walorów historycznych i przyrodniczych;
- odbudowie więzi społecznych”¹⁰.

Najważniejszym aspektem wydaje się być jednak możliwość zwiększenia szans rozwoju miasta, szansa na poprawę życia mieszkańców, a także przekształcenie przestrzeni miejskiej, która zawiera w sobie „kawałek historii” w miejsce, które przybliży nowym pokoleniom minione czasy. Nie można zapomnieć tu o zasadach zrównoważonego rozwoju, a wszystkie prace rewitalizacyjne powinny być prowadzone „z zachowaniem dziedzictwa materialnego i duchowego”¹¹.

Kolejna definicja autorstwa S. Kaczmarka wskazuje, że „rewitalizacja poprzez planowe działania interwencyjne i naprawcze wprowadza nowe wartości jakościowe na obszary, które przechodziły kryzys i nie są w stanie

⁸ W. Pęski, *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast*, Wydawnictwo Arkady, Warszawa 1999, s. 197.

⁹ M. A. Murzyn, Kazimierz. *Środkowoeuropejskie doświadczenia rewitalizacji*, Międzynarodowe Centrum Kultury, Kraków 2006, s. 41-42.

¹⁰ *Podręcznik rewitalizacji. Zasady, procedury i metody działania współczesnych procesów rewitalizacji*, wydany przez Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast we współpracy polsko-niemieckiej w ramach programu TRANSFORM, Warszawa 2003, s. 16.

¹¹ S. Behniak, *Rewitalizacja nieruchomości w procesie odnowy miast*, Wydawnictwo UE, Kraków 2009, s. 43.

utrzymać swojego dotychczasowego przeznaczenia, a przede wszystkim wyposaża je w nowe, odmienne od poprzednich funkcje”¹².

Dla celów niniejszego opracowania należy zamieścić jeszcze kilka definicji procesu rewitalizacji. Według T. Markowskiego i D. Stawasz rewitalizacja polega na „tworzeniu w zdegradowanym obszarze miasta (najczęściej śródmiejskim) dogodnych warunków lokalowych, infrastrukturalnych do rozwoju MSP, działalności edukacyjnej, kulturalnej, atrakcyjnych warunków do zamieszkania itp. Wymaga zmiany struktury zagospodarowania, licznych wyburzeń, remontów, modernizacji, przemieszczeń ludności w skali miasta. Jest przedsięwzięciem planowym, długookresowym i kosztownym. Wymaga zaangażowania nie tylko władz miasta, lecz również podmiotów, instytucji, organizacji, prywatnych inwestorów, a także samych mieszkańców”¹³.

Powyżej przedstawiona definicja jest doskonale sformułowana do celów niniejszego opracowania. Proces rewitalizacji prowadzonej na terenie miasta Wałbrzycha posiada charakterystyczne cechy, takie jak:

- długotrwałość i długofalowość;
- wymagane jest zaangażowanie władz na wszystkich szczeblach zarządzania: lokalnym, regionalnym, centralnym;
- budowanie partnerstwa o charakterze społecznym, czyli sami mieszkańcy powinni brać udział w procesie odnowy, a także partnerstwa o charakterze ekonomicznym, inaczej publiczno – prawnym;
- wykazuje dbałość o zachowanie istniejącego dziedzictwa kulturowego;
- wprowadza na odnawianym obszarze nowe funkcje;
- zwiększenie atrakcyjności obszaru, a tym samym wzmacnianie procesu rozwoju miasta i regionu;
- zmiana wizerunku miasta z przemysłowego (zaniedbane), na miasto z atrakcjami obiektów i terenów poprzemysłowych (pomysłowość, ciekawostki historyczne);
- wzmocnienie aspektu rozwoju turystyki (wskazanie miejsca godnego odwiedzenia).

Proces rewitalizacji w Polsce nie ma długiej historii i doświadczeń, co powoduje, że napotyka trudności, niedopowiedzenia i kłopoty. Główne bariery rewitalizacji związane są z brakiem doświadczeń w zakresie przygotowania i realizacji kompleksowych działań naprawczych i rekonstrukcyjnych. Brak jest również jednolitych uregulowań prawnych, finansowych

¹² S. Kaczmarek, *Rewitalizacja terenów poprzemysłowych. Nowy wymiar w rozwoju miast*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2001, s. 23.

¹³ T. Markowski, D. Stawasz, *Rewitalizacja a rozwój funkcji metropolitalnych miasta Łodzi*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2007, s. 38.

i instrumentów organizacyjnych. Główne utrudnienia zamykają się w kwestiach¹⁴:

- rozproszenia i braku spójności pomiędzy aktami prawnymi regulującymi procesy rekultywacji i zagospodarowania;
- zawężenia w przepisach prawa zakresu rzeczowego rekultywacji i zagospodarowania w zasadzie do kierunku rolnego i leśnego;
- rozdzielenia etapu rekultywacji i zagospodarowania w obowiązujących przepisach prawa bez sprecyzowania zakresu obowiązków, jakie należy spełnić na poszczególnych etapach;
- nieuwzględniania innych czynników charakteryzujących obszary i obiekty przemysłowe (takich, jak czynniki kulturowe, środowiskowe, społeczne, przestrzenne i inne) w procesie projektowania ich rekultywacji i zagospodarowania, a właściwie rewitalizacji;
- nieuregulowania sprawy własności;
- braku w wielu gminach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które stanowią podstawę prawną ładu przestrzennego;
- problemów finansowych, w tym zadłużenia właścicieli (użytkowników) terenów i obiektów wymagających rewitalizacji;
- braku dostatecznych zachęt dla zainteresowania potencjalnych inwestorów terenami i obiektami przemysłowymi;
- rzadkiego korzystania z form publiczno-prawnego partnerstwa.

Pomimo tych barier proces rewitalizacji w Polsce jest realizowany, a jej przykład stanowi tematykę niniejszych rozważań.

W ogólnym, potocznym znaczeniu rewitalizacja miasta kojarzona jest z jego odnową, odbudową, zmianą oblicza, podniesieniem estetyki miejskiej. Przyczynia się do poprawy lub naprawy środowiska przyrodniczego, jednocy siły społeczne i samorządowe, staje się miejscem spotkań i często miejscem, z którego aglomeracja może być dumna. Kolejne rozważania poświęcone będą samej instytucji Centrum Nauki i Sztuki Stara Kopalnia w Wałbrzychu – od idei stworzenia po bieżące działania.

CENTRUM NAUKI I SZTUKI STARA KOPALNIA W WAŁBRZYCHU – PROCES REWITALIZACJI W OBIEKCIE PRZEMYSŁOWYM

Wałbrzych jest miastem z 500-letnią historią górnictwa, a przemysł wydobywczy węgla kamiennego zdeterminował jego charakter przestrzenny, społeczny, ekonomiczny i kulturowy. Pomimo zakończenia wydobywania su-

¹⁴ A. Ostrega, R. Uberman, *Formalnopravne problemy rewitalizacji terenów przemysłowych, w tym pogórnich*, *Górnictwo i Geoinżynieria* Rok 29, Zeszyt 4, 2005, s. 122.

rowca do dziś w dobrym stanie zachowały się wieże szybowe¹⁵, np. „Bolesław Chrobry I” z 1930 r. i „Bolesław Chrobry II” z 1939 r. w Śródmieściu; „Jan” u podnóża Chelmcza w dzielnicy Biały Kamień zbudowany w 1947 r.; „Tytus” w Konradowie z pierwszą w mieście żelbetową wieżą z 1924 r.; „Chwalibóg” w Starym Zdroju z 1988 r.; „Teresa” z 1924 r. w dzielnicy Rusinowa; „Julia” z 1865 r. i „Sobótka” z 1874 r. w dzielnicy Biały Kamień; „Irena” w dzielnicy Sobiecin. Wszystkie wieże szybowe zostały wpisane do Dolnośląskiego Rejestru Zabytków jako obiekty nieruchome. Oprócz wież szybowych na terenie miasta w pełni zachowało się sześć szybów, m.in. „Julia” i „Sobótka”, „Jan”, „Chwalibóg”, „Teresa” i „Tytus”¹⁶.

W 1993 roku zespół ekspertów składający się z historyków techniki i górnictwa Politechniki Wrocławskiej, kierownictwa kopalń i muzeum miejskiego, konserwatora zabytków oraz przedstawicieli samorządu miasta zdecydował, że najlepsza formą ochrony dziedzictwa przemysłowego Wałbrzycha będzie utworzenie zespołu przemysłowego muzeum, a najlepszym obiektem spełniającym normy techniczne i reprezentacyjne jest zespół budynków powierzchniowych kopalni „Julia” wraz z ok. 200 – metrowym fragmentem historycznej, spławnej „Lisiej Sztolni” z końca XVIII w. Efektem konsultacji było powołanie przy Muzeum Okręgowym Oddziału Muzeum Przemysłu i Techniki, które dziś zlokalizowane jest przy ulicy Wysockiego. Zespół wydobywczo-przeróbczy „Julia” został zakwalifikowany jako najbardziej cenny i właściwy „materiał” na przyszłe muzeum, ponieważ „charakteryzuje się wartościami poznawczymi z dziedziny rozwoju myśli technicznej i metod produkcji w wałbrzyskim rejonie złóż węgla kamiennego w XIX i XX wieku. Zabudowa kopalni reprezentuje powszechnie stosowane od połowy XIX w. po lata 20. XX wieku i jest świadectwem zmian, jakie zachodziły w technologii wydobywania węgla. Stanowi zwarty kompleks budynków przemysłowych połączonych ze sobą funkcjonalnie, które umożliwiają realizację pełnego cyklu wydobywania węgla, przygotowania do zbytu i do koksowania. Pod względem stylistycznym architektura obiektów kopalnianych dostosowana została do reguł powszechnie przyjętych pod koniec XIX wieku (gdzie dominowała stylistyka historyzmu) i na początku XX wieku – tu z kolei budynki miały charakter neoklasycystyczny i modernistyczny”¹⁷. Analizy Wojewódzkiego Urzędu Ochrony Zabytków we Wrocławiu wskazywały, że „cały zespół, jak też wchodzące w jego skład poszczególne budowle są charakterystyczne dla procesu rozwoju techniki, technologii i architektury przemysłu. Przedmiotowy zespół [...] obejmuje logistyczne i historycznie ukształtowane dzieła związane z wydobywaniem i przerobem węgla, a całe założenie stanowi świadectwo minionej epoki, którego zachowanie, ze względu na posiadane wartości historyczne i artystyczne, leży w dobrze pojętym intere-

¹⁵ E. Gonda-Soroczyńska, *Obszary pokopalniane Wałbrzycha, przemiany bazy ekonomicznej i struktury przemysłowej miasta*, [w.] *Gospodarka przestrzenna XXI wieku – nowe wyzwania*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 152, Wrocław 2011, s. 121-122.

¹⁶ A. Mucha, *Pamiętki wałbrzyskiego górnictwa węglowego*, Muzeum w Wałbrzychu – Oddział Muzeum Przemysłu i Techniki, Wałbrzych 2002.

¹⁷ M. W. Lorenc, A. Wajsen, *Możliwości rewitalizacji terenu kopalni „Julia” w Wałbrzychu na tle wybranych przykładów europejskich*. Problemy Ekologii Krajobrazu T.XXIV, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu, Wrocław 2009, s. 88-89.

sie społecznym”¹⁸. Zespół kopalni „Julia” jest unikatowym przykładem zachowania układu powierzchniowych budowli kopalnianych, otoczonych nowymi budynkami i ciągami komunikacyjnymi, które „z zachowanym zespołem trzech wież szybowych typu Malakow, położonych blisko siebie, jest jedyny na świecie”¹⁹(fot. 1).



Fotografia 1. Szyb górniczy typu Malakow w Kopalni „Julia”

Źródło: M. W. Lorenc, A. Wajsen, *Możliwości rewitalizacji terenu kopalni „Julia” w Wałbrzychu na tle wybranych przykładów europejskich*. Problemy Ekologii Krajobrazu T.XXIV.

Koncepcja działania, którą dla Muzeum opracował zespół ekspertów zakładała, że do jego zadań należy ma rejestrowania i gromadzenie opracowań naukowych, eksponowanie budynków kompleksu, konstrukcji i eksponatów związanych z gałęzią przemysłu górniczego, koksowniczego, włókienniczego i energetycznego. Urządzenia takie to między innymi elektryczna maszyna wyciągowa (fot. 2) oraz zespół generatorów w hali generatorów (fot. 3)

¹⁸ Tamże, s. 89.

¹⁹ R. Slotta, *Zabytkowe zakłady górnicze jako pomniki kultury ze szczególnym uwzględnieniem „Lisiej Sztolni” w Wałbrzychu*, Międzynarodowa Konferencja pt. „Lisia Sztolnia jako zabytek techniki europejskiego dziedzictwa kulturowego”, 2001.



Fotografia 2. Elektryczna maszyna wyciągowa

Źródło: M. W. Lorenc, A. Wajsen, *Możliwości rewitalizacji terenu kopalni „Julia” w Wałbrzychu na tle wybranych przykładów europejskich*. Problemy Ekologii Krajobrazu T.XXIV.

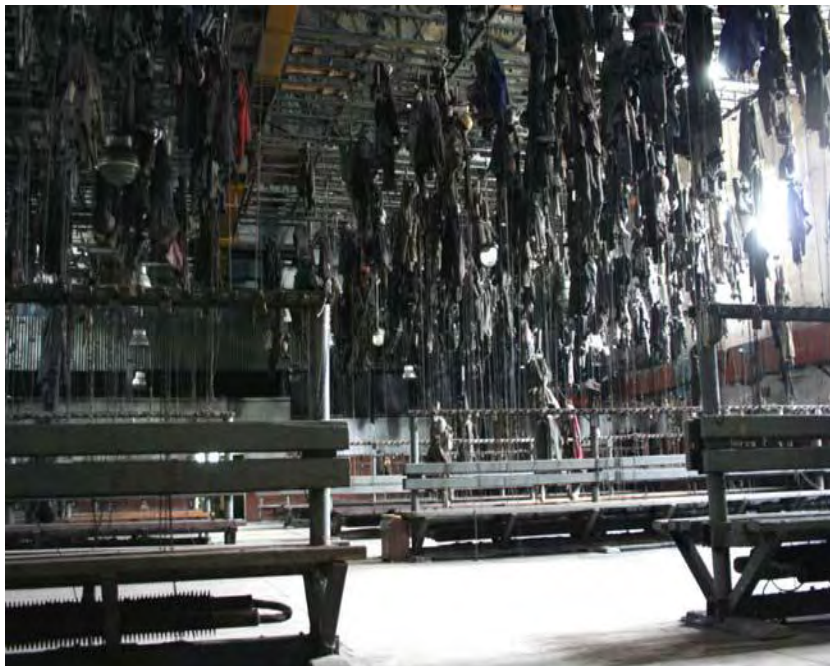


Fotografia 3. Hala generatorów

Źródło: M. W. Lorenc, A. Wajsen, *Możliwości rewitalizacji terenu kopalni „Julia” w Wałbrzychu na tle wybranych przykładów europejskich*. Problemy Ekologii Krajobrazu T.XXIV.

Inne, doskonale zachowane i przygotowane dla zwiedzających obiekty to: szatnia górników (fot. 4), warsztat z 1890 r. wraz z wyposażeniem, fragment wielkiego silnika parowego (fot. 5)²⁰.

²⁰ M. W. Lorenc, A. Wajsen, *Obiekty dziedzictwa górniczego w krajobrazie – wybrane przykłady rewitalizacji i zagospodarowania turystycznego*, Dzieje górnictwa – element europejskiego dziedzictwa kultury, red. P.P. Zagożdżona i M. Madziarza, Wrocław 2010, s. 254-255.



Fotografia 4. Szatnia górnicza „brudna”

Źródło: M. W. Lorenc, A. Wajsen, *Obiekty dziedzictwa górniczego w krajobrazie – wybrane przykłady rewitalizacji i zagospodarowania turystycznego*, Wrocław 2010.



Fotografia 5. Pocięty na fragmenty silnik parowy

Źródło: M. W. Lorenc, A. Wajsen, *Obiekty dziedzictwa górniczego w krajobrazie – wybrane przykłady rewitalizacji i zagospodarowania turystycznego*, Wrocław 2010.

Miejsce, które do tej pory było nieco zapomniane i pozostawione samemu sobie zyskało nowe przeznaczenie. W planach władz miejskich powołane Muzeum miało pełnić funkcję centralnego, usługowego i kulturalnego ośrodka miasta, gdzie w przyjaznej atmosferze mieszkańcy miasta mogliby zapoznać się z historią swojej aglomeracji, gdzie byłaby szansa na rozwój intelektualny młodych pokoleń. „Jednocześnie w ramach rozwoju gospodarczego miasta muzeum miało przyczynić się do powstania nowych miejsc pracy, zachęcić mieszkańców do aktywności gospodarczej i do współuczestnictwa w tworzeniu nowego ośrodka kulturalno-naukowego, nawiązano więc do sfery rekreacyjnej, rozrywkowej i handlowej”²¹.

W 2008 r.²² przedstawiono zadania inwestycyjne, którym nadano nazwę Parku Wielokulturowego Stara Kopalnia. Wykonawcą koncepcji zostało Biuro Projektowo-Inżynierskie Redan Sp. z o.o., natomiast prace projektowe – kosztorysowe wykonała firma Pas Project Archi Studio z Nadarzyna²³. 11 stycznia 2011 r. projekt pod nazwą „Rewitalizacja i adaptacja na cele kulturalne byłej Kopalni Węgla Kamiennego „Julia” – Zadanie 1 projektu Parku Wielokulturowego Stara Kopalnia” otrzymał pomoc w finansowaniu w wysokości 35 751 423 zł z unijnego Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko w ramach działania „Ochrona i zachowanie dziedzictwa kulturowego o znaczeniu ponadregionalnym”. Z kolei umowa o dofinansowaniu projektu pomiędzy Gminą Wałbrzych a Ministerstwem Kultury i Dziedzictwa Narodowego podpisano 24 kwietnia 2010 roku²⁴. Łączna suma nakładów inwestycyjnych (kosztów kwalifikowanych) dla projektu została wówczas określona na 52 575 622 zł, jednak w trakcie prac budowlanych i konserwatorskich wzrosła do kwoty 95 mln zł²⁵. Niektóre źródła podają, że „rewitalizacja Starej Kopalni kosztowała 160 milionów złotych”²⁶. Władze miasta zapowiedziały rozliczenie dotychczasowych kosztów w pierwszej połowie 2015 r.

Corocznie wydatki na cel dalszej rewitalizacji „Starej Kopalni” wpisywane są w plany budżetowe miasta. Dla przykładu w budżecie zatwierdzonym w 2014 r.²⁷ zamieszczono informacje o przebudowie i dalszej adaptacji budynku przemysłowego nr 2 (siłowni) – koszt przewidziano na kwotę 96 486 zł, z czego 16 091 zł pochodzić ma z budżetu własnego, a pozostałe 80 395 zł ze środków UE, a dokładnie z puli Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2009-2014 i Norweskiego Mechanizmu

²¹ P. Gerber, *Projekt i realizacja Muzeum Przemysłu i Techniki w Wałbrzychu*, [w:] *Historyczne okręgi przemysłowe w okresie dezindustrializacji*, red. E. Różycka-Rozpędowska, Wrocław 1997, s. 32-33.

²² *Lokalny Program Rewitalizacji Wałbrzycha na lata 2008-2015*, przyjęty uchwałą Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 12.02.2009 r. (z późniejszymi zmianami), s. 60-62.

²³ [<http://www.starakopalnia.pl/pl/aktualnosci/16-spotkanie-z-dnia-25022011-r-z-przedstawicielami-firmy-pas-projekt-archi-studio>], (24.01.2012).

²⁴ [<http://www.mkidn.gov.pl/pages/posts/podpisanie-umowy-dofinansowania-projektu-park-wielokulturowego-stara-kopalnia-735.php>], (12.06.2012).

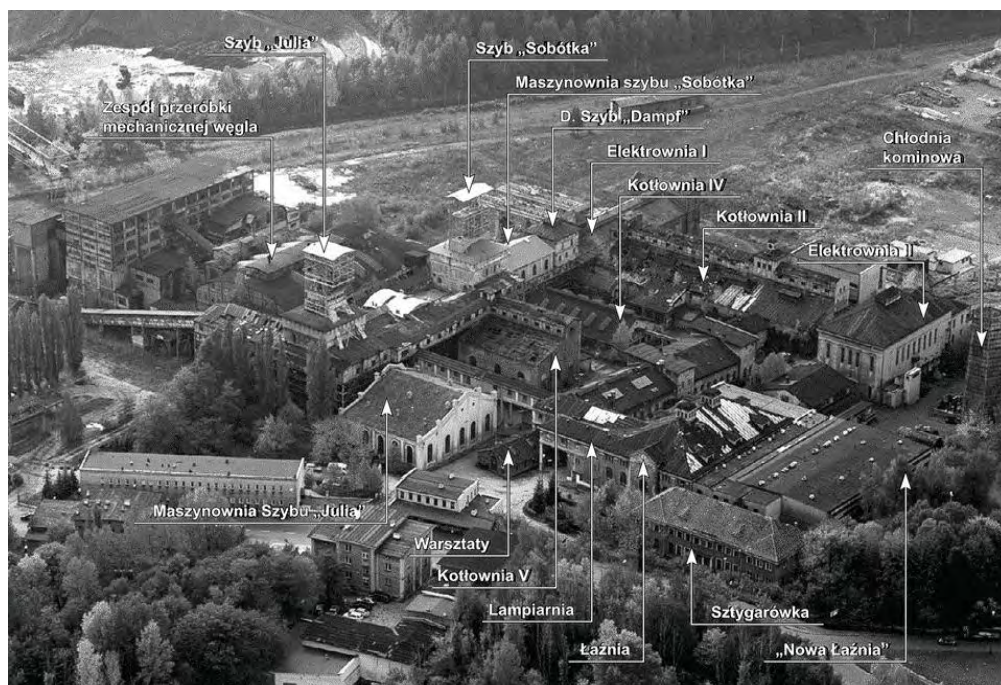
²⁵ [<http://www.gazetawroclawska.pl/artykul/3590189,bedziemy-mieli-nowa-podziemna-trase-tyrystyczna-na-dolnym-slasku,id,t.html>] – aktualizacja 2014-09-28, (01.04.2015).

²⁶ [http://weekend.gazeta.pl/weekend/1,138262,17797871,Nowa_Stara_Kopalnia_architektoniczna_duma_Walbrzycha.html], (18.05.2015).

²⁷ Uchwała nr II/19/2014 Rady Miasta Wałbrzycha z dnia 18 grudnia 2014 r. – Biuletyn Informacji Publicznej – www.um.walbrzych.pl.

Finansowego. Innymi przykładowymi planami budżetowymi są, np.: doposażenie w sprzęt informatyczny instytucji kultury Gminy Wałbrzych w kwotach, odpowiednio: ze środków własnych 519 zł, ze środków EU 1 160 zł, a także „inne działania rewitalizacji i adaptacji na cele byłej Kopalni Węgla Kamiennego „Julia” ze środków własnych w kwocie 24 930 zł, a ze środków EU 53 176 zł.

Prace na „Starą Kopalnię” rozpoczęte w maju 2011 r., dotyczą rewitalizacji 16 budynków pokopalnianych, które znajdują się na ponad czterech hektarach terenu. Stan z 2008 roku obrazuje fotografia nr 6.



Fotografia 6. Stan budynków dawnej KWK „Julia” w 2008 r.

Źródło: J. Blachowski, A. Nowacka, *Internetowy system geoinformacyjny o dawnych obiektach górniczych na przykładzie Kopalni Węgla Kamiennego „Julia” w Wałbrzychu*, Prace Naukowe Politechniki Wrocławskiej nr 133, 2011. – zdjęcie wykonane przez Redan Sp. z o.o.

Kolejna fotografia obrazuje wizualizację terenu Parku Wielokulturowego Stara Kopalnia, funkcjonującego w mediach i świadomości mieszkańców jako Centrum Nauki i Sztuki Stara Kopalnia.



Fotografia 7. Wizualizacja zagospodarowania Parku Wielokulturowego „Stara Kopalnia” po rewitalizacji

Źródło: J. Blachowski, A. Nowacka, *Internetowy system geoinformacyjny o dawnych obiektach górniczych na przykładzie Kopalni Węgla Kamiennego „Julia” w Wałbrzychu*, Prace Naukowe Politechniki Wrocławskiej nr 133, 2011.

Zakres prac, jaki został już wykonany jest ogromny, jednak wiele zadań nadal jest zaplanowanych i odłożonych w czasie, ponieważ wymaga to nakładu środków, których Wałbrzych w chwili obecnej nie posiada: „To jednak nie koniec prac w tym miejscu. Inwestycja objęła tylko część całego kompleksu kopalni Thorez. Tuż obok niszczej zabudowania i urządzenia sortowni węgla. Przez siatkę ogrodzenia można tu zauważyć jeszcze górnicze wagoniki, narzędzia i rozrzucone po ziemi kaski. Jakby górnicy odeszli stąd z dnia na dzień, nie dbając o to, co zostawiają za sobą”²⁸. Ten stan rzeczy obrazuje fotografia nr 8.

²⁸ [http://weekend.gazeta.pl/weekend/1,138262,17797871,Nowa_Stara_Kopalnia_architektoniczna_duma_Walbrzycha.html], (18.05.2015).



Fotografia 8. Część kompleksu kopalni Thorez jeszcze nie objęta rewitalizacją

Źródło: [http://weekend.gazeta.pl/weekend/1,138262,17797871,Nowa_Stara_Kopalnia_architektoniczna_duma_Walbrzycha.html], autor zdjęć: Filip Springer.

9 listopada 2014 r. odbyła się uroczystość otwarcia Centrum Nauki i Sztuki Stara Kopalnia. Trzy lata prac pozwoliło udostępnić zwiedzającym obiekty i tereny, które lata temu przeżywały swoje „złote dzieje”. Tak opisywała to prasa: „To, co w tym miejscu ujmuję chyba najbardziej, to fakt, że architekci zrezygnowali z wirtuozerskich popisów, a skoncentrowali się na zadaniu przywrócenia obiektom dawnej świetności. Tak duży i zróżnicowany kompleks z pewnością kusił możliwościami łączenia starego z nowym. Tutaj jednak nic takiego się nie dzieje.(...) Stała tu nowoczesna kostka recepcji, do której na wskroś frontowego placu prowadzi korytarz z metalowych kratownic, wprowadzający zwiedzających w industrialny charakter całego założenia. (...) Podobny efekt wywołuje też aranżacja jednego z wewnętrznych placów, usianego rozrzuconymi jakby od niechcenia kołami zębatymi i innymi elementami kopalnianej maszynerii. Trudno nie odnieść wrażenia, jakby górnicze wyciągi rozpadły się jeszcze w trakcie działania, a ich części rozwłócone po okolicy wiele lat temu po prostu odsłonięto i wystawiono na widok publiczny. Wyremontowana została także pobliska wieża, na jej szczyt można wjechać windą. Rozciąga się tu zapierający dech w piersiach widok nie tylko na cały zespół, ale też na sporą część miasta. (...) Cała reszta Starej Kopalni to właściwie hołd złożony jej pierwszemu architektom. Niemal wszędzie tam, gdzie to było możliwe, starano się zachować albo chociaż przywrócić dawny wystrój i sznyt kopalnianych obiektów. Największe wrażenie robi chyba maszynownia, w której zachowały się niemieckie jeszcze maszyny wyciągowe. Stoją w sterylnych (dziś) pomieszczeniach, wyłożonych białymi kafłami i wykończonych drewnem oraz mosiądzem. (...) Uderzająca jest ta kultura aranżowania przestrzeni przez przed-

wojennych architektów nawet w pomieszczeniu o tak prozaicznej funkcji. Rzecz jasna nie wszędzie zachowanie wszystkich architektonicznych detali było możliwe. Stara Kopalnia jest dziś bowiem siedzibą kilku instytucji – interaktywnego muzeum pełnego migoczących ekranów i innych technologicznych cudów, domu kultury i zespołu pieśni i tańca. Musiało się tu też znaleźć miejsce na sale konferencyjne, kawiarnię czy pomieszczenia biurowe²⁹. Fotografie nr 9, 10 i 11 obrazują teraźniejsze oblicze zrewitalizowanych obiektów byłej Kopalni Węgla Kamiennego „Julia” w Wałbrzychu – Centrum Nauki i Sztuki Stara Kopalnia.



Fotografia 9. Stara Kopalnia – kompleks muzealno-edukacyjny

Źródło: [http://weekend.gazeta.pl/weekend/1,138262,17797871,Nowa_Stara_Kopalnia_architektoniczna_duma_Walbrzycha.html], autor zdjęć: Filip Springer.

²⁹ [http://weekend.gazeta.pl/weekend/1,138262,17797871,Nowa_Stara_Kopalnia_architektoniczna_duma_Walbrzycha.html], (18.05.2015).



Fotografia 10. Jeden z wewnętrznych placów

Źródło: [http://weekend.gazeta.pl/weekend/1,138262,17797871,Nowa_Stara_Kopalnia_architektoniczna_duma_Walbrzycha.html], autor zdjęć: Filip Springer.



Fotografia 11. Widok na plac frontowy od ulicy Wysockiego w Wałbrzychu

Źródło: [http://weekend.gazeta.pl/weekend/1,138262,17797871,Nowa_Stara_Kopalnia_architektoniczna_duma_Walbrzycha.html], autor zdjęć: Filip Springer.

„Miasta nie składają się tylko z domów i ulic, ale z ludzi i ich nadziei” (Św. Augustyn). Ta sentencja wydaje się być odpowiednia do podsumowania prac, jakie zostały wykonane na terenie byłej Kopalni Węgla Kamiennego „Julia” w Wałbrzychu. Uwypuklone zostały możliwości architektoniczne, strukturalne, przestrzenne obiektów, które kiedyś były symbolem miasta przemysłowego, opartego na węglu kamiennym. Dziś historia górnictwa przemawia do odbiorcy w nowoczesnej aranżacji, a proces rewitalizacji, który ciągle trwa, spełnia swoje funkcje i daje szanse na większe korzyści w przyszłości.

PODSUMOWANIE

Proces rewitalizacji obiektów poprzemysłowych jest wieloaspektowy, długotrwały, czasochłonny. Do jego powodzenia z pewnością przyczyniają się unormowania prawne, duże zasoby finansowe i organizacyjne, wiedza, operatywność, zaangażowanie, poszanowanie zasad bezpieczeństwa i historii ze strony inicjatorów i projektantów nowego oblicza starych miejsc. Rewitalizacja to proces ożywiania terenów zdegradowanych przez przemysł, dostosowywanie i przekształcanie ich w obszary atrakcyjne turystycznie, gospodarczo, przestrzennie i kulturowo.

Takiemu właśnie procesowi zostały poddane tereny po byłej Kopalni Węgla Kamiennego „Julia” w Wałbrzychu i dziś udostępniane są szerokiemu gronu zwiedzających pod szyldem Centrum Nauki i Sztuki Stara Kopalnia. Prace nad tym projektem cały czas nie zostały zakończone, ale widoczne efekty dotychczasowych działań doskonale oddają wielkość prac, jakie już zostały wykonane i ogromu środków finansowych i inwestycyjnych, jakie pochłonęły. W projekcie Starej Kopalni nadal znajdują się prace związane z: „modernizacją i adaptacją zakładów przeróbki mechanicznej węgla na potrzeby Filharmonii Sudeckiej oraz Muzeum Tożsamości Wałbrzyszan, budowa infrastruktury techniczno-rekreacyjnej, adaptacja budynku „szygarówki” na hotel, budynku siłowni na zespół sportowo-rekreacyjny oraz budowa samych urządzeń rekreacyjnych, a także budowa zespołu rekreacyjno-gastronomicznego. Projekt przewiduje również komercyjny model finansowania całej inwestycji – wieloletnią dzierżawę lub sprzedaż budynku tzw. łązni podmiotowi komercyjnemu”³⁰.

Centrum Nauki i Sztuki Stara Kopalnia tworzone było z myślą, że będzie miejscem dla instytucji kultury, przestrzeni publiczną, miejscem aktywnego relaksu dla mieszkańców Wałbrzycha i turystów. Powoli te plany są realizowane i zyskują uznanie na arenie krajowej i międzynarodowej. 23 lutego 2015 r. Stara Kopalnia została członkiem Dolnośląskiej Organizacji Turystycznej. Oznacza to, że Centrum Nauki i Sztuki Stara Kopalnia znalazło się w gronie najważniejszych atrakcji turystycznych Dolnego Śląska i dzięki temu region turystyczny może pochwalić się unikalnym obiektem związanym z historią górnictwa węglowego. Wpis do Dolnośląskiej Or-

³⁰ *Lokalny Program Rewitalizacji Wałbrzycha na lata 2008-2015*, s. 61; Studium wykonalności, s. 51-52.

ganizacji Turystycznej oznacza również, że Stara Kopalnia może liczyć na promocyjne wsparcie w kraju i za granicą, co istotnie przyczynić może się do zwiększenia liczby turystów, którzy zechcą zobaczyć i odwiedzić poprzemysłowy obiekt poddany procesowi rewitalizacji i odnowy. Uroczyste otwarcie Centrum Nauki i Sztuki Stara Kopalnia w 2014 r. zapoczątkowało nowy okres w życiu Wałbrzycha, pisany jest nowy rozdział z życia miasta, które wyrosło na przemyśle węglowym. Stara Kopalnia kultywuje te tradycje poprzez organizowane w swych obiektach wystawy czasowe, warsztaty ceramiczne, historyczne, garncarskie, warsztaty rzemiosła „Do It Yourself – zrób to sam, a dzięki nowoczesnej infrastrukturze możliwa jest organizacja różnego rodzaju wydarzeń i imprez naukowych, edukacyjnych, rekreacyjnych i wystawienniczych, koncertów, konferencji, targów i jarmarków. W ten sposób dawny, wałbrzyski potencjał przemysłowy kreatywnie i z powodzeniem został przekształcony na unikalny w skali Polski i Europy zespół obiektów służących edukacji i sztuce. Zespół, w którym przywróconym do swej świetności technicznym zabytkom industrialnej przeszłości towarzyszą najnowsze narzędzia kreowania i prezentacji nowych wartości artystycznych, a wszystko to spięte jest klamrą odkrywczą ekscytacji towarzyszącej wszystkim zwiedzającym, którzy składają wizytę w Starej Kopalni”³¹. Warto poczekać na więcej.

LITERATURA:

- [1] Bėlniak S., *Rewitalizacja nieruchomości w procesie odnowy miast*, Wydawnictwo UE, Kraków 2009.
- [2] Blachowski J., Nowacka A., *Internetowy system geoinformacyjny o dawnych obiektach górniczych na przykładzie Kopalni Węglu Kamiennego „Julia” w Wałbrzychu*, Prace Naukowe Politechniki Wrocławskiej nr 133.
- [3] Gerber P., *Projekt i realizacja Muzeum Przemysłu i Techniki w Wałbrzychu*, [w:] *Historyczne okręgi przemysłowe w okresie dezindustrializacji*, red. Różycka-Rozpędowska E., Wrocław 1997.
- [4] Gonda-Soroczyńska E., *Obszary pokopalniane Wałbrzycha, przemiany bazy ekonomicznej i struktury przemysłowej miasta*, [w:] *Gospodarka przestrzenna XXI wieku – nowe wyzwania*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 152, Wrocław 2011.
- [5] Jėdrysiać T., *Turystyka kulturowa w obiektach poprzemysłowych – zagadnienia ogólne*, „Turystyka Kulturowa” 2011, nr 4-6.
- [6] Jėdrysiać T., *Turystyka kulturowa*, PWE, Warszawa 2008.
- [7] Kaczmarek S., *Rewitalizacja terenów poprzemysłowych. Nowy wymiar w rozwoju miast*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2001.

³¹ [www.starakopalnia.pl], (18.05.2015).

- [8] Kobyliński K., *Własność dziedzictwa kulturowego*, Wydawnictwo Instytutu Archeologii i Etnologii PAN, Warszawa 2009.
- [9] Kozak M. W., *Turystyka i polityka turystyczna a rozwój między starym a nowym paradygmatem*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2009.
- [10] Kronenberg M., *Turystyka dziedzictwa przemysłowego – próba sprecyzowania terminologii*, [w:] *Dziedzictwo przemysłowe jako strategia rozwoju innowacyjnej gospodarki*, red. Burzyński T., IV Międzynarodowa Konferencja Naukowo-Praktyczna Zabrze 6-7.09.2007, Katowice 2007, s. 33-34; Affelt W., *Dziedzictwo techniki, jego różnorodność i wartości*, „Kurier Konserwatorski” 2009, nr 5.
- [11] Lokalny Program Rewitalizacji Wałbrzycha na lata 2008-2015; Studium wykonalności, Załącznik do uchwały Rady Miejskiej w Wałbrzychu nr XXXV/311/09 z dnia 12.02.2009 r. – [<http://bip.um-walbrzych.dolnyslask.pl>].
- [12] Lorenc M. W., Wajsen A., *Obiekty dziedzictwa górniczego w krajobrazie – wybrane przykłady rewitalizacji i zagospodarowania turystycznego*, Wrocław 2010.
- [13] Lorenc M. W., Wajsen A., *Możliwości rewitalizacji terenu kopalni „Julia” w Wałbrzychu na tle wybranych przykładów europejskich. Problemy Ekologii Krajobrazu T.XXIV*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu, Wrocław 2009.
- [14] Markowski T., Stawasz D., *Rewitalizacja a rozwój funkcji metropolitarnych miasta Łodzi*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 2007.
- [15] Mucha A., *Pamiętki wałbrzyskiego górnictwa węglowego*, Muzeum w Wałbrzychu – Oddział Muzeum Przemysłu i Techniki, Wałbrzych 2002.
- [16] Murzyn M. A., *Kazimierz. Środkowoeuropejskie doświadczenia rewitalizacji*, Międzynarodowe Centrum Kultury, Kraków 2006.
- [17] Ostrega A., Uberman R., *Formalnoprawne problemy rewitalizacji terenów poprzemysłowych, w tym pogórnich*, *Górnictwo i Geoinżynieria* Rok 29, Zeszyt 4, 2005.
- [18] Pęski W., *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast*, Wydawnictwo Arkady, Warszawa 1999.
- [19] *Podręcznik rewitalizacji. Zasady, procedury i metody działania współczesnych procesów rewitalizacji*, wydany przez Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast we współpracy polsko-niemieckiej w ramach programu TRANSFORM, Warszawa 2003.
- [20] Slotta R., *Zabytkowe zakłady górnicze jako pomniki kultury ze szczególnym uwzględnieniem „Lisiej Sztolni” w Wałbrzychu*, Międzynarodowa Konferencja pt. „Lisia Sztolnia jako zabytek techniki europejskiego dziedzictwa kulturowego”, 2001.

- [21] [<http://www.gazetawroclawska.pl/artykul/3590189,będziemy-mieli-nowa-podziemna-trase-tyrystyczna-na-dolnym-slasku,id,t.html>], (2014-09-28).
- [22] [http://weekend.gazeta.pl/weekend/1,138262,17797871,Nowa_Stara_Kopalnia_architektoniczna_duma_Walbrzycha].
- [23] [<http://www.mkidn.gov.pl/pages/posts/podpisanie-umowy-dofinansowania-projektu-park-wielokulturowy-stara-kopalnia-735.php>].
- [24] [www.starakopalnia.pl].
- [25] [<http://www.starakopalnia.pl/pl/aktualnosci/16-spotkanie-z-dnia-25022011-r-z-przedstawicielami-firmy-pas-projekt-archi-studio>].
- [26] [www.um.walbrzych.pl].
- [27] [http://weekend.gazeta.pl/weekend/1,138262,17797871,Nowa_Stara_Kopalnia_architektoniczna_duma_Walbrzycha.html].

STRESZCZENIE

Centrum Nauki i Sztuki „Stara Kopalnia” w Wałbrzychu jako przykład rewitalizacji obiektu przemysłowego

Niniejszy artykuł stanowi o procesie rewitalizacji obiektu przemysłowego na przykładzie byłej Kopalni Węgla Kamiennego „Julia” w Wałbrzychu, który funkcjonuje dziś jako Centrum Nauki i Sztuki Stara Kopalnia. Praca zawiera ujęcie definicyjne procesu rewitalizacji, jego charakterystykę i opis dotyczący działań podjętych w Starej Kopalni na terenie miasta Wałbrzycha. Opracowanie wzbogacono o liczne fotografie obrazujące wygląd obiektów przemysłowych przed i po dokonanym procesie rewitalizacji, co pozwala wnioskować o jego zasadności i skuteczności.

SUMMARY

Old Mine Science and Art Center in Walbrzych as an example of the revitalization of post-industrial building.

This article is about the process of revitalization of post-industrial building on the example of the former coal mine "Julia" in Walbrzych, which operates today as the Old Mine Science and Art Center. The paper includes definition of the revitalization process, its characteristics and description of the actions taken in Old Mine in the city of Walbrzych. Elaboration includes numerous photographs showing the appearance of industrial facilities before and after the revitalization process has been made, which leads to the conclusion about its legitimacy and effectiveness.



Anna Czapska
Uniwersytet Ekonomiczny
we Wrocławiu

Wpływ aktywności samorządów lokalnych na przedsiębiorczość

WSTĘP

Problematyka związana ze wzrostem gospodarczym, zaspokajaniem potrzeb i inwestycjami, skłania do widzenia przedsiębiorczości w wymiarze, związanym bezpośrednio z życiem gospodarczym, a w szczególności z tworzeniem przedsiębiorstw, zarządzaniem nimi i ich rozwojem.

Definicje „przedsiębiorczości” nie łączą w sobie jedynie aspektów ekonomicznych, ale również psychologiczne, etyczne i kulturowe. Przedsiębiorczość dzisiaj nie dotyczy tylko działalności gospodarczej prowadzonej przez przedsiębiorstwa, ale obejmuje także innych uczestników gospodarki rynkowej: gospodarstwa domowe, instytucje publiczne, administracyjne, fundacje itp.¹.

Traktowanie gospodarki jedynie w aspekcie przynoszonych zysków, które poprzez podatki od przedsiębiorstw, finansują potrzeby społeczności (edukacja, zdrowie, opieka społeczna itp.), okazuje się nadmiernie uproszczone. Zauważono, że dzielenie społeczeństwa na utrzymujących i utrzymywanych rozbija więzi solidarności społecznej. Pobudzanie przedsiębiorczości i inicjatyw w skali lokalnej ułatwia tworzenie systemu harmonijnego, w którym każda jednostka ma możliwość odegrania swojej roli.

Celem artykułu jest charakterystyka dwóch podstawowych grup instrumentów (dochodowych i wydatkowych), które aktywnie wspomagają samorządy lokalne do rozwijania przedsiębiorczości oraz przedstawienie sposobów stymulacji lokalnej przedsiębiorczości w przestrzeni gospodarczej

¹ T. Piecuch, *Funkcjonowanie małych i średnich przedsiębiorstw w gospodarce*, [w:] Matejun M. (red.), *Wyzwania i perspektywy zarządzania w małych i średnich przedsiębiorstwach*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa, 2010.

i kreatywnych działań likwidujących bariery dla ożywienia przedsiębiorczości.

1. PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ A ROZWÓJ LOKALNY

Przedsiębiorczość rozumiana jako rozwój przedsięwzięć gospodarczych jest najprostszą metodą wykorzystania lokalnych zasobów, które za pośrednictwem działalności gospodarczej zostają przekształcone w środki zaspokajające potrzeby o oddziaływaniu²:

1. Bezpośrednim: przyrost miejsc pracy, baza podatkowa, (suma opłat i podatków wpływających do budżetu lokalnego z tytułu prowadzonej na danym terenie działalności gospodarczej), inwestycje zaspokajające potrzeby lokalne.
2. Pośrednim: rynek pracy otwarty dla wszystkich (poprawa dostępu do zatrudnienia, wspieranie aktywności zawodowej w regionie, podnoszenie poziomu aktywności zawodowej osób bezrobotnych), lokalna gospodarka, jako fundament społeczeństwa obywatelskiego (spoiwo więzi społecznych, niezależność, tworzenie miejscowych elit), przedsiębiorstwa, jako nośnik postępu: sponsor badań i rozwoju technologii.
3. Poprzez wywołanie tzw. efektu mnożnikowego (generowanie innych korzystnych zdarzeń lub powiększenie skuteczności już funkcjonujących dziedzin): inwestycje kontraktowane w lokalnych przedsiębiorstwach z wykorzystaniem własnej siły roboczej i lokalnych materiałów, przyciąganie inwestycji, programów i dotacji, które poszukują miejsc dynamicznego rozwoju, przedsięwzięcia angażujące kapitał publiczny i prywatny (montaż finansowy, obligacje itp., rozwiązania wykorzystujące łączny potencjał inwestycyjny wszystkich sektorów gospodarczych, a także mieszkańców).
4. Poprzez zmianę postawy obywateli (samodzielne rozwiązywanie problemów, zaspokajanie potrzeb w wyniku inicjatywy i własnej aktywności, a nie uzależniania się od urzędowych struktur świadczenia pomocy).

Rozwój przedsiębiorczości rozpatrywany jest również w szerszym aspekcie czynników składających się na ogólny efekt rozwoju lokalnego, do których zaliczane są: kultura, społeczność, gospodarka, władza.

Przeprowadzone przez K. Kucińskiego³ badania dowiodły, że w wielu regionach rozwój nastąpił dzięki połączeniu odmiennych bodźców lokalnych, należących nie tylko do elementów tradycyjnie uznawanych za gospodarcze, lecz również do tych, którym dotychczas takiego znaczenia nie przypisywano, m. in.: tradycja uprawiania danej dziedziny wytwórczości;

² K. Wąsowicz, T. Ostrowski, *Przedsiębiorczość komunalna*, Izba Gospodarcza Komunikacji Miejskiej, Kraków, 2003.

³ K. Kuciński (red.), *Przedsiębiorczość a rozwój lokalny*, Difin, Warszawa, 2010.

tradycja samodzielnej działalności ekonomicznej; znajomość podstawowych zasad rynku; tradycje kooperacji; istnienie instytucji tworzących infrastrukturę przedsiębiorczości (małe banki, izby przemysłowców, cechy); zaufanie pozwalające na natychmiastowe zawieranie umów, zaciąganie pożyczek i innych zobowiązań.

2. ODDZIAŁYWANIE SAMORZĄDU LOKALNEGO NA ROZWÓJ PRZEDSIĘBIORCZOŚCI

Władza lokalna powinna wpływać na zachowania podmiotów gospodarczych w taki sposób, aby zostały osiągnięte zarówno zamierzenia rozwoju gospodarczego, jak i indywidualne cele funkcjonujących na jej terenie przedsiębiorstw⁴. Nie jest to łatwe do osiągnięcia, ponieważ należy wziąć pod uwagę interesy całej gospodarki narodowej. Na terenie gminy występują różne grupy interesariuszy, realizujących odmienne, często sprzeczne ze sobą cele (politycy, działacze samorządowi, pracodawcy, mieszkańcy itp.). Dodatkowo gmina stanowi niezwykle złożony system organizacyjny, społeczny, ekonomiczny i polityczny. Realizuje funkcje dystrybucji środków publicznych, jest swoistym przedsiębiorcą usługowym, właścicielem majątku publicznego, inwestorem, planistą, zlecniodawcą i prawodawcą. Stanowi płaszczyznę do realizacji nie tylko mechanizmów gospodarczych, ale i rozumianych w szerokim ujęciu procesów społecznych. Odpowiednio wysoki poziom przedsiębiorczości lokalnej wpływa na rozwój danego regionu. W wyniku dostosowania działalności jednostek samorządu terytorialnego do powszechnych standardów gospodarowania, możliwe jest tworzenie przestrzeni gospodarczej gminy (sieci relacji pomiędzy decydentami, wykonawcami i odbiorcami procesów gospodarczych przebiegających w danej lokalnej wspólnocie samorządowej⁵) w taki sposób, aby zapewnić maksymalizację uzyskiwanych korzyści odbiorców usług tworzonych przez podmioty gminne, jak i uniknięcia źle zaprojektowanych przedsięwzięć, uniemożliwiających rozwój czynników przestrzeni gospodarczej. W celu zminimalizowania błędów w trakcie kształtowania przestrzeni gospodarczej gminy należy mieć na uwadze fakt, że nie można urządzić jej w oderwaniu od realiów otoczenia, trzeba też brać pod uwagę kolejne aspekty, takie jak: 1) kreowanie lokalnych zasobów wytwórczych poprzez stwarzanie korzystnych warunków do rozwoju przedsiębiorczości; 2) zarządzanie infrastrukturą w celu ułatwienia nawiązywania stosunków gospodarczych; 3) zarządzanie kapitałem ludzkim, jako szczególny czynnik rozwoju lokalnego, 4) rozwijanie powiązań integrujących pomiędzy uczestnikami procesów gospodarczych; 5) umacnianie istniejących przejawów życia gospodarczego w gminie⁶.

⁴ A. Szewczuk, M. Kogut-Jaworska, M. Ziolo, *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa, 2011.

⁵ K. Wąsowicz, T. Ostrowski, *Przedsiębiorczość komunalna*, Izba Gospodarcza Komunikacji Miejskiej, Kraków, 2003.

⁶ A. Zalewski, *Ekonomia rozwoju lokalnego, wybrane zagadnienia*, [w:] Samorząd terytorialny a rozwój lokalny, monografie i opracowania, SGH, Warszawa, 2000.

Samorząd terytorialny ma do odegrania ważną rolę w pokonywaniu barier i stymulowaniu rozwoju lokalnej przedsiębiorczości. Jest podstawową instytucją, która tworzy i koordynuje harmonijny i dynamiczny rozwój danej jednostki. Celem jej są: maksymalizacja dochodów ludności i dochodów samorządu terytorialnego; optymalizacja poziomu spożycia dóbr materialnych; zaspokojenie potrzeb mieszkańców w zakresie sfery materialnej i niektórych potrzeb sfery duchowej; poprawa dostępności placówek usługowych; poprawa jakości środowiska naturalnego; zagwarantowanie ładu przestrzennego. Samorząd lokalny staje się w tej sytuacji podmiotem sterującym i pełniącym funkcje regulacyjne, eliminującym bariery rozwojowe lub ograniczające negatywne skutki ich występowania oraz stymulującym, pobudzającym lokalną gospodarkę⁷. Realizacja tych koncepcji i funkcji wymaga jego oddziaływania na środowisko gospodarcze. Każdy rodzaj działalności gospodarczej, ze wskazaniem głównie na małe i średnie przedsiębiorstwa, które uważane są powszechnie za źródło przedsiębiorczości, wywołuje określone skutki lokalne. Powstają nowe miejsca pracy, nowy popyt, nowe wyroby i usługi. Tworzone są możliwości rozszerzania współpracy z innymi jednostkami administracyjnymi, co stanowi podstawę rozwoju przedsiębiorczości. Małe i średnie przedsiębiorstwa działają głównie na rynkach lokalnych i wykorzystują lokalne zasoby. Są to obszary posiadające określone cechy stanowiące o ich autonomii i samodzielności gospodarczej, a należą do nich⁸: 1) monitorowanie przez samorząd lokalny interesu miejscowego, poprzez regulowanie znacznej części warunków życia mieszkańców i działalności podmiotów danego terytorium; 2) utrzymywanie więzi łączących społeczność lokalną, wynikających z potrzeby rozwiązywania wspólnych problemów; 3) decydowanie przez społeczność lokalną o kierunkach i tempie rozwoju lokalnego; 4) pełnienie przez samorząd lokalny roli podstawowej instytucji budowania i organizowania rozwoju gospodarczego.

3. INSTRUMENTY WSPOMAGAJĄCE PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ

Gminy mają do dyspozycji wiele instrumentów wspierania przedsiębiorczości, za pomocą których mogą oddziaływać na lokalne życie gospodarcze. Zastosowanie ich kompleksowo i zgodnie z konsekwentnie realizowanym planem, przynosi zdumiewające rezultaty. Instrumenty te można podzielić najogólniej na dochodowe (wszelkiego rodzaju zwolnienia, ulgi podatkowe, obniżenia stawek maksymalnych w podatkach lokalnych) i wydatkowe.

Polityka gminy dotycząca wspierania przedsiębiorczości zaczyna się już na etapie określania stawek podatkowych, które nie mogą być wyższe od stawek maksymalnych określonych na każdy kolejny rok w obwieszczeniu Ministra Finansów, w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków

⁷ M. Ziółkowski, M. Goleń, *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym*, [w:] H. Sochacka-Krysiak (red.), *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, Wyd. Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa, 2006.

⁸ M. Strużycki, (red.) *Małe średnie przedsiębiorstwa w gospodarce regionu*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa, 2004.

i opłat lokalnych⁹. Stosowanie ulg powinno być zawsze poddawane rzetelnej analizie z punktu widzenia opłacalności dla budżetu samorządów lokalnych. Gminy mogą również odraczać, umarzać, rozkładać na raty oraz zaniechać poboru w zakresie podatków i opłat stanowiących ich dochody. Ponadto, w przypadku podatków i opłat stanowiących w całości ich dochody, ale pobieranych przez urząd skarbowy, przewodniczący zarządu gminy może wnioskować o odroczenie, umorzenie, rozłożenie na raty lub zaniechanie poboru podatków oraz zwolnienie płatnika z obowiązku pobrania i wpłaty podatku czy zaliczek na podatek. Dla przedsiębiorców nie jest aż tak istotna wysokość stawek podatkowych, czy ulg, co stałość i przejrzystość stosowanych rozwiązań fiskalnych. Decydujące jest, by potencjalni inwestorzy, już na etapie wstępnych rozmów na temat lokalizacji, mogli zapoznać się z systemem ulg i preferencji, z których można korzystać przy spełnieniu określonych warunków.

Kolejna grupa narzędzi wspierających przedsiębiorczość, tzw. instrumenty wydatkowe są znacznie bogatsze niż dochodowe. Najważniejsze w tym kręgu są inwestycje dokonywane w gminie, ponieważ dobrze ukierunkowane wpływają na podniesienie jej atrakcyjności inwestycyjnej. Podkreślenia wymagają następujące aspekty inwestycji w kontekście wspierania przedsiębiorczości: 1) inwestycje infrastrukturalne wiążące się z polepszeniem warunków życia (np. kanalizacja), prowadzeniem działalności gospodarczej (np. obwodnica miasta); 2) inwestycje wpływające na rynek pracy, nie tylko w firmach bezpośrednio związanych z daną inwestycją, ale również w firmach współpracujących i w instytucjach otoczenia biznesu; 3) inwestycje i inne działania pobudzające rozwój przedsiębiorczości, które mogą odbywać się z lokalnymi przedsiębiorcami, co nie skutkuje tylko materialnymi efektami, ale również wspólnie tworzy korzystny klimat dla przedsiębiorczości; 4) inwestycje realizowane wspólnie z innymi gminami zgodnie z ideą tworzenia związków międzygminnych.

Jednocześnie gminy przeznaczają część swoich budżetów na wsparcie różnego rodzaju przedsięwzięć i instytucji służących rozwojowi gospodarczemu, do których warto zaliczyć¹⁰: agencje rozwoju regionalnego i lokalnego; centra wspierania biznesu, ośrodki wspierania przedsiębiorczości itp.; inkubatory przedsiębiorczości, centra i parki technologiczne; fundusze poręczeniowe, kredytowe. Organizacje te należą do instytucji otoczenia biznesu, które zgodnie z teorią E. J. Blakely'a tworzą bazę rozwoju, będącą jednocześnie jednym z czterech filarów ożywienia lokalnego¹¹. Ich działalność jest istotna nie tylko ze względu na bezpośrednie kontakty z lokalnymi przedsiębiorcami (doradztwo, udzielanie kredytów, informacja gospodarcza), ale również dzięki działaniom podnoszącym kwalifikacje miejscowej ludności (kursy i szkolenia). Znane są przypadki, w których władze lokalne, jeżeli

⁹ Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych z dnia 12 stycznia 1991, Dz. U. z dnia 27 czerwca 2014, poz. 849, art. 20 ust. 2.

¹⁰ J. Bieniecki, B. Szczupak, *Strategia rozwoju lokalnego*, [w:] Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice, 2001.

¹¹ E. J. Blakely, *Planning Local Economic Development. Theory and Practice*, SAGE Publications, Thousand Oaks London, New Delhi, 1994.

nie mogą wesprzeć tych instytucji finansowo, czynią to innymi sposobami np. udostępniając lokale.

Rozwój przedsiębiorczości wymaga dodatkowo określonej stymulacji. Istotną rolę w tym przypadku mają do spełnienia, na poziomie lokalnym, urzędy gmin¹². Przedsiębiorczość nie jest narzuconym ustawowo obowiązkiem (artykuł 163 Konstytucji RP¹³, Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej z dnia 2 lipca 2004¹⁴, Ustawa o samorządzie gminnym z 1990¹⁵). Jedynie Ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego z 12 maja 2000 r. określa reguły i formy pomocy w rozwoju regionalnym oraz metody współdziałania w tym zakresie organów administracji rządowej z samorządem terytorialnym¹⁶. Szczególną rolę odgrywa w tym przypadku wsparcie finansowe rozwoju regionalnego przez budżet państwa, mogące dotyczyć m. in.¹⁷: rozwoju przedsiębiorczości, zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorców, innowacji gospodarczych oraz transferu technologii; restrukturyzacji wybranych dziedzin usług publicznych oraz gospodarki lokalnej i regionalnej opierającej się na zasadach zrównoważonego rozwoju; tworzenia nowych, stałych miejsc pracy; inwestycji w zakresie infrastruktury technicznej i transportowej poprawiających warunki realizowania inwestycji gospodarczych; przedsięwzięć w zakresie edukacji, w tym inwestycji oświatowych i edukacji dorosłych; inwestycji poprawiających stan środowiska; rozwoju instytucji działających na rzecz pobudzania aktywności i wspomagania działań samorządowych wspólnot regionalnych i lokalnych; studiów i badań

¹² M. Matejun, *Regionalne instrumenty wspierania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw*, [w:] A. Adamik (red.), *Współpraca małych i średnich przedsiębiorstw w regionie. Budowanie konkurencyjności firm i regionu*, Difin, Warszawa, 2012.

¹³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2.04.1997 r., art. 163 brzmi: „Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla innych władz publicznych.”

¹⁴ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz. U. z 2004 r., nr 173, poz. 1807. Definiuje przedsiębiorcę, jako: „osobę fizyczną, osobę prawną i jednostkę organizacyjną nie będącą osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonującą we własnym imieniu działalność gospodarczą” oraz mówi, że „organy administracji publicznej wspierają rozwój przedsiębiorczości, tworząc korzystne warunki do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, w szczególności wspierają mikro przedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców.”

¹⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 1990 r., nr 16, poz. 95. Definiuje zadania: „do głównych zadań samorządu terytorialnego mogących bezpośrednio bądź pośrednio wpływać na rozwój przedsiębiorczości oraz funkcjonowanie i rozwój zlokalizowanych na danym terenie przedsiębiorstw, należą m. in. sprawy w zakresie: tworzenia i rozbudowy infrastruktury technicznej; ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody; gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego; wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, lokalnego transportu zbiorowego; dbałości o zmiany w mentalności i świadomości społeczeństwa; wspierania i upowszechniania idei samorządowej; promocji gminy; współpracy z organizacjami pozarządowymi; współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.”

¹⁶ Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, Dz. U. z 2000 r., nr 48, poz. 550.

¹⁷ A. Prusek, *Strategia rozwoju jako główny instrument działania samorządów lokalnych*, [w:] *Samorząd terytorialny, zadania – gospodarka – rozwój*, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Marketingu w Chrzanowie, Chrzanów, 2001.

niezbędnych do prowadzenia polityki rozwoju regionalnego. Ustawa ta wskazuje też na zadania samorządu terytorialnego w zakresie aktywizacji działalności gospodarczej: 1) tworzenie i realizacja lokalnej polityki gospodarczej; 2) oddziaływanie na zagospodarowywanie lokalnej przestrzeni i zasobów; 3) prowadzenie działań związanych z ochroną środowiska naturalnego; 4) prowadzenie działalności informacyjnej dotyczącej lokalnych programów rozwoju gospodarczego.

Samorząd lokalny, jako faktyczny gospodarz określonego terytorium, ponosi odpowiedzialność za warunki życia mieszkańców, rozwój gospodarczy, racjonalne zagospodarowanie przestrzeni czy ochronę środowiska naturalnego. Spowodowane jest to sposobem rozumienia wynikającym z ustawy zadań oraz możliwości ich realizacji. W tych okolicznościach podejmują one samodzielnie interesy wspierające przedsiębiorczość na podległych im terenach.

Proces stymulowania rozwoju gospodarczego nie należy do łatwych zadań ze względu na ograniczenia, przeszkody i bariery, które mają bardzo zróżnicowany charakter. Większość z nich dotyczy rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw¹⁸. W ocenie przedsiębiorców i gmin zaliczane są tu przede wszystkim¹⁹: 1) brak wsparcia finansowego ze strony państwa i samorządu terytorialnego; 2) polityka władz lokalnych wobec MŚP; 3) brak komercyjnego wsparcia finansowego; 4) niezadowalająca praca regionalnych ośrodków wsparcia przedsiębiorczości; 5) wysokie ceny najmu pomieszczeń na działalność gospodarczą; 6) niski standard życia społeczności lokalnej; 7) niewystarczająca infrastruktura techniczna i transportowa; 8) brak odpowiednich zasobów wykwalifikowanej kadry; 9) niewystarczające usługi dla biznesu; 10) zbyt duże odległości dostawców, rynków zbytu i kooperantów; 11) brak odpowiednich powierzchni lokalowych; 12) niewystarczająca infrastruktura telekomunikacyjna; 13) zły wizerunek gminy; 14) zmienność władzy w wybieralnych organach (wójt, burmistrz, prezydent), co powoduje poczucie braku stabilności; 15) ścieranie się różnych grup interesów: polityków, działaczy samorządowych, mieszkańców, przedsiębiorców, itd., którzy mają różne motywacje, aspiracje, sposoby działania oraz siłę działania i oddziaływania; 16) patologie życia publicznego (łapówkarstwo, kumoterstwo, korupcja, nepotyzm).

Rolą samorządów jest kreatywna aktywność w tworzeniu warunków lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego. Działania nie tylko w kierunku likwidacji istniejących barier, ale także wykorzystanie potencjalnych możliwości rozwoju poprzez stymulowanie przedsiębiorczości.

PODSUMOWANIE

Dla rozwoju przedsiębiorczości w skali lokalnej szczególnie istotna jest pomoc w stadium uruchamiania przedsiębiorstwa i w pierwszym okresie

¹⁸ E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa, 2012.

¹⁹ K. Wach, *Regionalne otoczenie małych i średnich przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków, 2008.

jego funkcjonowania. Nie chodzi tu oczywiście o działania formalne ale o fachowców, którzy mogliby oferować pomoc w rozwiązywaniu problemów na różnych szczeblach administracji państwowej. Podejmować działania interwencyjne w imieniu lokalnych przedsiębiorstw i przedsiębiorców. Dążyć do np. stworzenia systemu monitorowania lokalnej przedsiębiorczości²⁰, wykorzystując do tego celu portal internetowy, na którym wszystkie zainteresowane podmioty mogły by wzajemnie się poznać, odpowiednio reagować na zgłaszane potrzeby i swoje oczekiwania. Istotny jest fakt, że współczesne gminy są coraz częściej traktowane jako organizacje przedsiębiorcze, których zadaniem jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności poprzez świadczenie powszechnie dostępnych usług. Działalność samorządu nie jest nastawiona na zysk, jednak nie wyklucza to dążenia do tego, aby była to inicjatywa rentowna.

Przedsiębiorczość władz samorządowych nie wynika tylko z umiejętnego wykorzystania odpowiednich instrumentów ale również z prowadzenia przez nie działalności gospodarczej w postaci np. przedsiębiorstw związanych z obsługą komunalną mieszkańców. Jednostki lokalne prowadzą działalność gospodarczą dla zaspokojenia potrzeb wspólnoty samorządowej. Dopuszcza się tworzenie podmiotów o różnych formach organizacyjno-prawnych, włącznie ze spółkami o kapitale mieszanym, zawierającym udział kapitału prywatnego²¹.

Natomiast stymulując lokalny rozwój gospodarczy, władze samorządowe dysponują wieloma narzędziami, przy pomocy których mogą osiągnąć wyznaczone cele. Zastosowanie odpowiednich instrumentów, które aktywnie wspomagają samorządy lokalne do rozwoju przedsiębiorczości, zależy od szybkości ich działania, zakresu spodziewanych efektów i łatwości w stosowaniu²².

LITERATURA:

- [1] Blakely E. J., *Planning Local Economic Development. Theory and Practice*, SAGE Publications, Thousand Oaks London, New Delhi, 1994.
- [2] Bieniecki J., Szczupak B., *Strategia rozwoju lokalnego, [w:] Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice, 2001.
- [3] Kamiński R., *Stymulowanie rozwoju gospodarczego*, Difin, Warszawa, 2003.
- [4] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2.04.1997.

²⁰ M. Saar, *Jak samorządy lokalne mogą wspierać rozwój przedsiębiorczości*, CeDeWu.pl, Wydawnictwa Fachowe, Warszawa, 2011 r.

²¹ M. Sadowy, *Zarządzanie funkcjonowaniem i rozwojem infrastruktury komunalnej*, [w:] Sochacka-Krysiak H. (red.), *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, Wyd. Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa, 2006.

²² R. Kamiński, *Stymulowanie rozwoju gospodarczego*, Difin, Warszawa, 2003.

- [5] Kuciński K. (red.), *Przedsiębiorczość a rozwój lokalny*, Difin, Warszawa, 2010.
- [6] Matejun M., *Regionalne instrumenty wspierania rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw*, [w:] A. Adamik (red.), *Współpraca małych i średnich przedsiębiorstw w regionie. Budowanie konkurencyjności firm i regionu*, Difin, Warszawa, 2012.
- [7] Piecuch T. *Funkcjonowanie małych i średnich przedsiębiorstw w gospodarce*, [w:] Matejun M. (red.), *Wyzwania i perspektywy zarządzania w małych i średnich przedsiębiorstwach*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa, 2010.
- [8] Prusek A., *Strategia rozwoju jako główny instrument działania samorządów lokalnych*, [w:] Samorząd terytorialny, zadania – gospodarka – rozwój, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Marketingu w Chrzanowie, Chrzanów, 2001.
- [9] Saar M., *Jak samorzady lokalne mogą wspierać rozwój przedsiębiorczości*, CeDeWu.pl, Wydawnictwa Fachowe, Warszawa, 2011.
- [10] Sadowy M., *Zarządzanie funkcjonowaniem i rozwojem infrastruktury komunalnej*, [w:] Sochacka-Krysiak H. (red.), *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, Wyd. Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa, 2006.
- [11] Strużycki M., (2004), (red.), *Małe średnie przedsiębiorstwa w gospodarce regionu*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- [12] Szewczuk A., Kogut-Jaworska M., Ziolo M., (2011), *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa.
- [13] Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz. U. z dnia 27 czerwca 2014 r., poz. 849.
- [14] Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, Dz. U. z 2004 r., nr 173, poz. 1807.
- [15] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 1990 r., nr 16, poz. 95.
- [16] Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, Dz. U. z 2000 r., nr 48, poz. 550.
- [17] Wach K. (2008), *Regionalne otoczenie małych i średnich przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.
- [18] Wąsowicz K., Ostrowski T., (2003), *Przedsiębiorczość komunalna*, Izba Gospodarcza Komunikacji Miejskiej, Kraków.
- [19] Wojciechowski E., (2012), *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa Zalewski A., (2000), *Ekonomika rozwoju lokalnego, wybrane zagadnienia*, [w:] Samorząd terytorialny a rozwój lokalny, monografie i opracowania, SGH, Warszawa.

- [20] Ziółkowski M., Goleń M., (2006), *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym*, [w:] Sochacka-Krysiak H. (red.), *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, Wyd. Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa.

STRESZCZENIE

Wpływ aktywności samorządów lokalnych na przedsiębiorczość

Ożywienie gospodarki rynkowej i podział sektora finansów publicznych spowodowały przeniesienie odpowiedzialności za rozwój lokalny na „barki” władz lokalnych i regionalnych. Realia prawne najważniejsze zadania z zakresu rozwoju lokalnego przyporządkowały samorządom lokalnym (gminom, powiatom). Jednostki te, coraz intensywniej i świadomie działają w kształtowaniu warunków rozwoju gospodarczego przestrzeni lokalnej i regionalnej. Wykorzystują w tym celu szereg instrumentów i metod postępowania, służących głównie do pobudzania przedsiębiorczości. Pojawiło się zjawisko wzajemnego oddziaływania relacji zachodzących między przedsiębiorczością a rozwojem lokalnym. Aktywność władzy lokalnej zaczęła wpływać na zachowania podmiotów gospodarczych w sposób, który pomaga jednocześnie osiągać zarówno cele rozwoju gospodarczego gminy, powiatu, jak i realizować indywidualne zadania funkcjonujących na jej terenie przedsiębiorstw. Celem artykułu jest charakterystyka dwóch podstawowych grup instrumentów (dochodowe i wydatkowe), które aktywnie wspomagają samorządy lokalne do rozwijania przedsiębiorczości oraz przedstawienie sposobów stymulacji lokalnej przedsiębiorczości w przestrzeni gospodarczej i kreatywnych działań likwidujących bariery dla ożywienia przedsiębiorczości.

SUMMARY

The involvement of local governments in entrepreneurship development

The revival of market economy and the division of public finance sector resulted in transferring the responsibility for local development, as well as in stimulating and creating economic growth, mainly to the “shoulders” of local and regional authorities. The current legal reality assigned the most important tasks in the area of local development to local authorities (municipalities, districts). These units are presenting an increasing awareness and have become more and more active in exerting impacts on the conditions of local and regional space economic development. For this purpose they take advantage of the entire spectrum of instruments and methods aimed mainly at the enhancement of entrepreneurship. The phenomenon of mutual influence in the relations occurring between an entrepreneurship and local development can be observed. The involvement of local authorities results in exerting impact on the functioning of economic entities in a way which simultaneously facilitates the accomplishment of both economic

development objectives in a municipality or a district, and also in carrying out individual tasks of the businesses operating in their area.

The purpose of the article is to present determinants underlying the development of entrepreneurship in a local scale with particular emphasis on the involvement of local government in its desire to overcome barriers and to specify methods for local entrepreneurship stimulation in an economic space.



Łukasz Dubiński
Uniwersytet Szczeciński

Polityka energetyczna gminy (aspekty administracyjno-prawne)

Celem polityki energetycznej państwa polskiego jest zgodnie z art. 13 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo Energetyczne (dalej upe)¹ zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju, wzrostu konkurencyjności gospodarki i jej efektywności energetycznej, a także ochrony środowiska. Prowadzenie polityki energetycznej zostało powierzone w art. 12 ust. 1 upe ministrowi właściwemu do spraw gospodarki ale jednocześnie już w ustępie drugim tego samego przepisu nakazano mu współpracę z jednostkami samorządu terytorialnego, a więc i z gminą.

Artykuł stanowi ilustrację poszukiwań odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób gmina może kształtować swoją politykę energetyczną, a także jakie indywidualne zadania w tym zakresie zostały powierzone tej jednostce samorządu terytorialnego. Przedstawiono również analizę instrumentów prawnych, którymi gmina może się posługiwać w celu realizacji powierzonych jej zadań.

WPLYW GMINY NA POLITYKĘ PRZEDSIĘBIORSTW ENERGETYCZNYCH

Istotnym instrumentem dla realizacji polityki gminy są akty planistyczne uregulowane w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej ustawa o planowaniu)². Chodzi tutaj o miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (dalej także plan zagospodarowania) oraz o studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (dalej także studium). Za pomocą obu tych instru-

¹ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo Energetyczne (tj. z dnia 16 maja 2006 r.; Dz. U. Nr 89, poz. 625 ze zm.).

² Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tj. z dnia 5 lutego 2015 r. Dz. U. z 2015 r. poz. 199 ze zm.).

mentów, gmina determinuje ład przestrzenny na jej obszarze³. Przełożeniem tego faktu na działalność przedsiębiorstw energetycznych jest m.in. możliwość determinowania przez gminę parametrów budowanych jednostek dostarczających energię (np. poprzez przewidywanie możliwości wznoszenia na wybranych obszarach nowych budynków elektrowni).

Jeszcze wyraźniej zarysowuje się znaczenie wspomnianych powyżej aktów planistycznych w upe. Otóż, przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się dystrybucją paliw gazowych lub energii są zgodnie z art. 16 ust. 1 pkt 1 upe obowiązane do uwzględniania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w trakcie przygotowywania swojego planu rozwoju⁴ w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na paliwa gazowe lub energię dla obszaru swojego działania. Warto przy tym również zwrócić uwagę na fakt, iż obok planu zagospodarowania wspomniane powyżej przedsiębiorstwa energetyczne obowiązane są uwzględniać politykę energetyczną państwa oraz tzw. dziesięcioletni plan rozwoju sieci o zasięgu wspólnotowym⁵. Innymi słowy, akt planistyczny gminy został przez ustawodawcę postawiony na równi z kluczowymi dla kraju oraz Unii Europejskiej dokumentami kreującymi politykę energetyczną.

Przygotowywanie przez przedsiębiorstwa energetyczne planu rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na paliwa

³ Zob. Wyrok WSA Kielce z dnia 30-11-2012, sygn. II SA/Ke 588/12:

Przepis art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.), zgodnie z którym kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie miejscowych planów, należy do zadań własnych gminy, stanowi podstawę konstrukcji instytucji określonej w doktrynie jako tzw. władztwo planistyczne. Zdefiniować je można jako przekazanie przez ustawodawcę gminie kompetencji w zakresie władczego przeznaczenia i ustalania zasad zagospodarowania terenu w drodze aktu prawa miejscowego.

Dostęp: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/96EA1F95AA>, odczyt dnia 15.04.2015 r.

⁴ Zgodnie z art. 16 ust. 7 upe, plan, o którym mowa w ust. 1. (plan rozwoju – Ł.D.) obejmuje w szczególności:

- 1) przewidywany zakres dostarczania paliw gazowych lub energii;
- 2) przedsięwzięcia w zakresie modernizacji, rozbudowy albo budowy sieci oraz planowanych nowych źródeł paliw gazowych lub energii, w tym instalacji odnawialnego źródła energii;
- 3) przedsięwzięcia w zakresie modernizacji, rozbudowy lub budowy połączeń z systemami gazowymi albo z systemami elektroenergetycznym innych państw – w przypadku planów sporządzanych przez przedsiębiorstwa energetyczne zajmujące się przesyłaniem lub dystrybucją paliw gazowych lub energii elektrycznej;
- 4) przedsięwzięcia racjonalizujące zużycie paliw i energii u odbiorców, w tym także przedsięwzięcia w zakresie pozyskiwania, transmisji oraz przetwarzania danych pomiarowych z licznika zdalnego odczytu;
- 5) przewidywany sposób finansowania inwestycji;
- 6) przewidywane przychody niezbędne do realizacji planów;
- 7) planowany harmonogram realizacji inwestycji.

⁵ Chodzi tutaj o dziesięcioletni plan rozwoju sieci o zasięgu wspólnotowym, o którym mowa w art. 8 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 714/ 2010 z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznej wymiany energii elektrycznej i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1228/2003 lub w art. 8 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 715/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. w sprawie warunków dostępu do sieci przesyłowych gazów ziemnych i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1775/2005 – w przypadku przedsiębiorstwa energetycznego zajmującego się przesyłaniem paliw gazowych lub energii elektrycznej.

gazowe lub energię wymaga również współpracy z gminą⁶ oraz zapewnienia spójności pomiędzy planami przedsiębiorstw energetycznych i założeniami, strategiami oraz planami przygotowywanymi przez gminę na podstawie przepisów prawa energetycznego⁷ (bliżej w dalszej części rozważań).

ENERGETYCZNE ZADANIA WŁASNE GMINY

Prawodawca w art. 6 i 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej usg) uczynił z gminy podstawową jednostkę samorządu terytorialnego w tym sensie, że to na nią scedował obowiązek zaspokajania potrzeb wspólnoty lokalnej. Natomiast, pośród zadań, których realizacja ma sprzyjać zaspokajaniu potrzeb tej wspólnoty, ustawodawca wskazał w art. 7 ust. 2 pkt 3 usg na sprawy energetyczne (określone tam jako sprawy zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz).

Zadania, o których mowa w przywołanym powyżej art. 7 ust. 2 pkt 3 usg zostały skonkretyzowane w art. 18 ust.1 upe. W tym bowiem przepisie wskazano, iż do zadań własnych gminy w zakresie zaopatrzenia w energię elektryczną, ciepło i paliwa gazowe (dalej także zadania energetyczne) należy:

- 1) planowanie i organizacja zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze gminy;
- 2) planowanie oświetlenia miejsc publicznych i dróg znajdujących się na terenie gminy;
- 3) finansowanie oświetlenia ulic, placów i dróg publicznych znajdujących się na terenie gminy;
- 4) planowanie i organizacja działań mających na celu racjonalizację zużycia energii i promocję rozwiązań zmniejszających zużycie energii na obszarze gminy.

Z powyższego wynika, że ustawodawca wskazuje na dwa rodzaje instrumentów realizacji zadań energetycznych przez gminę, tj. instrumenty planistyczne (ww. punkty 1,2 i 4) oraz działania faktyczne (punkt 3, czyli finansowanie). Warto zwrócić uwagę, iż prawodawca nie tylko określił rodzaje zadań ciążących na gminie ale ponadto wprowadził do upe instrumenty planistyczne, jakimi gmina powinna się posługiwać w celu ich realizacji. Chodzi tutaj o tzw. założenia do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, o których mowa w art. 19 upe oraz sam plan zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, o którym mowa w art. 20 upe (oba te instrumenty zostaną omówione w dalszej części rozważań). W tym miejscu zwrócić uwagę jedynie należy, iż przygotowanie do realizacji ww. zadań energetycznych gmina powinna rozpocząć już na etapie sporządzania planu zagospodarowania lub studium. Chodzi o to, iż w art. 18 ust. 2 upe ustawodawca wskazał na punkt odniesienia dla realizacji ww. zadań przez gminę. Zgodnie bowiem z tym przepisem, gmina realizuje za-

⁶ Art. 16 ust. 12 upe.

⁷ Art. 16 ust. 12 pkt 2 upe.

dania energetyczne zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku takiego planu – z kierunkami rozwoju gminy zawartymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Oznacza to, iż również ww. instrumenty planistyczne uregulowane w upe muszą być przygotowywane w zgodności z planem zagospodarowania oraz ze studium.

Warto również zwrócić uwagę na drugi wspomniany w art. 18 ust. 2 upe punkt odniesienia dla realizacji zadań energetycznych, czyli odpowiedni program ochrony powietrza przyjętym na podstawie art. 91 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (dalej poś)⁸. Dokument ten jest zgodnie z przywołanym art. 91 tej ustawy, opiniowany m.in. przez wójta (burmistrza lub prezydenta miasta). Natomiast, brak wyrażenia przez nich opinii oznacza zgodnie z powołanym przepisem akceptację dla przygotowanego programu ochrony środowiska. Biorąc więc pod uwagę fakt, iż jak wskazano wcześniej treść przywołanego programu rzutuje na sposób realizacji zadań energetycznych przez gminę, ewentualne zaniechanie skorzystania z kompetencji opiniodawczej przez organy gminy należy oceniać jednoznacznie negatywnie.

FINANSOWANIE OŚWIETLENIA ULIC, PLACÓW I DRÓG PUBLICZNYCH

Do obowiązków gminy należy zgodnie z art. 18 ust. 1 pkt 4 upe finansowanie oświetlenia ulic, placów i dróg publicznych. Pojęcie placu nie zostało zdefiniowane. Przyjąć więc należy jego słownikowe rozumienie, zgodnie z którym plac to „*duża, wolna przestrzeń w mieście powstała najczęściej przy zbiegu ulic, zwykle otoczona budynkami*”⁹. Natomiast, w odniesieniu do dwóch pozostałych pojęć (tj. droga publiczna oraz ulica), ustawodawca w przywołanym przepisie nawiązuje do terminów używanych w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (dalej ustawa o drogach)¹⁰. Można więc przyjąć, iż poza sferą opisywanego obowiązku gminy będą pozostawały te obszary, które nie odpowiadają definicjom przywołanych pojęć (tj. drogi publicznej¹¹ oraz ulicy¹²). Ponadto, gminy nie będą obowiązane do finansowania obszarów, które odpowiadają definicjom pojęć określonych w ustawie o drogach jako przeciwstawne do dróg publicznych czy ulicy. Chodzi tutaj m.in. o drogę wewnętrzną, do której to kategorii zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o drogach należą drogi rowerowe, parkingi oraz place przeznaczone

⁸ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150, z późn. zm.158) – podany w art. 18 ust. 2 upe

⁹ Słownik elektroniczny PWN, dostęp: [http://sjp.pwn.pl/szukaj/plac.html], (11.04.2015 r.)

¹⁰ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach tj. z dnia 27 lutego 2015 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 460 ze zm.).

¹¹ Zgodnie z art. 1 ustawy o drogach, drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie niniejszej ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych.

¹² Zgodnie z art. 4 pkt 3 ustawy o drogach, przez ulicę należy rozumieć drogę na terenie zabudowy lub przeznaczonym do zabudowy zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w której ciągu może być zlokalizowane torowisko tramwajowe.

do ruchu pojazdów, niezaliczone do żadnej z kategorii dróg publicznych i niezlokalizowane w pasie drogowym tych dróg.

W art. 18 ust. 1 pkt 4 upe wskazano, iż gmina jest obowiązana do finansowania oświetlenia na terenie gminy. Ustawodawca nie zastrzegł, iż zadanie gminy ogranicza się do własności publicznej. Tym samym, w myśl zasady *lege non distinguente nec nostrum est distinguere* przyjąć należy, iż ustawodawca oderwał opisywany obowiązek gminy od struktury własności infrastruktury świetlnej. Natomiast, zgodnie z art. 3 pkt 22 upe przez finansowanie oświetlenia należy rozumieć finansowanie kosztów energii elektrycznej pobranej przez punkty świetlne oraz koszty ich budowy i utrzymania. Można więc zauważyć, iż właściwe ustalenie zakresu opisywanego obowiązku gminy jest zależna od rezultatu wykładni pojęcia „punkt świetlny”.

Zaniechanie wprowadzenia do upe definicji legalnej pojęcia „punkt świetlny”, nakazuje w pierwszej kolejności odwołać się do definicji słownikowej, która wiąże słowo „punkt” z określonym miejscem „w terenie lub jakiejś przestrzeni”¹³. Można by było więc przyjąć, iż gmina nie jest zobowiązana do ponoszenia kosztów utrzymania całej infrastruktury, a jedynie tych jej elementów, które są bezpośrednio związane z oświetleniem. Warto zauważyć, iż taki kierunek interpretacji odcisnął się w części orzecznictwa, gdzie wskazywano, iż pojęcie „punktu świetlnego nie obejmuje zatem m.in. słupów oświetleniowych, czy kabli sterowniczych”¹⁴. Przy tym, powoływano się na definicję wypracowaną przez Polski Komitet Oświetleniowy Stowarzyszenia Elektryków Polskich, zgodnie z którą przez „punkt świetlny” należy rozumieć „urządzenie służące do rozsyłania, filtrowania lub przekształcania światła wysyłanego przez źródło światła, zawierające elementy niezbędne do mocowania i ochrony źródła światła oraz do przyłączenia go do obwodu zasilającego”¹⁵.

Można również zauważyć drugi trend w orzecznictwie, który przeciwstawia się ww. pogładowi¹⁶. W ramach tej linii orzeczniczej powoływane jest stanowisko Sądu Najwyższego¹⁷, który wskazał, iż konsekwencją ww. pierwszego poglądu jest to, iż „gminy nie mogą samodzielnie budować infrastruktury służącej oświetleniu ulic. Mogą bowiem finansować jedynie punkt świetlny, a nie koszt budowy słupa, na którym zostaje on umieszczony i niezbędnego okablowania oraz sterowników. Gminy nie mogą także zawierać odpłatnych umów (np. dzierżawy) z dysponentami infrastruktury, która

¹³ Źródło elektroniczny słownik języka polskiego PWN. Hasło „punkt” dostępne pod adresem: [http://sjp.pwn.pl/szukaj/punkt.html], (09.04.2015 r.)

¹⁴ Zob. Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 19.07.2010 r., nr RKT 17/2010 (dostęp: [https://uokik.gov.pl/download.php?plik=8754], (12.04.2015 r.) jak i przywołane tam orzecznictwo (m.in. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 30.10.2009 r., sygn. akt VI ACA 464/09, zgodnie z którym „punktu świetlnego w rozumieniu ustawy Prawo energetyczne nie można utożsamiać ani z urządzeniami oświetleniowymi, ani z instalacjami oświetleniowymi”).

¹⁵ Definicja i jej pochodzenie za B. Kasprzyk, *Zasady finansowania oświetlenia ulicznego*, dostępne internetowo: [http://www.cire.pl/pliki/2/oswietlenieuliczne.pdf], (15.03.2015 r.).

¹⁶ Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 26.08.2011r., nr RPZ 16/2011 (dostęp: [http://decyzje.uokik.gov.pl/dec_prez.nsf/xsp/.ibmmodres/domino/OpenAttachment/dec_prez.nsf/67D9446DBFE72130C125795A0049D977/Body/Decyzja%20nr%20RPZ-16-2011%20z%2026%2008%202011%20r%20%20%20_ENEA%20S%20A%20_.pdf], (25.02.2015 r.).

¹⁷ Wyrok SN z dnia 17 lutego 2011 r., sygn. III SK 36/10; dostęp baza orzecznicza SN: [http://www.sn.pl/Sites/orzecznictwo/OrzeczeniaI/III%20SK%2036-10-1.pdf] (15.04.2014).

może zostać wykorzystana do zamontowania punktów świetlnych. Czynsz dzierżawny nie jest bowiem kosztem budowy, ani kosztem utrzymania punktu świetlnego. Nie jest również możliwa modernizacja oświetlenia ulicznego. To z kolei prowadzi do wniosku, że (powyższa, literalna – przyp. Ł.D.) wykładnia art. 3 pkt 22 (...) uniemożliwia gminom wykonywania zadania własnego, o którym mowa w art. 18 Prawa energetycznego” i tym samym pozostaje w sprzeczności z art. 2 ust. 1 usg zobowiązującym gminy do realizacji zadań własnych.

Można więc powiedzieć, iż pierwsza przedstawiona interpretacja pojęcia „punkt świetlny” prowadzi do sprzeczności w systemie prawnym, czyli jest wykładnią niezgodną z art. 2 ustawy zasadniczej¹⁸. W związku z tym należy zgodzić się z poglądem mówiącym, iż gmina jest „w ramach wykonywania swoich zadań własnych zobowiązana do ponoszenia wszelkich kosztów związanych z infrastrukturą oświetleniową, jeżeli są one niezbędne dla realizacji oświetlenia w tej jednostce samorządu terytorialnego.”¹⁹.

Gminy zwolnione zostały z obowiązku finansowania oświetlenia autostrad i dróg ekspresowych, o których mowa w ustawie z dnia 27 października 1994 r. autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym²⁰ (dalej ustawa o autostradach). W art. 1 ust. 2 i 3 tej ustawy zawarta została delegacja ustawowa dla Rady Ministrów²¹, która na tej podstawie określa, które autostrady lub ich odcinki albo drogi ekspresowe będą budowane i eksploatowane albo wyłącznie eksploatowane jako płatne. Przy tym, płatny charakter danej drogi oznacza co do zasady, iż za przejazd nią pobierana jest opłata²². Racjonalnie więc ustawodawca przyjmuje, że skoro określone drogi same generują przychód to niecelowe jest dodatkowe obarczanie gmin kosztami ich eksploatacji.

Podkreślić jednak należy, iż Rada Ministrów nie może swobodnie klasyfikować każdej drogi jako płatnej autostrady czy płatnej drogi ekspresowej.

¹⁸ Wyrok NSA z dnia 8 maja 2008 r., sygn. II FSK 361/07:

„system prawny obowiązujący w Polsce zakłada dążenie do utworzenia zbioru norm prawnych zupełnego i niesprzecznego. Założenie to wynika z art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej. Dla zasady pewności prawa wynikającej z tego unormowania niezbędne jest bowiem istnienie nie tylko stabilnego (co nie oznacza, że niezmiennego) i przejrzystego, ale również kompletnego i spójnego systemu prawnego (a więc gwarantującego obywatelowi możliwość korzystania z jego praw podmiotowych).”

¹⁹ Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 26.08.2011r., nr RPZ 16/2011 (dostęp: [http://decyzje.uokik.gov.pl/dec_prez.nsf/xsp/.ibmmodres/domino/OpenAttachment/dec_prez.nsf/67D9446DBFE72130C125795A0049D977/Body/Decyzja%20nr%20RPZ-16-2011%20z%2026%2008%202011%20r%20%20%20_ENEA%20S%20A%20_.pdf].

²⁰ Ustawa z dnia 27 października 1994 r. autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (tj. z dnia 21 kwietnia 2015 r. Dz. U. z 2015 r. poz. 641 ze zm.)

²¹ Aktualnie obowiązuje Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2002 r. w sprawie autostrad płatnych (tj. Dz. U. z 2014 r. poz. 45 ze zm.), które jako autostrady jako płatne określa A1 Gdańsk – Toruń – Łódź – Piotrków Trybunalski – Częstochowa – Gliwice – Gorzyczki – granica państwa; A2 granica państwa – Świecko – Poznań – Łódź – Warszawa – Białą Podlaską – Kukuryki – granica państwa; A4 granica państwa – Jędrzychowice – Krzyżowa – Legnica – Wrocław – Opole – Gliwice – Katowice – Kraków – Tarnów – Rzeszów – Korczowa – granica państwa, z tym że odcinek węzeł Kleszczów – węzeł Sośnica oraz A18 granica państwa – Olszyna – Krzyżowa.

²² Zob. art. 37a ust. 1 ustawy o autostradach.

Chodzi o to, iż sama ustawa o autostradach nie zawiera odrębnych definicji pojęć „autostrada” czy „droga ekspresowa” i tym samym, w związku z zakazem dokonywania wykładni homonimicznej²³ pojawia się konieczność posługiwania się sposobem rozumienia obu pojęć ujętym w ustawie o drogach. Tym samym, przez drogę ekspresową, o której mowa w ustawie o autostradach, należy zgodnie z definicją ujętą w art. 4 pkt 10 ustawy o drogach rozumieć drogę przeznaczoną wyłącznie do ruchu pojazdów samochodowych wyposażoną w jedną lub dwie jezdnie, posiadającą wielopoziomowe skrzyżowania z przecinającymi ją innymi drogami transportu lądowego i wodnego, z dopuszczeniem wyjątkowo jednopoziomowych skrzyżowań z drogami publicznymi, wyposażoną w urządzenia obsługi podróży, pojazdów i przesylek, przeznaczone wyłącznie dla użytkowników drogi. Natomiast, przez autostradę, o której mowa w ustawie o autostradach, rozumie się zgodnie z definicją ujętą w art. 4 pkt 11 ustawy o drogach drogę przeznaczoną wyłącznie do ruchu pojazdów samochodowych wyposażoną przynajmniej w dwie trwale rozdzielone jednokierunkowe jezdnie, posiadającą wielopoziomowe skrzyżowania ze wszystkimi przecinającymi ją drogami transportu lądowego i wodnego, wyposażoną w urządzenia obsługi podróży, pojazdów i przesylek, przeznaczone wyłącznie dla użytkowników autostrady.

Podsumowując, gminy nie są obowiązane do ponoszenia kosztów oświetlenia dróg, które spełniają dwie przesłanki. Po pierwsze, są to drogi odpowiadające jednej z ww. definicji (tj. „drogi ekspresowej” albo „autostrady”), a po drugie zostały określone przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia jako odpłatne. Natomiast, utrata odpłatnego charakteru przez daną drogę (np. poprzez zmianę właściwego rozporządzenia²⁴) oznacza co do zasady²⁵ jednoczesne pojawienie się obowiązku gminy polegającego na finansowaniu oświetlenia takiej drogi.

ZAŁOŻENIA DO PLANU ZAOPATRZENIA W CIEPŁO, ENERGIĘ ELEKTRYCZNĄ I PALIWA GAZOWE

Jednym z instrumentów polityki energetycznej realizowanej przez gminy są tzw. plany zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Pierwszym etapem ich przygotowania jest zgodnie z art. 19 ust. 1 upe opra-

²³ Chodzi tutaj o tzw. dyrektywę konsekwencji terminologicznej, która wyklucza możliwość przypisywania różnych znaczeń temu samemu pojęciu w przypadku, gdy ustawodawca w wyraźny (tj. nie niedorozumiany) inaczej zastrzeże. Por. A. Bielska-Brodziak, *Zakaz dokonywania wykładni homonimicznej* [w:] A. Bielska-Brodziak, *Interpretacja tekstu prawnego na podstawie orzecznictwa podatkowego*, Warszawa 2009; Dostęp do tekstu za pomocą programu LEX.

²⁴ Przykładowo przytoczone we wcześniejszym przypisie Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2002 r. w sprawie autostrad płatnych w pierwotnej wersji zakładało odpłatny charakter drogi oznaczonej jako A8 autostrada obwodnica Wrocławia na odcinku A4–Psie Pole. Natomiast, w związku z wejściem w życie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 października 2011 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie autostrad płatnych (Dz. U. 2011 nr 246 poz. 1465), wspomniana droga stała się autostradą bezpłatną.

²⁵ Oczywiście jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej.

cowanie przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe (dalej projekt założeń). Projekt założeń powinien zgodnie z art. 19 ust. 2 upe obejmować obszar gminy. Nie można zgodzić się z M. Czarnecką²⁶, która staje na stanowisku, zgodnie z którym dopuszczalne jest tworzenie częściowych projektów założeń, czyli takich, które będą pomijać „*pewne obszary, np. rolne lub leśne*”²⁷ czy też będą projektami założeń „*dla poszczególnych mediów, wówczas gmina powinna zapewnić korelację między projektami założeń*”²⁸. Ustawodawca nie dopuścił takiej możliwości w ww. przepisie tak jak np. uczynił to w przypadku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego²⁹. Co więcej, brzmienie przywołanego art. 19 ust. 2 upe jest w części odnoszącej się do właściwości terenowej projektów założeń (projekt założeń sporządza się dla obszaru gminy) zbliżone do art. 9 ust. 3 ustawy o planowaniu, zgodnie z którym studium sporządza się dla obszaru w granicach administracyjnych gminy. Widoczne jest więc podobieństwo konstrukcji redakcyjnej obu przepisów, co należy odczytywać jako jednoznaczne wskazanie ustawodawcy, zgodnie z którym treść każdego z nich powinna prowadzić do analogicznych rezultatów interpretacyjnych, czyli uchwalane na ich podstawie akty planowania powinny obejmować cały obszar gminy. Warto bowiem również zauważyć, że oba akty (tj. projekt założeń i studium) są uchwalane obligatoryjnie, a więc ustawodawcy zależy na stworzeniu określonego planu działania dla gmin. Wydaje się, iż możliwość fragmentarycznego przygotowywania założeń planistycznych niweczyłaby takie założenie.

Ustawodawca wskazał w art. 19 ust. 2 upe, iż projekt założeń uchwała się co najmniej na okres 15 lat a aktualizuje co najmniej raz na 3 lata. Z kolei w art. 19 ust. 3 upe określono obligatoryjne elementy projektów założeń. W pierwszej kolejności gminy są obowiązane umieścić ocenę stanu aktualnego zapotrzebowania na ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Gminy zostały zobowiązane przez ustawodawcę również do wskazania zakresu przewidywanych zmian, co z prawnego punktu widzenia wydaje się przede wszystkim oznaczać obowiązek skorelowania założeń z już wiążącymi gminę innymi aktami planowania takimi jak wspomniane powyżej studium czy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

W drugiej kolejności, w projekcie założeń powinny znaleźć się przedsięwzięcia racjonalizujące użytkowanie ciepła, energii elektrycznej i paliw gazowych. Mogą to być przykładowo działania edukacyjne lub informacyjne. Wydaje się, iż gmina może również w celu propagowania działań racjonalizujących użytkowanie energii czy ciepła, wykorzystać środki stymulacji podatkowej w ramach podatku od nieruchomości (np. ulgi podatkowe dla wykorzystujących odnawialne źródła energii w celu zaspokojenie swoich

²⁶ M. Czarnecka, *Komentarz do art. 19*, [w:] M. Czarnecka, T. Oglódek, *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2012, dostęp do tekstu za pomocą programu LEGALIS.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Zob. M.J. Nowak, *Komentarz do art. 14* [w:] M.J. Nowak (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Warszawa 2012, dostęp do tekstu za pomocą programu LEGALIS.

potrzeb energetycznych). Projekt założeń powinien ponadto wskazywać na możliwości wykorzystania istniejących nadwyżek i lokalnych zasobów paliw i energii, z uwzględnieniem energii elektrycznej i ciepła wytwarzanych w odnawialnych źródłach energii, energii elektrycznej i ciepła użytkowego wytwarzanych w kogeneracji oraz zagospodarowania ciepła odpadowego z instalacji przemysłowych.

Istotnym elementem projektu założeń jest również opisanie możliwości stosowania środków poprawy efektywności energetycznej w rozumieniu ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej. Wydaje się, iż chodzi tutaj głównie o środki efektywności energetycznej, które zgodnie z art. 10 ust. 2 jest obowiązana podejmować gmina³⁰. Przywołany przepis wskazuje na takie środki jak umowa, której przedmiotem jest realizacja i finansowanie przedsięwzięcia służącego poprawie efektywności energetycznej, nabycie nowego urządzenia, instalacji lub pojazdu, charakteryzujących się niskim zużyciem energii oraz niskimi kosztami eksploatacji, wymiana eksploatowanego urządzenia, instalacji lub pojazdu na urządzenie, instalację lub pojazd, także charakteryzujących się niskim zużyciem energii oraz niskimi kosztami eksploatacji albo ich modernizacja, nabycie lub wynajęcie efektywnych energetycznie budynków lub ich części albo przebudowa lub remont użytkowanych budynków, w tym realizacja przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w rozumieniu ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów³¹ czy też sporządzenie audytu energetycznego w rozumieniu ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów eksploatowanych budynków w rozumieniu ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane³², o powierzchni użytkowej powyżej 500 m², których jednostka sektora publicznego jest właścicielem lub zarządcą. Z kolei, ostatnim elementem, który ustawodawca nakazuje umieścić w projekcie założeń jest informacja o zakresie współpracy z innymi gminami. Chodzi tutaj m.in. o porozumienia międzygminne, o których mowa w art. 74 usg.

Warto zauważyć, że w art. 19 ust. 4 upe przedsiębiorstwa energetyczne zostały zobowiązane do nieodpłatnego udostępnienia wójtowi (burmistrzowi, prezydentowi miasta) tzw. planów rozwoju, o których mowa w art. 16 ust. 1 upe, w zakresie dotyczącym terenu tej gminy oraz propozycji niezbędnych do opracowania projektu założeń. Można więc przyjąć, iż obok ww. studium oraz planu zagospodarowania to właśnie dokumenty dostarczane przez przedsiębiorstwa energetyczne powinny stanowić bazę do konstruowania projektu założeń. Ustalenia projektu założeń powinny również być zgodne

³⁰ Chodzi o to, iż powołany art. 10 ust. 2 ustawy o efektywności określa środki poprawy efektywności energetycznej, jakimi powinna posługiwać się jednostka sektora publicznego. Z kolei, zgodnie z art. 3 pkt 9 tej samej ustawy, przez jednostkę sektora publicznego rozumieć należy podmiot sektora finansów publicznych, o którym mowa w art. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.). Natomiast, ten ostatni przepis w punkcie drugim (2) wskazuje na jednostki samorządu terytorialnego, a więc i na gminę.

³¹ W upe dla tej ustawy jest podany Dz. U. Nr 223, poz. 1459, z 2009 r. Nr 157, poz. 1241 oraz z 2010 r. Nr 76, poz. 493.

³² W upe dla tej ustawy jest podany Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 oraz z 2011 r. Nr 32, poz. 159 i Nr 45, poz. 235

z wiążącymi daną gminę zasadami współpracy z innymi gminami oraz z polityką energetyczną państwa, co zgodnie z art. 19 ust. 5 upe podlega opiniowaniu przez samorząd województwa.

Ponadto, wpływ na ostateczną treść projekt założeń może zgodnie z art. 19 ust. 7 upe wywrzeć każda osoba czy jednostka organizacyjna, która jest zainteresowana zaopatrzeniem w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe na obszarze gminy (dalej podmioty zainteresowane). Ustawodawca zobowiązuje bowiem gminę w art. 19 ust. 6 upe do wyłożenie projektu założeń do publicznego wglądu na okres 21 dni i powiadomienia o tym fakcie w sposób przyjęty zwyczajowo w danej miejscowości. Z kolei, wnioski, zastrzeżenia oraz uwagi złożone w czasie wspomnianego publicznego wyłożenia przez wskazane powyżej podmioty zainteresowane, podlegają zgodnie z art. 19 ust. 8 upe obligatoryjnemu rozpatrzeniu przez gminę w trakcie samego uchwalania założeń.

Doktryna jest podzielona w ocenie charakteru prawnego założeń³³. Autor artykułu stoi na stanowisku, iż wobec braku wyraźnego zastrzeżenia ustawodawcy (np. jak w przypadku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego) odrzucić należy pogląd mówiący, iż założenia stanowią akt prawa miejscowego, czyli są powszechnie wiążące. Wydaje się jednak, iż założenia posiadają charakter normatywny w tym sensie, iż wiążą organy gminy. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 upe, projekt planu zaopatrzenia w ciepło przygotowywany przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) musi być zgodny z założeniami uchwalonymi przez radę gminy.

PLAN ZAOPATRZENIA W CIEPŁO, ENERGIĘ ELEKTRYCZNĄ I PALIWA GAZOWE

W oparciu o założenia uchwalone przez radę gminy, wójt (burmistrz, prezydent miasta) opracowuje projekt planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe. Obowiązek przygotowania tego rodzaju projektu aktualizuje się zgodnie z art. 20 ust. 1 upe w przypadku, gdy tzw. plany rozwoju przedsiębiorstw energetycznych nie zapewniają realizacji opisanych w poprzednim punkcie założeń.

Analogicznie jak w przypadku założeń, ustawodawca określił obligatoryjne elementy projektu planu zaopatrzenia w ciepło. Te elementy można podzielić na trzy grupy. Do pierwszej grupy można zaliczyć plany konkretnych działań, czyli zgodnie art. 20 ust. 2 pkt 1, 1a i 1b upe propozycje w zakresie rozwoju i modernizacji poszczególnych systemów zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, wraz z uzasadnieniem ekonomicznym, propozycje w zakresie wykorzystania odnawialnych źródeł energii i wysokosprawnej kogeneracji oraz propozycje stosowania środków poprawy efektywności energetycznej w rozumieniu wspomnianej już ustawy

³³ Interesujący przegląd poglądów doktryny w przedmiotowym zakresie został przedstawiony przez M. Stefaniuka (M. Stefaniuk, *Komentarz do art.19 ustawy - Prawo energetyczne* [w:] Z. Muras, M. Swora (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, dostęp do tekstu za pomocą programu LEX.

z dnia 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej. Realizacja przedstawionych propozycji może zgodnie z art. 20 ust. 5 upe być prowadzona w oparciu o umowy, które gmina może zawrzeć z przedsiębiorstwami energetycznymi.

Wracając do struktury samego projektu planu wskazać należy, kolejnym (drugim) elementem jest wskazanie harmonogramu realizacji zadań, czyli jak się wydaje ww. propozycji. Gmina powinna również oszacować koszty związane z wykonaniem ww. przedsięwzięć jak i sposobem ich sfinansowania. Te dwa ostatnie elementy wydają się sugerować, iż plan posiada jest wiążący przynajmniej w takim zakresie, jak opisane wcześniej założenia, czyli dla organów gminy. Tym bardziej, iż plan podlega zgodnie z art. 20 ust. 4 upe uchwaleniu przez radę gminy.

Wobec powyższego warto zwrócić uwagę na art. 20 ust. 6 upe, który stanowi o dodatkowej uchwale podejmowanej już po uchwaleniu samego planu. Otóż, gdy nie jest możliwa realizacja planu na podstawie ww. umów, rada gminy – dla zapewnienia zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe – może wskazać w drodze uchwały tę część planu, z którą prowadzone na obszarze gminy działania muszą być zgodne. *A contrario*, do czasu uchwalenia tej dodatkowej uchwały, postanowienia uchwały przyjmującej sam plan nie są wiążące. Natomiast, brak w art. 20 ust. 6 upe zastrzeżenia, kto jest adresatem wspomnianej dodatkowej uchwały nakazywałby przyjąć, iż może nim być gmina. Oznaczałoby to, że dopiero po wejściu w życie dodatkowej uchwały, gmina jest obowiązana do realizacji przynajmniej tej części planu, który jest objęty uchwałą. Za trafnością tego poglądu przemawia fakt, iż ustawodawca już po wejściu w życie ww. dodatkowej uchwały ogranicza swobodę funkcjonowania przedsiębiorstw energetycznych. Chodzi o to, iż podejmowanie przez te podmioty działań niezgodnych ze wspomnianą dodatkową uchwałą podlega zgodnie z art. 56 ust. 1 pkt 13 upe karze pieniężnej. Innymi słowy, ustawodawca „przywraca” gminie w art. 20 ust. 6 upe jej tradycyjną władczą pozycję w stosunkach z innymi podmiotami (w tym przypadku z przedsiębiorstwami energetycznymi).

PODSUMOWANIE

Ustawodawca powierzając gminie obowiązek zaspokajania zbiorowych potrzeb z zakresu energetyki położył nacisk na wykorzystanie instrumentów prawnych o charakterze planistycznym.

Interesującą obserwacją w tym zakresie jest fakt, iż poza takimi wyjątkami jak plan zagospodarowania czy ww. dodatkowa uchwała w sprawie części planu zaopatrzenia, instrumenty planistyczne nie pozwalają gminie wprost na „wymuszanie” jej koncepcji energetycznych.

Można więc mówić o przesunięciu akcentów z pozycji władczej gminy na pozycję niemalże równorzędnego partnera, co jest szczególnie widoczne w przypadku realizacji planu zaopatrzenia, które może się opierać na umowach, czyli porozumieniach z przedsiębiorstwami energetycznymi. Z drugiej strony, gmina jak wskazano na wstępie może wpływać na budowę planów rozwoju przedsiębiorstw energetycznych.

Na pozytywną uwagę zasługuje jasne wskazanie konkretnych zadań z zakresu polityki energetycznej, którą powinna realizować gmina. Zdecydowanie krytycznie należy z kolei odnieść się do regulacji finansowania oświetlenia przez gminę. Niejasność przyjętych rozwiązań prowadzi do powstawania wątpliwości co do tego jaki jest zakres obowiązków dotyczących finansowania oświetlenia faktycznie spoczywa na gminie.

LITERATURA:

- [1] Stefaniuk M., *Komentarz do art.19 ustawy – Prawo energetyczne* [w:] Z. Muras, M. Swora (red.), *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2010.
- [2] Nowak M.J. (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*. Warszawa 2012.
- [3] Czarnecka M., *Komentarz do art. 19*, [w:] M. Czarnecka, T. Ogłódek, *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2012.
- [4] Bielska-Brodziak A., 5.2. *Zakaz dokonywania wykładni homonimicznej* [w:] A. Bielska-Brodziak, *Interpretacja tekstu prawnego na podstawie orzecznictwa podatkowego.*, Warszawa 2009.
- [5] Kasprzyk B., *Zasady finansowania oświetlenia ulicznego*, dostęp internetowy: [<http://www.cire.pl/pliki/2/oswietlenieuliczne.pdf>], (15.03.2015 r.).

Orzecznictwo:

- [6] Wyrok SN z dnia 17 lutego 2011 r., sygn. III SK 36/10
- [7] Wyrok NSA z dnia 8 maja 2008 r., sygn. II FSK 361/07
- [8] Wyrok WSA Kielce z dnia 30-11-2012, sygn. II SA/Ke 588/12
- [9] Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 19.07.2010 r., nr RKT 17/2010
- [10] Wyrok SA w Warszawie z dnia 30.10.2009 r., sygn. akt VI ACa 464/09
- [11] Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 26.08.2011 r., nr RPZ 16/2011

STRESZCZENIE

Polityka energetyczna gminy (aspekty administracyjno-prawne)

W artykule została przeprowadzona prawna analiza zasad prowadzenia polityki energetycznej przez gminę. Celem przeprowadzonych badań było ustalenie jakie zadania posiada gmina w tym zakresie oraz jakimi instrumentami prawnymi się posługuje.

SUMMARY

Rules of energy policy of community (legal and administrative aspects)

This article concentrates on the legal analysis of the rules of energy policy of communities. The goal of the analysis is to find out what kind of tasks have communities and what legal instruments may they use to fulfill these tasks.



Magdalena Dunicz
Uniwersytet Ekonomiczny
we Wrocławiu

Rola małych i średnich przedsiębiorstw w gospodarce regionalnej

WSTĘP

Sektor małych oraz średnich przedsiębiorstw jest obecnie jednym z najważniejszych elementów wpływających na rozwój polskiej gospodarki. Działalność tych podmiotów gospodarczych to także jedno z bardziej dochodowych źródeł wpływów funduszy do budżetu państwa, a na poziomie regionalnym – budżetów gmin. Co więcej, ta forma prywatnej działalności gospodarczej ma bardzo znaczący udział w wytwarzaniu produktu krajowego brutto, jak również ich powstawanie oraz funkcjonowanie w gospodarce prowadzi do stworzenia nowych miejsc pracy. Małe oraz średnie przedsiębiorstwa także przyczyniają się do kreowania zmian nie tylko społecznych, ale również funkcjonalnych w regionie, w którym działają. Stają się one także czynnikiem prowadzącym do wzrostu innowacyjności na danym obszarze¹.

Wobec powyższego, należy zdefiniować czym jest gospodarka regionalna, która utożsamiana jest rozwojem regionalnym. Przede wszystkim pod pojęciem regionu rozumie się wszystkich mieszkańców, będących jednocześnie podmiotami rozwoju regionalnego, który z kolei jest rozumiany jako: „ (...) proces wszelkich zmian zachodzących w regionie, w dużej mierze proces ekonomiczny – transformacja czynników i zasobów regionalnych (endogenicznych) w dobra i usługi”². Rozwój ten jest także procesem społecznym, prowadzącym do poprawy sposobu oraz jakości życia mieszkań-

¹ B. Onak-Szczepanik, *Małe i średnie przedsiębiorstwa w gospodarce regionu na przykładzie województwa podkarpackiego*, [w]: *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*. Z. 13, W kontekście spójności społeczno-ekonomicznej, pod. red. M.G. Woźniak, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2008, s. 364.

² Z. Strzelecki, *Polityka regionalna*, [w]: *Gospodarka regionalna i lokalna*, pod red. Z. Strzeleckiego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 79.

ców danego regionu, jak również procesem ekologicznym. Rozwojowi regionalnemu towarzyszy też postęp technologiczny. Aby gospodarka regionalna się rozwijała w sposób prawidłowy, obszary rozwoju regionalnego muszą jednocześnie ulegać zmianom, a także muszą zostać uwzględnione cele polityki danego regionu, czyli polityki regionalnej³.

Przedsiębiorstwa z sektora MŚP charakteryzują się swobodą, która towarzyszy ich działaniu. Posiadają możliwości, dzięki którym mogą wykorzystywać lokalne zasoby. Również wolność integrowania się tych przedsiębiorstw z rynkiem skutkuje powstaniem procesów gospodarczych o efektywnym charakterze, które z kolei prowadzą do poprawy jakości życia mieszkańców regionu, zwiększenia wolności gospodarczej, czy też wzrostu efektywności przedsiębiorczości.⁴ Na tej podstawie można twierdzić, że małe oraz średnie przedsiębiorstwa nie tylko przyczyniają się, ale w znacznym stopniu wpływają na rozwój gospodarczy regionu. Warto również zwrócić uwagę, że cechą charakterystyczną regionalnego wymiaru funkcjonowania małych oraz średnich przedsiębiorstw jest nie tylko ich znaczenie ekonomiczne dla regionalnych gospodarek, ale także społeczne oraz kulturowe. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie znaczenia oraz roli, jaką małe oraz średnie przedsiębiorstwa odgrywają w gospodarce regionu. Służyć temu ma krótka charakterystyka wybranych wskaźników oraz obszarów, na które sektor MŚP oddziałuje zarówno w ogólnopolskim zakresie terytorialnym, jak również w regionalnym. Analiza tych elementów zostanie dokonana na podstawie dwóch dolnośląskich przedsiębiorstw ze względu na klasyfikację, tj. SONEL S.A. działającego w Świdnicy (średnie przedsiębiorstwo) oraz Piekarni Profit-Bis z Jaworzyny Śląskiej (małe).

1. MAŁE I ŚREDNIE PRZEDSIĘBIORSTWA W POLSCE

Na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, przygotowanych na potrzeby raportu Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości pt. „Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2011-2012”, ogół polskich przedsiębiorstw wytwarza prawie trzy czwarte PKB w Polsce. W 2011 roku było to 71,8%, z czego sam sektor małych oraz średnich przedsiębiorstw generuje aż 47,3% polskiego produktu krajowego brutto⁵. Warto również zaznaczyć, że w Polsce funkcjonuje 1,78 miliona przedsiębiorstw, przy czym 99,8% tych firm stanowią mikro, małe oraz średnie przedsiębiorstwa.⁶ W tabeli 1 zaprezentowano zestawienie liczby występujących w Polsce małych oraz średnich przedsiębiorstw w latach 2010-2012 w porównaniu do ogólnej liczby przedsiębiorstw w tym samym czasie.

³ Ibidem, s. 79.

⁴ M. Strużycki (red.), *Małe i średnie przedsiębiorstwa w gospodarce regionu*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2004, s. 19.

⁵ Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2011-2012, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2013, s. 15.

⁶ Ibidem, s. 20.

Tabela 1. Liczba małych oraz średnich przedsiębiorstw w Polsce

Rodzaj MŚP	Liczba podmiotów		
	2010	2011	2012
Mikro	1 411 715	1 452 022	1 410 335
Małe	49 836	53 104	51 129
Średnie	15 457	15 278	16 206
MŚP razem	1 477 088	1 520 404	1 477 671
Przedsiębiorstwa ogółem	1 480 097	1 523 418	1 480 984

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Waga 2014, s. 2].

Małe oraz średnie przedsiębiorstwa działające w Polsce mają przede wszystkim charakter lokalny, co prowadzi do występowania między przedsiębiorstwami z sektora MŚP a rynkiem oraz gospodarką lokalną dwoma typami interakcji. Z jednej strony organizacje te do swojej działalności wykorzystują obecne na danym obszarze materiały produkcyjne, jak również lokalne zasoby pracy. Z drugiej strony natomiast, małe oraz średnie przedsiębiorstwa świadczone przez siebie usługi czy wyprodukowane przez siebie dobra oferują na rynku lokalnym⁷.

By lokalny rozwój gospodarczy mógł zrealizować założone cele, należy skupić się na trzech podstawowych elementach, do których należy zaliczyć przede wszystkim utrzymanie dotychczasowego poziomu zatrudnienia w regionie, jak również dążenia do stworzenia nowych, w tym także tych oferowanych przez małe i średnie przedsiębiorstwa. Następnym elementem jest rozwój lokalnej przedsiębiorczości oraz towarzyszące temu wykorzystanie w jak największym stopniu potencjału lokalnej społeczności. Elementy te z kolei implikują stworzenie odpowiedniego wsparcia instytucjonalnego dla małych oraz średnich przedsiębiorstw czy to na poziomie powiatu, czy też województwa⁸.

Wśród struktury branżowej tej formy działalności gospodarczej przedsiębiorstwa z sektora MŚP najczęściej wykorzystywane są do świadczenia usług, gdyż stanowią one 46,5% wszystkich małych oraz średnich przedsiębiorstw. W następnej kolejności organizacje z sektora MŚP spotykane są w branży handlowej – 29,5% oraz w budowlanej (13,4%). W najmniejszym stopniu działalność małych oraz średnich przedsiębiorstw skupia się w branży przemysłowej, gdyż tylko 10,6% organizacji z tego sektora decyduje się na taką działalność. Sytuacja odwrotna ma z kolei miejsce w przypadku dużych przedsiębiorstw⁹.

⁷ Ibidem, s. 15.

⁸ Portal Polskich Przedsiębiorców, *Wpływ sektora MŚP na rozwój gospodarki lokalnej*, [http://msp-24.pl/Wplyw-sektora-MSP-na-rozwoj-gospodarki-lokalnej,56,78.html], (10.05.2015 r.).

⁹ Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2011-2012, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2013, s. 20.

Na Dolnym Śląsku działa 312 524 podmiotów prywatnych, z czego w samym powiecie świdnickim aż 16 587 przedsiębiorstw¹⁰, a ich liczba z każdym dniem rośnie.

Przedsiębiorstwo SONEL S.A. jest firmą działającą na polskim rynku od 1994 roku, która znajduje się w Świdnickiej Podstrefie Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej. W zakresie przedmiotowym swojego funkcjonowania, przedsiębiorstwo to zajmuje się produkcją wysokiej jakości przyrządów pomiarowych, które są przeznaczone dla telekomunikacji oraz elektroenergetyki.

Z kolei Piekarnia Profit-Bis rozpoczęła swoją działalność w 1997 roku, początkowo w Mysłakowie, rok później zakład produkcyjny przeniesiono do Jaworzyny Śląskiej. Obecnie to małe przedsiębiorstwo. Oprócz siedziby znajdującej się w Jaworzynie Śląskiej posiada także kilka punktów sprzedaży w innych miastach¹¹.

1.1. Zatrudnienie w MŚP

Jedną z najważniejszych ról odgrywanych przez małe i średnie przedsiębiorstwa w gospodarce lokalnej i regionalnej jest pełniona przez nie funkcja pracodawcy. Na tę rolę spełnianą przez małe oraz średnie przedsiębiorstwa można także spojrzeć w inny sposób – poprzez zatrudnianie oraz tworzenie nowych miejsc pracy walczą z jednym z największych problemów nie tylko gospodarek regionalnych, ale całej polskiej, gospodarki, czyli z bezrobociem.

Małe oraz średnie przedsiębiorstwa w Polsce należą do grupy tych podmiotów prywatnych, które zatrudniają wielu pracowników. Ogółem we wszystkich przedsiębiorstwach w Polsce zatrudnionych jest 6,6 miliona osób (dane na rok 2011), z czego w samym sektorze MŚP pracuje ponad 3,9 miliona osób, co stanowi 60,5% ogółu osób zatrudnionych w polskich przedsiębiorstwach¹². Omawiany sektor tworzy w ten sposób największą grupę pracodawców w Polsce. Poniższa tabela przedstawia liczbowe zestawienie osób zatrudnionych w małych oraz średnich przedsiębiorstwach w odniesieniu do ogółu osób pracujących w przedsiębiorstwach.

¹⁰ Przedsiębiorcy na Dolnym Śląsku. Fakty, liczby, przykłady. Raport na temat wkładu przedsiębiorców w rozwój województwa dolnośląskiego, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych, 2012, [http://konfederacjaalewian.l/get_file.php?filename=/raporty_wizerunek/dolno-slaskie.pdf], s. 12, (10.05.2015 r.).

¹¹ J. Wychowanek, Problemy innowacyjności produktów w małym przedsiębiorstwie w branży piekarniczej, [w:] Inżynieria innowacji. Zarządzanie operacyjne w teorii i praktyce organizacji biznesowych, publicznych i pozarządowych, pod. red. L. Kowalczyka, F. Mroczo, Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wałbrzych 2013, s. 180-182.

¹² Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2011-2012, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2013, s. 27.

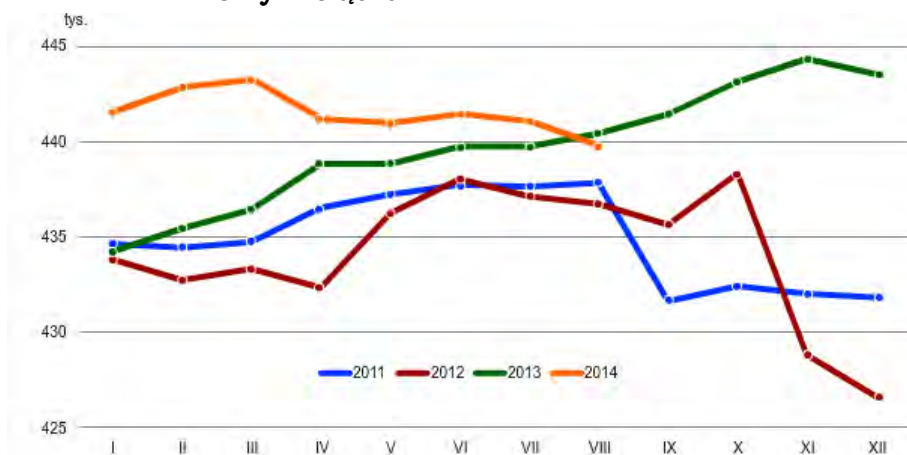
Tabela 2. Zestawienie osób zatrudnionych w sektorze MŚP

Rodzaj MŚP	Liczba zatrudnionych		
	2010	2011	2012
Mikro	3 025 091	3 085 471	3 085 243
Małe	1 091 595	1 123 595	1 130 418
Średnie	1 608 893	1 578 642	1 692 622
MŚP razem	5 725 579	5 787 708	5 908 283
Przedsiębiorstwa ogółem	8 372 380	8 384 116	8 656 858

Źródło: [Waga 2014, Komisja Europejska: *Przedsiębiorstwa i Przemysł 2014*, s. 2].

Koncentrując się na Dolnym Śląsku, należy nadmienić, iż w tym regionie Polski cztery na pięć osób jest zatrudnionych w przedsiębiorstwach oraz gospodarstwach rolnych. Ogólnie w tym regionie w sektorze prywatnym zatrudnionych jest blisko 761 tysięcy osób. Z kolei w samym powiecie świdnickim pracuje ponad 28 tysięcy mieszkańców¹³.

Wykres 1 prezentuje poziom przeciętnego zatrudnienia w sektorze przedsiębiorstw w regionie Dolnego Śląska.

Wykres 1. Przeciętne zatrudnienie w sektorze przedsiębiorstw na Dolnym Śląsku

Źródło: Urząd Statystyczny we Wrocławiu, [[http://wroclaw.stat.gov.pl/...](http://wroclaw.stat.gov.pl/)], (22.10.2014).

W kontekście wyżej przytoczonych danych statystycznych dotyczących zatrudnienia w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw należy wspo-

¹³ Przedsiębiorcy na Dolnym Śląsku. Fakty, liczby, przykłady. Raport na temat wkładu przedsiębiorców w rozwój województwa dolnośląskiego, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych, 2012, [http://konfederacjaewiatan.l/get_file.php?filename=/raporty_wizerunek/dolnoslaskie.pdf], s. 26, (10.05.2015 r.).

mniej o liczbie osób zatrudnionych w przedmiocie badań niniejszego artykułu. Piekarnia Profit-Bis zatrudnia zarówno na produkcji, jak i w usługach łącznie 30 pracowników. Są to zarówno osoby zatrudnione do produkcji sprzedawanych wypieków, jak też osoby zatrudnione w sklepach przy obsłudze klientów.

Z kolei SONEL S.A. jest pracodawcą dla 240 osób. Wśród nich wyróżnia się osoby pracujące na produkcji, inżynierów, pracowników administracyjno-biurowych.

1.2. Finansowanie MŚP z Unii Europejskiej

Tym, co również charakteryzuje małe oraz średnie przedsiębiorstwa w Polsce oraz wpływa na ich rolę w gospodarce regionalnej jest ich transparentność działania. W ten sposób podmioty gospodarcze z sektora MŚP są atrakcyjne dla potencjalnych inwestorów, gdyż taka ich działalność wzbudza u nich zaufanie, przez co chętniej lokują oni w nich swój kapitał, jak również zlecają im wykonywanie działań.

Wśród źródeł finansowania przedsiębiorstw z sektora MŚP można wyróżnić, stosując najbardziej podstawowy podział, dwa główne – wewnętrzne oraz zewnętrzne. Przy czym to zewnętrzna forma finansowania małych i średnich przedsiębiorstw, polegająca najczęściej na dofinansowaniu podejmowanych przez te podmioty kolejnych przedsięwzięć, jak chociażby wprowadzanie innowacji, powoduje, iż dla gospodarki regionu te prywatne podmioty gospodarcze stają się stymulatorami rozwoju gospodarczego oraz podnoszenia atrakcyjności danego obszaru.

Do najpowszechniejszych zewnętrznych źródeł finansowania należy zaliczyć dotacje unijne. Przy czym nie należy rozumieć tego źródła w pełnym jego znaczeniu, gdyż możliwość skorzystania z niego jest obwarowana pewnymi obostrzeniami, jak chociażby tym, że zanim jeszcze przedsiębiorstwo uzyska dotację unijną musi wykazać, iż będzie w stanie sprostać obciążeniom oraz wymaganiom finansowym, które są związane z realizowaniem przez przedsiębiorstwo danego przedsięwzięcia¹⁴.

Już w okresie przedakcesyjnym polskie przedsiębiorstwa mogły korzystać z dotacji unijnych (były to fundusze PHARE oraz SAPARD). Natomiast obecnie mogą się one ubiegać o dofinansowanie w ramach ogólnopolskich programów operacyjnych, jak i regionalnych programów operacyjnych.

W przypadku SONEL S.A., dla zwiększenia swojego znaczenia w regionie, przedsiębiorstwo skorzystało z dofinansowania unijnego w ramach:

- a) Dolnośląskiego Programu Regionalnego,
- b) EFRR – Wzrost konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw,

¹⁴ Ł. Wściubiak, *Rola funduszy unijnych w finansowaniu działalności innowacyjnej małych i średnich przedsiębiorstw wysokiej technologii w Polsce*, [<http://konferencja1.home.pl/kreator/data/documents/W=C5=9Bciubiak=20=C5=81ukasz=20-=20Rola=20funduszy=20unijnych=20w=20finansowaniu=20dzia=C5=82alno=C5=9Bci=20innowacyjnej=20ma=C5=82ych=20i=20=C5=9Brednich=20przedsi=C4=99biorstw=20wysokiej=20technologii=20w=20Polsce.pdf>], s. 3.

- c) EFRR – Innowacyjna Gospodarka 2007-2013
- d) EFRR - Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw¹⁵.

1.3. Innowacyjność MŚP

Innowacyjność małych oraz średnich przedsiębiorstw jest jednym z najważniejszych elementów, które mają wpływ na gospodarkę regionalną. Pod pojęciem innowacyjności przedsiębiorstw rozumie się zarówno skłonność, jak i zdolność tych organizacji do wprowadzania innowacji, czyli nowoczesnych zasobów oraz metod¹⁶.

Jednakże, by tak się stało region, w którym powyższe podmioty funkcjonują, sam w sobie musi być atrakcyjny dla potencjalnych inwestorów. Oprócz tego, lokalne władze powinny także zarządzać regionem w sposób właściwy i kompetentny przy jednoczesnym jego traktowaniu jako pola służącego budowie konkurencyjności. Rządzący w regionie samorządowcy poprzez podejmowane przez siebie działania powinni dbać o dobrą reputację regionu, jak również jego tożsamość oraz atrakcyjność¹⁷. Pomimo posiadania przez małe oraz średnie przedsiębiorstwa takich cech charakterystycznych, do których można zaliczyć elastyczność działania oraz przedsiębiorczość, a także umiejętność poszukiwania okazji rynkowych, organizacje te nie są w stanie samodzielnie wpływać na oraz kształtować swoje otoczenie zewnętrzne, co wymusza na nich dostosowywanie do panujących w tym otoczeniu warunków oraz wymagań¹⁸.

Rola spełniania przez małe oraz średnie przedsiębiorstwa w dziedzinie innowacyjności sprawia, że nie tylko jakość oferowanych dla regionalnej społeczności przez te organizacje dóbr oraz usług ulega poprawie i spełnia coraz to wyższe standardy, ale także wpływa wzrost konkurencyjności tych przedsiębiorstw.

Istnieje wiele cech działań innowacyjnych. W tabeli 3 zaprezentowano przykładowe działania innowacyjne realizowane przez te podmioty gospodarcze.

¹⁵ M. Dunicz, *Unijne instrumenty wspierania innowacyjności na przykładzie firmy SONEL S.A.*, [w]: Inżynieria innowacji. Zarządzanie operacyjne w teorii i praktyce organizacji biznesowych, publicznych i pozarządowych, pod. red. L. Kowalczyka, F. Mroczo, Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wałbrzych 2013, s. 417.

¹⁶ J. Wychowane, *Problemy innowacyjności produktów w małym przedsiębiorstwie w branży piekarniczej*, [w]: Inżynieria innowacji. Zarządzanie operacyjne w teorii i praktyce organizacji biznesowych, publicznych i pozarządowych, pod. red. L. Kowalczyka, F. Mroczo, Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wałbrzych 2013, s. 177.

¹⁷ A. Jabłoński, M. Jabłoński (red.), *Efektywność przedsiębiorstw sektora MŚP a wzrost konkurencyjności regionów. Dobre Praktyki w przedsiębiorstwach z subregionu zagłębia dąbrowskiego*, Katowice 2012, s. 57.

¹⁸ J. Wychowane, *Problemy innowacyjności produktów w małym przedsiębiorstwie w branży piekarniczej*, [w]: Inżynieria innowacji. Zarządzanie operacyjne w teorii i praktyce organizacji biznesowych, publicznych i pozarządowych, pod. red. L. Kowalczyka, F. Mroczo, Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wałbrzych 2013, s. 177

Tabela 3. Cechy innowacyjności w przedsiębiorstwach

Cecha jednostki	Kreatywność	Praktyczne zastosowanie
Tworzenie oraz dostarczanie na rynek nowych wartości konsumenckich	Pomysły, które reagują na ważne potrzeby	Podstawa przedsiębiorczości, strategii i kultury organizacji
Wynalazki	Zysk dla przedsiębiorstwa	Siła napędowa organizacji uczącej się
Dobre praktyki organizacyjne	Korzyści społeczne	Nowoczesne rozwiązania technologiczne

Źródło: *Zastosowanie ekoinnowacji w administracji*, Sudecka Izba Przemysłowo-Handlowa w Świdnicy, Świdnica 2014, s. 4.

Do rozwiązań innowacyjnych stosowanych najczęściej przez SONEL S.A. należy przede wszystkim zaliczyć wprowadzenie do oferty produktów, czyli dóbr zaliczanych do kategorii wynalazków. Inżynierowie, pracujący dla tego świdnickiego przedsiębiorstwa, opracowali – wobec napotykanych trudności przy wysokonapięciowych pomiarów rezystancji, przy jednoczesnym wzroście wymaganych standardów spełnianych przez takie urządzenia – nową serię mierników rezystancji izolacji. Tym, co wyróżnia nowe mierniki produkowane przez SONEL S.A., od tych oferowanych przez konkurencję, jest zastosowanie w nich unikalnych algorytmów, dzięki którym urządzenie rozpoznaje charakter napięcia występującego na badanym obiekcie¹⁹.

Powyższe przedsiębiorstwo przeznacza znaczne środki na wdrażanie innowacji. W 2013 roku na działalność badawczo-rozwojową SONEL S.A. przeznaczył aż 14% wszystkich przychodów. Oprócz badań nad poprawą jakości oferowanych produktów, organizacja ta wprowadza także wiele innowacyjnych rozwiązań, jak chociażby opracowywanie, jak również wprowadzanie, takich rozwiązań komunikacyjnych, oraz informatycznych, dzięki którym przedsiębiorstwo może zaoszczędzić czasu i pieniądze²⁰.

W przypadku Piekarni Profit-Bis elementem charakteryzującym innowację jest jednocześnie łączenie tradycyjnych przepisów oraz metod wypieku z wykorzystaniem nowoczesnych rozwiązań technologicznych. Należy do nich zaliczyć zakup nowego pieca, który symultanicznie zapewnia oczeki-

¹⁹ G. Jasiński, *Innowacyjna seria mierników rezystancji izolacji*, [http://www.sonel.pl/pl/innowacyjna-seria-miernikow-rezystancji-izolacji.html], 10.05.2015 r.

²⁰ M. Dunicz, *Unijne instrumenty wspierania innowacyjności na przykładzie firmy SONEL S.A.*, [w:] *Inżynieria innowacji. Zarządzanie operacyjne w teorii i praktyce organizacji biznesowych, publicznych i pozarządowych*, pod. red. L. Kowalczyka, F. Mroczo, Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wałbrzych 2013, s. 416.

waną przez właścicieli piekarni jakość wypiekanego pieczywa, a także zapewnia obniżenie kosztów związanych z produkcją²¹.

PODSUMOWANIE

Małe oraz średnie przedsiębiorstwa odgrywają znaczącą rolę dla gospodarki regionalnej. Ich znaczenie dla gospodarki danego regionu oraz wpływ na jego rozwój ekonomiczny wynika przede wszystkim z ich charakteru lokalnego, czyli ograniczonego pod względem terytorialnym obszaru działania.

Do najważniejszych atutów działania małych oraz średnich przedsiębiorstw w regionie należy zaliczyć przede wszystkim ich rolę pracodawcy dla mieszkańców danego obszaru. Nie tylko zatrudniają one miejscową ludność, ale współpracując z innymi instytucjami oraz zdobywając dodatkowe fundusze, walczą z bezrobociem.

Małe oraz średnie przedsiębiorstwa poprzez swoją działalność innowacyjną, nie tylko zwiększają swoją pozycję konkurencyjną na rynku, ale także całego regionu, co skutkuje z kolei zainteresowaniem potencjalnych inwestorów do podejmowania działań inwestycyjnych na tym obszarze. Napływający kapitał, kolejne inwestycje prowadzą do wzbogacenia się danego regionu, zwiększenia liczby miejsc pracy na rynku lokalnym i ogólnej poprawy jakości życia jego mieszkańców. Można stwierdzić, iż małe oraz średnie przedsiębiorstwa są swoistym stymulatorem gospodarki, który staje się jednocześnie jednym ze źródeł rozwoju gospodarczego.

LITERATURA:

- [1] Dunicz M., *Unijne instrumenty wspierania innowacyjności na przykładzie firmy SONEŁ S.A.*, [w]: Inżynieria innowacji. Zarządzanie operacyjne w teorii i praktyce organizacji biznesowych, publicznych i pozarządowych, pod. red. L. Kowalczyka, F. Mroczko, Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wałbrzych 2013.
- [2] Dunicz M., Wychowanek J., *Istota i znaczenie tradycji przedsiębiorstwa produkcyjnego*, Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wałbrzych 2014.
- [3] Jabłoński A., Jabłoński M. (red.), *Efektywność przedsiębiorstw sektora MŚP a wzrost konkurencyjności regionów. Dobre Praktyki w przedsiębiorstwach z subregionu zagłębia dąbrowskiego*, Katowice 2012.
- [4] Jasiński G., *Innowacyjna seria mierników rezystancji izolacji*, [<http://www.sonel.pl/pl/innowacyjna-seria-miernikow-rezystancji-izolacji.html>].

²¹ M. Dunicz, J. Wychowanek, *Istota i znaczenie tradycji przedsiębiorstwa produkcyjnego*, Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wałbrzych 2014, s. 5.

- [5] Komisja Europejska: Przedsiębiorstwa i Przemysł. Arkusz Kalkulacyjny SBA 2013. Polska, [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/performance-review/files/countries-sheets/2013/poland_pl.pdf].
- [6] Onak-Szczepanik B., *Małe i średnie przedsiębiorstwa w gospodarce regionu na przykładzie województwa podkarpackiego*, [w]: Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Z. 13, W kontekście spójności społeczno-ekonomicznej, pod. red. M.G. Woźniak, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2008.
- [7] Portal Polskich Przedsiębiorców, *Wpływ sektora MŚP na rozwój gospodarki lokalnej*, [<http://msp-24.pl/Wplyw-sektora-MSP-na-rozwoj-gospodarki-lokalnej,56,78.html>].
- [8] Przedsiębiorcy na Dolnym Śląsku. Fakty, liczby, przykłady. Raport na temat wkładu przedsiębiorców w rozwój województwa dolnośląskiego, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych, 2012, [http://konfederacjaiewicz.pl/get_file.php?filename=/raporty_wizerunek/dolnoslaskie.pdf].
- [9] Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2011-2012, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2013.
- [10] SONEL S.A. – o firmie, [<http://www.sonel.pl/pl/o-firmie/o-firmie.html>].
- [11] Strużycki M. (red.), *Małe i średnie przedsiębiorstwa w gospodarce regionu*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2004.
- [12] Strzelecki Z., *Polityka regionalna*, [w]: Gospodarka regionalna i lokalna, pod red. Z. Strzeleckiego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- [13] Urząd Statystyczny we Wrocławiu, [<http://wroclaw.stat.gov.pl/zakladka2/#!/strona-2>].
- [14] Waga M., *Źródła finansowania działalności MŚP w kontekście ich sytuacji finansowej*, [w]: Studia BAS, Rozwój przedsiębiorczości oraz sektora małych i średnich przedsiębiorstw, nr 1 (37) / 2014, [<http://bazekon.icm.edu.pl/bazekon/element/bwmeta1.element.ekon-element-000171276855>].
- [15] Wściubiak Ł., *Rola funduszy unijnych w finansowaniu działalności innowacyjnej małych i średnich przedsiębiorstw wysokiej technologii w Polsce*, [<http://konferencja1.home.pl/kreator/data/documents/W=C5=9Bciubiak=20=C5=81ukasz=20-=20Rola=20funduszy=20unijnych=20w=20finansowaniu=20dzia=C5=82alno=C5=9Bci=20innowacyjnej=20ma=C5=82ych=20i=20=C5=9Brednich=20przedsi=C4=99biorstw=20wysokiej=20technologii=20w=20Polsce.pdf>].
- [16] Wychowanek J., *Problemy innowacyjności produktów w małym przedsiębiorstwie w branży piekarniczej*, [w]: Inżynieria innowacji. Zarządzanie operacyjne w teorii i praktyce organizacyjnych, publicznych i pozarządowych, pod. red. L. Kowalczyka, F. Mroczko, Wałbrzyska Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości, Wałbrzych 2013.

- [17] *Zastosowanie ekoinnowacji w administracji*, Sudecka Izba Przemysłowo-Handlowa w Świdnicy, Świdnica 2014.

STRESZCZENIE

Rola małych i średnich przedsiębiorstw w gospodarce regionalnej

Rola małych i średnich przedsiębiorstw w gospodarce kraju jest podkreślana ze szczególną starannością. Jednak poziom regionalny ma istotne znaczenie nie tylko ze względów gospodarczych, ale także społecznych i kulturowych. W literaturze i praktyce można odnaleźć wiele argumentów potwierdzających tę opinię. MSP stanowią najliczniejszy oraz najbardziej dynamicznie rozwijający się sektor. Tworzy on bowiem prawie połowę polskiego PKB, przy jednoczesnym podążaniu za gospodarką globalną. Artykuł przedstawia znaczenie istnienia w gospodarce lokalnej małych i średnich przedsiębiorstw, ze szczególnym uwzględnieniem wybranych studiów przypadku.

SUMMARY

The role and importance of innovation and tradition in small businesses

The role of small and medium-sized enterprises in the economy of the country is emphasized with special care. However, the regional level is important not only for economic but also social and cultural reasons. In the literature and practice, we can find many arguments supporting this view. The small and medium-sized enterprises are the most numerous and the most dynamically developing sector. It creates almost half of Polish GDP, while the following of the global economy. The article shows the importance of the existence of the local economy of small and medium-sized enterprises, with a particular focus on selected case studies.



Kamil Glinka
Uniwersytet Wrocławski

Lider lokalny w zarządzaniu komunikacją marketingową miasta

WPROWADZENIE

Zgodnie z koncepcją marketingu terytorialnego¹ miasta, podobnie jak zorientowane na zysk podmioty komercyjne, konkurują na rynku. Zabiegając o czynniki o znaczeniu rozwojowym, coraz częściej prowadzą działania marketingowe adresowane do różnych grup klientów – odbiorców: przedsiębiorców, inwestorów, turystów, studentów, przejezdnych, wykwalifikowanych pracowników, instytucji centralnych itd. Celem tych działań jest nie tylko informowanie o istnieniu, ale również przekonywanie o atrakcyjności rywalizujących ze sobą miast. Zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę decyzje poszczególnych grup klientów (np. o lokalizacji inwestycji lub wyborze miejsca studiów), które pozwalają władzom lokalnym zaspokajać zbiorowe potrzeby mieszkańców.

Głównym celem artykułu jest zobrazowanie roli lidera lokalnego w zarządzaniu zintegrowaną komunikacją marketingową (ZKM) miasta. Szczególnie jeśli przyjąć, że jego wpływ na nie tylko programowane, ale również prowadzone w praktyce działania marketingowe jest istotny, niezależnie od tego, czy a jeśli tak, to jaką pozycję w strukturze władz samorządowych zajmuje. Przegląd dominujących w literaturze przedmiotu ujęć teoretycz-

¹ Zgodnie z koncepcją marketingu terytorialnego (ang. *place marketing*) istnieje szereg podobieństw pomiędzy funkcjonowaniem jednostek terytorialnych (w tym jednostek samorządu terytorialnego) oraz podmiotów komercyjnych. Gminy, powiaty i województwa, podobnie jak przedsiębiorstwa, dysponują ofertą (produktem terytorialnym) kierowaną do różnych grup klientów (odbiorców). Nadrzędnym celem funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców. Realizacji tego celu służą programowane (na poziomie zarządzania strategicznego) oraz realizowane (na poziomie zarządzania operacyjnego) działania marketingowe oparte na wykorzystaniu instrumentów promocji (ang. *promotion mix*). Są to: reklama, sprzedaż osobista, promocja sprzedaży oraz public relations.

nych posłuży sformułowaniu katalogu najważniejszych ról lidera lokalnego w zarządzaniu ZKM miasta.

LIDER LOKALNY

Literatura przedmiotu dostarcza szeregu ujęć cech (właściwości) lidera lokalnego. Zwłaszcza że stanowią one przedmiot zainteresowania reprezentantów różnych dyscyplin naukowych m.in.: politologów, socjologów, psychologów, administratywistów, prawników, ekonomistów, specjalistów w zakresie zarządzania.

Zdaniem Magdaleny Florek i Anny Augustyn „cechą charakterystyczną lidera jest to, że ludzie lub organizacje same chcą go naśladować oraz łatwo poddają się jego przywództwu”². Piotr Weryński stwierdza, że jest nim podmiot „integrujący, posiadający kompetencje intelektualne, wiedzę, określoną samoświadomość obywatelską”³. Autor wyróżnia trzy podstawowe typy liderów lokalnych. Zastosowane przez autora kryterium podziału to cechy (właściwości), jakimi odznaczają się oni w działalności publicznej. Według P. Weryńskiego są to:

- administrator (skoncentrowany na działalności polityczno-samorządowej),
- partner (który funkcjonuje w sferze gospodarczo-społecznej),
- partner-mentor (aktywny w sferze kulturalno-społecznej)⁴.

Analiza ujęć teoretycznych wymaga podkreślenia dwóch elementów. Po pierwsze, rozróżnienia liderów formalnych (funkcjonujących w strukturach władzy samorządowej) oraz nieformalnych (których pozycja wynika z działalności prowadzonej poza taką strukturą). Po drugie, zobrazowania różnic w sposobie definiowania lidera lokalnego oraz przywódcy lokalnego⁵. Przywódca, w sposób trwały, zajmuje najwyższe możliwe stanowisko w danym układzie politycznym, podejmuje decyzje strategiczne oraz posiada odpowiednie polityczne zaplecze. Dysponując określonymi uprawnieniami, zabiega o poparcie dla realizowanych przez siebie działań (w przypadku

² M. Florek, A. Augustyn, *Strategia promocji jednostek samorządu terytorialnego – zasady i procedury*, Best Place – Europejski Instytut Marketingu Miejsc, Warszawa 2011, s. 273.

³ Choć Piotr Weryński postrzega lidera lokalnego jako podmiot zbiorowy, to zaproponowaną przez niego definicję z powodzeniem można odnieść do aktywności lidera lokalnego traktowanego jako jednostka, P. Weryński, *Typologia uczestnictwa obywatelskiego polskich liderów lokalnych*, [w:] H. Podedworna, R. Ruszkowski (red.) *Społeczne aspekty zrównoważonego rozwoju wsi w Polsce. Partycypacja lokalna i kapitał społeczny*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 179.

⁴ Ibidem, s. 189-190.

⁵ Takiego rozróżnienia dokonuje m. in. Jerzy Sielski. Nie oznacza to, że wszyscy badacze w takim samym zakresie akcentują ten podział. Zwłaszcza że np. działania lokalnego przedsiębiorcy również mogą nosić cechy działań przywódczych. Przykładem może być zdolność do wywierania wpływu na odbiorców jednostki samorządu terytorialnego, w tym miasta, zob. J. Sielski, *Przywódcy i liderzy samorządowi (lokalni)*, „Res Politcae” 2012, wydanie specjalne, s. 51-64.

miasta chodzi o poparcie ze strony jego mieszkańców)⁶. Liderem lokalnym jest natomiast niejednokrotnie miejscowy przedsiębiorca, inwestor, autorytet naukowy, społecznik itd.

Nie oznacza to oczywiście, że przywódca nie jest liderem lokalnym. Przeciwnie, z uwagi na zajmowaną pozycję w strukturach władzy i, co z tym związane, możliwości oddziaływania na podmioty publiczne, prywatne i pozarządowe (zob. Tabela 1), jego aktywność jako lidera lokalnego cechuje się szczególną efektywnością. W tym sensie, przywódca lokalny jest liderem formalnym⁷.

Tabela 1. Czynniki wpływające na przywództwo wg. P. Getimis, D. Grigordiaou

Czynnik	Charakterystyka
Osobiste cechy i wartości	Cechy osobiste lidera oraz wartości, z którymi się identyfikuje
Wertykalna struktura polityczna	Organizacja relacji pomiędzy władzą centralną w władzą lokalną (samorządową)
Horyzontalna struktura polityczna	Lokalne, instytucjonalne otoczenie lidera, w tym jego formalnoprawna pozycja, relacje z innymi podmiotami władzy lokalnej oraz lokalnymi siłami politycznymi
Poziome zarządzanie (<i>governance</i>)	Rola lidera lokalnego w zarządzaniu lokalnym, w tym w jego relacje z podmiotami publicznymi, prywatnymi oraz pozarządowymi

Źródło: P. Getimis, D. Grigordiaou, *Changes in Urban Political Leadership Types and Styles in the Era of Urban Governance*, [w:] M. Haus, H. Heinelt, M. Stewart (red.) *Democratic Choices for Cities*, Routledge, London 2005, s. 10.

Zdaniem Michaela Hausa i Huberta Heinelta przywódca lokalny odznacza się szeregiem charakterystycznych cech. Zaproponowane przez autorów ujęcie jest o tyle istotne, że odnosi się do lidera, którego aktywność wywiera wpływ na funkcjonowanie miasta. Wśród wymienianych przez autorów właściwości można wymienić:

- niedostępne dla innych zasoby organizacyjne,
- zdolność do wywierania wpływu (w tym wpływu politycznego),
- odpowiedzialność za działania prowadzone w poszczególnych obszarach polityki miejskiej,
- realizację funkcji reprezentacyjnej,

⁶ Ibidem.

⁷ Choć pojęcie lidera lokalnego jest szersze niż pojęcie przywódcy, to oba są wykorzystywane na potrzeby artykułu. W pierwszy przypadku chodzi o jednostki funkcjonujące poza formalnymi strukturami władzy, natomiast w drugim – o liderów formalnych.

- jawność prowadzonych działań i, co z tym związane, odpowiedzialność przed mieszkańcami⁸.

Wypełniając szereg zadań publicznych⁹ (usług publicznych), lider formalny jest zatem w stanie zaspokoić zbiorowe potrzeby mieszkańców miasta. Zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę ostatnią z wymienionych przez autorów właściwości (jawność i odpowiedzialność), która wiąże się z kontrolą programowanych i realizowanych przez niego działań.

ZARZĄDZANIE LOKALNE

Zmiana tradycyjnego (klasycznego) podejścia do funkcjonowania samorządu terytorialnego doprowadziła do tego, że przeobrażeniom uległ również sposób definiowania zadań lidera lokalnego. Sprawila, że jest on istotnym, choć nie jedynym ogniwem zarządzania publicznego (ang. *public governance*), które traktowane jako proces, pozwala na realizację celów rozwojowych. Zdaniem Hambeltona mowa o „przejściu od perspektywy, w której samorząd postrzegany jest jako narzędzie wytwarzania i dostarczania wielu usług publicznych, do perspektywy, w której najważniejsze jest przywództwo potrzebne dla rozwoju społeczności lokalnej”¹⁰.

Według Pawła Swianiewicza funkcjonowanie tradycyjnego (klasycznego) samorządu terytorialnego należy utożsamiać z określeniem *local government*. Natomiast nowe podejście wiąże się z przyjęciem perspektywy *local governance* definiowanej jako zarządzanie lokalne¹¹.

Tabela 2 obrazuje różnice pomiędzy dwoma podejściami do funkcjonowania samorządu terytorialnego. Analiza jej zawartości pozwala stwierdzić, że w drugim przypadku (nowe podejście) zmianie ulega lokalny model przywództwa. Jak wynika z zestawienia, przyjmuje ono postać przywództwa „burmistrzowskiego, charyzmatycznego”. Wzrasta zatem znaczenie indywidualnych cech (właściwości), jakimi odznacza się lider. Zwłaszcza w warunkach nie tylko postępującej decentralizacji struktury organizacyjnej, ale również rozproszenia władzy (przeniesienia szeregu uprawnień na poziom władzy samorządowej: regionalnej oraz lokalnej).

⁸ M. Haus, H. Heinelt, *Conceptual framework for the PLUS project*, s. 14 [http://www.ibrarian.net/navon/page.jsp?paperid=83581&searchTerm=urban+governance], (17.05.2015).

⁹ Chodzi tu o zadania publiczne zdefiniowane przez ustawodawcę. W przypadku miasta, są to zadania wymienione w ustawie o samorządzie gminnym, Dz. U 1990, nr 16, poz. 96, Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 7.

¹⁰ R. Hambelton, *Competition and Contracting in UK Local Government*, [w:] N. Oatley (red.), *Cities, Economic Competition and Urban Policy*, Paul Chapman, London 1998, za: P. Swianiewicz, U. Klimska, *Kto rządzi gminą i jak? Lokalni liderzy polityczni w teorii i praktyce samorządów w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2003, nr 4, s. 16.

¹¹ P. Swianiewicz, *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi – doświadczenia międzynarodowe a rzeczywistość polska*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 1-2, s. 32.

Tabela 2. Tradycyjne i nowe ujęcie sposobu sprawowania władzy publicznej i zarządzania usługami publicznymi

Atrybut	Samorząd terytorialny – ujęcie tradycyjne	Zarządzanie społeczno- ściami lokalnymi – nowe ujęcie
Liczba instytucji	kilka	wiele
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 młoko interwencje
Przywództwo	kolegialne	burmistrzowskie, charyzmatyczne

Źródło: A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 17, za: R. Fedan, *Zarządzanie publiczne w procesie kreowania rozwoju lokalnego i regionalnego*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy” 2011, z. 20, s. 203.

Aleksander Noworól podkreśla, że porzucenie tradycyjnego podejścia to rezultat dynamicznych przeobrażeń funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego. Wśród najważniejszych przeobrażeń obserwowanych na poziomie lokalnym wymienia:

- partycypacyjność (demokratyczny styl sterowania rozwojem lokalnym),
- zarządzanie strategiczne (zarządzanie oparte na analizie zysków i strat w długookresowej perspektywie),
- pełną jawność decyzji (współodpowiedzialność mieszkańców za sterowanie rozwojem lokalnym),
- służbę publiczną (poczucie nadrzędności interesu publicznego),
- decentralizację (procedura kontraktowania zadań publicznych jako źródło zasilania systemu sterowania rozwojem lokalnym),
- udział bezpośredni (udział podmiotów zewnętrznych, np. organizacji pozarządowych, w sterowaniu rozwojem lokalnym),

- zróżnicowanie struktur (funkcjonowanie zróżnicowanej struktury zarządzania majątkiem i finansami lokalnymi)¹².

Przegląd stanowisk teoretycznych pozwala na stwierdzenie, że zarządzanie lokalne przebiega na dwóch zasadniczych poziomach. Pierwszy to poziom zarządzania strategicznego, który wiąże się przede wszystkim z opracowaniem i przyjęciem dokumentów (strategii, programów, planów) oraz ich monitoringiem i ewaluacją¹³. Drugi, określany mianem zarządzania operacyjnego, sprowadza się do praktycznej realizacji programowanych wcześniej działań.

ZINTEGROWANA KOMUNIKACJA MARKETINGOWA MIASTA

Rywalizujące ze sobą miasta¹⁴, podobnie jak inne jednostki samorządu terytorialnego, prowadzą działania marketingowe. Ich dynamika, skala i zakres jest odmienna w przypadku miast małych, średnich i dużych¹⁵. Niezależnie go wielkości, miasta coraz częściej koordynują jednak działania marketingowe. Zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę dwa czynniki. Po pierwsze, dynamiczny rozwój technologii informacyjno-komunikacyjnych (ang. *Information and Communication Technologies*) a po drugie, rosnącą świadomość znaczenia koncepcji marketingu terytorialnego.

Prowadzone w praktyce działania opierają się na wykorzystaniu komponentów mieszanki marketingowej (ang. *marketing-mix*). Jak pokazuje Rysunek 1¹⁶, kluczową rolę w przebiegu zintegrowanej komunikacji marketingowej miasta odgrywa promocja¹⁷.

¹² A. Noworól, *Model zarządzania terytorialnego*, [w:] B. Kożuch, T. Markowski (red.) *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005, s. 80-89, za: B. Cupiał, *Administracja publiczna a proces zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*, „Prace Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie” 2006, nr 2, s. 243.

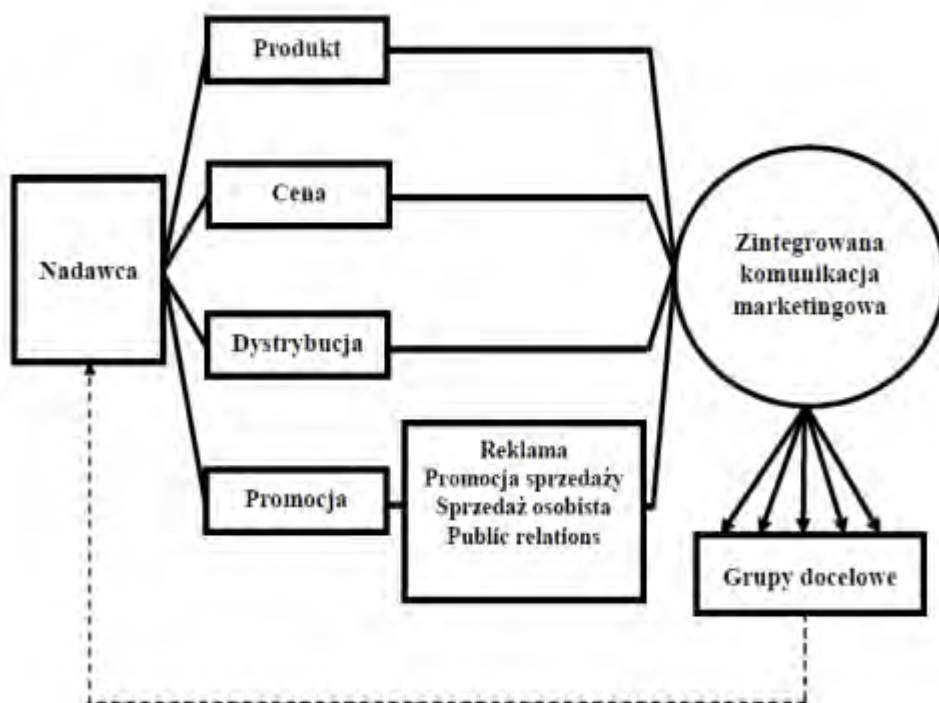
¹³ Zob. J. Płoskonka, J. Szlachta, J. Zaleski, *Mechanizmy i instrumenty polityki rozwoju*, [w:], J. Górniak (red.) *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 75.

¹⁴ Na potrzeby artykułu przyjmuje się, że miasto to „jednostka osadnicza o przewadze zwartej zabudowy i funkcjach nierolniczych posiadająca prawa miejskie bądź status miasta nadany w trybie określonym odrębnymi przepisami”, Dz. U. 2003, nr 166, poz. 1612, Ustawa z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych.

¹⁵ Zgodnie z klasyfikacją Głównego Urzędu Statystycznego (GUS), miasta małe liczą nie więcej niż 20 tysięcy mieszkańców, średnie – pomiędzy 20 a 100 tysięcy a duże - więcej niż 100 tysięcy, Główny Urząd Statystyczny, GUS, *Miasta w liczbach 2012*, Warszawa 2014, s. 31.

¹⁶ Zintegrowana komunikacja marketingowa (w tym system ZKM zaproponowany przez Davida Picktona i Amandy Broderick) stanowiła już przedmiot rozważań autora niniejszego artykułu. Z tego względu, analiza ujęć definicyjnych ZKM zostaje ograniczona do przedstawienia najważniejszych, wybranych elementów, zob. K. Glinka, *Zarządzanie komunikacją marketingową jednostki samorządu terytorialnego w warunkach sytuacji kryzysowej*, „Prace Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości” 2014, t. 30, s. 440-443.

¹⁷ Magdalena Florek i Anna Augustyn twierdzą, że ZKM polega na „scaleniu ze sobą różnego rodzaju instrumentów promocji w celu uzyskania efektu synergii, a tym samym większej skuteczności oddziaływania marketingowego”, M. Florek, A. Augustyn, *op. cit.*, s. 174.



Rysunek 1. Zintegrowana komunikacja marketingowa wg Davida Picktona i Amandy Broderick

Źródło: D. Pickton, A. Broderick, *Integrated Marketing Communications*, Pearson Education Ltd, Harlow 2001, s. 91, za: A. Szymańska, *Zintegrowane komunikowanie marketingowe*, [w:] J. Olędzki, D. Tworzydło (red.) *Public relations. Znaczenie społeczne i kierunki rozwoju*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 177.

O dominującej roli promocji, traktowanej jako instrument marketingu terytorialnego¹⁸, decyduje możliwość równoczesnego oddziaływania na szerokie grono odbiorców: wewnętrznych (mieszkańców miasta) oraz zewnętrznych (inwestorów, przedsiębiorców, turystów, studentów, przejezdnych, wykwalifikowanych pracowników, instytucji centralnych itd.). Tabela 3 przedstawia cele wykorzystania poszczególnych komponentów mieszanki promocyjnej (ang. *promotion-mix*).

¹⁸ Promocja jest, obok produktu, ceny i dystrybucji, instrumentem marketingu terytorialnego. Nie może być jednak utożsamiana z komunikacją marketingową miasta, A. Kołomycew, *Promocja w działalności administracji publicznej (przykład gmin powiatu tarnobrzskiego)*, „Polityka i Społeczeństwo” 2010, nr 7, s. 90.

Tabela 3. Promocja jako element zintegrowanej komunikacji marketingowej miasta

Instrument promocji	Charakterystyka
Reklama	wykorzystanie reklamy (prasowej, radiowej, telewizyjnej, internetowej, zewnętrznej) pozwala na informowanie o istnieniu oraz przekonywaniu o atrakcyjności miasta
Sprzedaż osobista	kształtowanie pozytywnych relacji z otoczeniem miasta
Promocja sprzedaży	stymulowanie decyzji o wyborze miejscowej oferty
Public relations	utrzymywanie pozytywnych kontaktów z otoczeniem miasta (w tym z przedstawicielami mass mediów) pozwala na zarządzanie jego wizerunkiem

Źródło: opracowanie własne autora.

LIDER LOKALNY A ZINTEGROWANA KOMUNIKACJA MARKETINGOWA MIASTA

Zintegrowana komunikacja marketingowa¹⁹ miasta opiera się na działaniach prowadzonych przez szereg różnych podmiotów: publicznych (samorządowych), prywatnych i pozarządowych. Zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę synergiczne wykorzystanie komponentów mieszanki promocyjnej. Istotną znaczenie ma aktywność lidera lokalnego, który może pełnić szereg różnych ról. Przebieg ZKM, która integruje w sobie sześć podstawowych elementów (nadawcę, odbiorcę, komunikat, kanał przekazu, szumy informacyjne i sprzężenie zwrotne) sprawia, że niejednokrotnie są to role ściśle ze sobą powiązane.

Tabela 4 obrazuje cztery wybrane role lidera lokalnego w ZKM miasta. Każda rola, ze względu na różne cele i zadania, wiąże się z odmiennym rodzajem i skalą aktywności.

Analiza Tabeli 4 wymaga trzech zastrzeżeń. Po pierwsze, zestawienie nie jest kompletnym, całościowym spojrzeniem na aktywność liderów lokalnych w procesie komunikowania się miast z otoczeniem²⁰. Po drugie, tabela odnosi się do operacyjnego poziomu zarządzania ZKM. Po trzecie, zestawienie dotyczy tych liderów lokalnych, którzy podejmują aktywność na poziomie miasta.

¹⁹ Choć zintegrowana komunikacja marketingowa przebiega na poziomie zarządzania operacyjnego, to podstawę doboru poszczególnych instrumentów promocji miasta tworzą dokumenty (strategie, programy, plany) opracowywane na poziomie zarządzania strategicznego.

²⁰ Magdalena Florek i Anna Augustyn wymieniają pięć ról lidera lokalnego. Według autorek lider może: 1) inicjować działania promocyjne, 2) być ambasadorem jednostki samorządu terytorialnego, 3) jednoczyć siły związane z promocją jednostki samorządu terytorialnego, 4) motywować oraz inspirować, 5) dawać przykład własną postawą, M. Florek, A. Augustyn, *op. cit.*, s. 274-275.

Tabela 4. Rola lidera lokalnego w zintegrowanej komunikacji marketingowej

Rola	Charakterystyka
Autor	- ustala cele i kierunki działań marketingowych - określa wizję i misję funkcjonowania miasta - dokonuje wyboru instrumentów promocji (reklamy, sprzedaży osobistej, promocji sprzedaży, public relations); decyduje o skali, zakresie i okresie ich wykorzystania - definiuje grupy odbiorców działań marketingowych - określa podmioty odpowiedzialne za realizowane działania marketingowe, w tym wykorzystywane instrumenty promocji - precyzuje sposoby wdrażania, monitoringu oraz ewaluacji działań marketingowych
Koordynator	- koordynuje realizację działań marketingowych opartych na wykorzystaniu instrumentów promocji - koordynuje współpracę podmiotów publicznych (samorządowych), prywatnych (komercyjnych) oraz pozarządowych w zakresie realizowanych działań marketingowych - określa płaszczyzny i formy współpracy w zakresie realizowanych działań marketingowych - wypracowuje kompromis w zakresie celów, kierunków oraz grup odbiorców działań marketingowych
Ambasador	- reprezentuje miasto w kontaktach z grupami odbiorców (wewnętrzными i zewnętrznymi) - jest „twarzą” realizowanych działań marketingowych - pełni funkcję rzecznika nie tylko realizowanych działań promocyjnych, ale również całego miasta - bierze aktywny udział w eventach organizowanych na poziomie lokalnym, regionalnym, krajowym i międzynarodowym
Inspirator	- formułuje nowe projekty i prezentuje sposoby ich wdrażania, monitoringu oraz ewaluacji - pobudza i motywuje do działania podmioty odpowiedzialne za realizowane działania marketingowe

Źródło: opracowanie własne autora.

Jak pokazuje Tabela 4, każda z czterech ról nakłada na lidera lokalnego szereg zadań związanych z organizacją przebiegu ZKM. W pierwszy przypadku („autor”) skala i zakres aktywności są największe, począwszy od określenia celów, kierunków i grup odbiorców działań marketingowych a skończywszy na zdefiniowaniu sposobów ich monitoringu i ewaluacji. Rola „koordynatora” wymaga z kolei umiejętności nie tylko współpracy, ale również niwelowania różnic zdań, które niejednokrotnie ujawniają się w toku realizowanych działań marketingowych. Zwłaszcza jeśli liczba podmiotów zaangażowana w przebieg ZKM jest znacząca. Trzecia charaktery-

zowana rola („ambasador”) wiąże się z koniecznością wspierania realizowanych przez miasto działań marketingowych. Sprowadza się do przeniesienia osobistych właściwości „ambasadora” (jego pozycji w strukturach władzy, kompetencji, wiedzy, popularności, prestiżu itp.) na miasto, które komunikuje się z odbiorcami. Zadaniem „inspiratora” jest natomiast motywowanie i wspieranie podmiotów realizujących działania marketingowe.

Analiza zawartości zastawienia pokazuje, że nie każda z czterech wymienionych ról („autor”, „koordynator”, „ambasador” oraz „inspirator”) może być realizowana przez lidera nieformalnego (zob. Tabela 5). Decyduje o tym szereg czynników, wśród których decydujące znaczenie ma pozycja w formalnych strukturach władzy i, co z tym związane, dostęp do odpowiednich zasobów finansowych i organizacyjnych. Z tego też względu, lider nieformalny (np. przedsiębiorca, inwestor, autorytet naukowy, społecznik) nie dysponuje zazwyczaj takimi zasobami, które pozwoliłyby mu na koordynację wszystkich działań marketingowych realizowanych przez miasto. Jest ot o tyle istotne, że efektywna i skuteczna komunikacja miasta z odbiorcami wymaga zaangażowania zespołu.

Tabela 5. Lokalny lider formalny i nieformalny w zintegrowanej komunikacji marketingowej miasta

Rola	Lider formalny	Lider nieformalny
Autor	tak	tak
Koordynator	tak	nie
Ambasador	tak	tak
Inspirator	tak	tak

Źródło: opracowanie własne autora.

Jako pracownik uczelni wyższej lub agencji marketingowej, lider nieformalny („autor”) jest w stanie nie tylko zdefiniować cele, kierunki, grypy odbiorców działań marketingowych, ale również wykorzystywane instrumenty promocji oraz sposoby monitoringu i ewaluacji. Będąc znanym lokalnym przedsiębiorcą, inwestorem, sportowcem, artystą lub autorytetem naukowym, może równocześnie firmować swoją „twarzą” ZKM miasta. Niejednokrotnie też inspiruje (np. jako przedstawiciel lokalnej organizacji pozarządowej) nowe przedsięwzięcia lub inicjatywy marketingowe.

Rozróżnienie poszczególnych ról nie oznacza, że jedna osoba nie może łączyć aktywności charakterystycznej dla wszystkich z nich. Przeciwnie, niejednokrotnie lider lokalny staje przed trudnym zadaniem równoczesnej realizacji zadań „autora”, „koordynatora”, „ambasadora” oraz „inspiratora”.

Analiza zawartości Tabeli 4 i tabeli 5 pozwala na stwierdzenie, że jedynie lider formalny (przywódcą) jest w stanie w pełni zrealizować wszystkie zadania związane z wypełnianiem każdej z czterech ról. W warunkach funkcjonowania rodzinnych jednostek samorządu terytorialnego, w tym miast, wymogi takie spełnia jedynie wójt, burmistrz lub prezydent. Jako organ władzy wykonawczej nie tylko dysponuje dostępem do odpowiednich

zasobów, ale również jest w stanie pozyskać poparcie dla realizowanych przez siebie działań.

PODSUMOWANIE

Rywalizacja o zasoby kapitałowe i ludzkie bez wątpienia wpływa na funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego, w tym miast. Zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę programowane i realizowane działania marketingowe, których adresatami są różne grupy odbiorców (wewnętrznych i zewnętrznych). Na skuteczność i efektywność tych działań wpływa szereg czynników, wśród których istotną rolę odgrywa aktywność lidera lokalnego.

Zgodnie z koncepcją marketingu terytorialnego, to właśnie lider lokalny odgrywa decydującą rolę w zarządzaniu zintegrowaną komunikacją marketingową miasta. Istotne znaczenie ma jego świadomość, że działania marketingowe służą realizacji celów rozwojowych miasta. Szczególnie w sytuacji, w której skala i zakres wykorzystania poszczególnych komponentów *promotion-mix* (reklamy, sprzedaży osobistej, promocji sprzedaży i public relations) jest odpowiednia.

Lider formalny, który odpowiada za przebieg ZKM miasta, stoi przed zadaniem nie tylko doboru i koordynacji działań marketingowych. Jego obowiązkiem jest również inspirowanie nowych przedsięwzięć i inicjatyw oraz wspieranie tych, które już są realizowane. Skala i zakres zadań związanych z procesem komunikowania się miasta z otoczeniem sprawia, że kluczowe znaczenie posiadają dwie umiejętności. Po pierwsze, zdolność do równoczesnego wypełniania kilku ról w ramach ZKM. Po drugie, gotowość do włączenia w przebieg tego procesu szerokiego grona podmiotów publicznych (samorządowych), prywatnych i pozarządowych. W tym sensie, znaczenie posiada udział liderów nieformalnych, którzy z uwagi na doświadczenie, wiedzę i kompetencje, mogą odgrywać istotną rolę w procesie ZKM miasta.

LITERATURA:

- [1] Cupiał B., *Administracja publiczna a proces zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*, „Prace Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie” 2006, nr 2.
- [2] Dz. U 1990, nr 16, poz. 96, Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.
- [3] Dz. U. 2003, nr 166, poz. 1612, Ustawa z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych.
- [4] Fedan R., *Zarządzanie publiczne w procesie kreowania rozwoju lokalnego i regionalnego*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy” 2011, z. 20.

- [5] Florek M., Augustyn A., *Strategia promocji jednostek samorządu terytorialnego - zasady i procedury*, Best Place – Europejski Instytut Marketingu Miejsc, Warszawa 2011.
- [6] Getimis P., Grigordiaou D., *Changes in Urban Political Leadership Types and Styles in the Era of Urban Governance*, [w:] M. Haus, H. Heinelt, M. Stewart (red.) *Democratic Choices for Cities*, Routledge, London 2005.
- [7] Glinka K., *Zarządzanie komunikacją marketingową jednostki samorządu terytorialnego w warunkach sytuacji kryzysowej*, „Prace Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości” 2014, t. 30.
- [8] Główny Urząd Statystyczny, GUS, *Miasta w liczbach 2012*, Warszawa 2014.
- [9] Hambelton R., *Competition and Contracting in UK Local Government*, [w:] N. Oatley (red.), *Cities, Economic Competition and Urban Policy*, Paul Chapman, London 1998.
- [10] Haus M., Heinelt H., *Conceptual framework for the PLUS project*, [<http://www.ibrarian.net/navon/page.jsp?paperid=83581&searchTerm=urban+governance>], (17.05.2015).
- [11] Kołomycew A., *Promocja w działalności administracji publicznej (przykład gmin powiatu tarnobrzskiego)*, „Polityka i Społeczeństwo” 2010, nr 7.
- [12] Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
- [13] Noworól A., *Model zarządzania terytorialnego*, [w:] B. Kozuch, T. Markowski (red.) *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005.
- [14] Pickton D., Broderick A., *Integrated Marketing Communications*, Pearson Education Ltd, Harlow 2001.
- [15] Płoskonka J., Szlachta J., Zaleski J., *Mechanizmy i instrumenty polityki rozwoju*, [w:] J. Górniak (red.) *Zarządzanie strategiczne rozwojem*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- [16] Sielski J., *Przywódcy i liderzy samorządowi (lokalni)*, „Res Politcae” 2012, wydanie specjalne.
- [17] Swianiewicz P., Klimska U., *Kto rządzi gminą i jak? Lokalni liderzy polityczni w teorii i praktyce samorządów w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2003, nr 4.
- [18] Szymańska A., *Zintegrowane komunikowanie marketingowe*, [w:] *Public relations. Znaczenie społeczne i kierunki rozwoju*, J. Olędzki, D. Tworzydło (red.) Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

- [19] Weryński P., *Typologia uczestnictwa obywatelskiego polskich liderów lokalnych*, [w:] H. Podedworna, R. Ruszkowski (red.) *Spoleczne aspekty zrównoważonego rozwoju wsi w Polsce. Partycypacja lokalna i kapitał społeczny*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2008.

STRESZCZENIE:

Lider lokalny w zarządzaniu komunikacją marketingową miasta

Zgodnie z koncepcją marketingu terytorialnego miasta, podobnie jak zorientowane na zysk podmioty komercyjne, konkurują na rynku. Zabiegając o czynniki o znaczeniu rozwojowym, coraz częściej prowadzą działania marketingowe adresowane do różnych grup klientów – odbiorców: przedsiębiorców, inwestorów, turystów, studentów, przejezdnych itd.

Głównym celem artykułu jest zobrazowanie roli lidera lokalnego w zarządzaniu zintegrowaną komunikacją marketingową (ZKM) miasta. Szczególnie jeśli przyjąć, że jego wpływ na nie tylko programowane, ale również prowadzone w praktyce działania marketingowe jest istotny, niezależnie od tego, czy a jeśli tak, to jaką pozycję w strukturze władz samorządowych zajmuje. Przegląd dominujących w literaturze przedmiotu ujęć teoretycznych posłuży sformułowaniu katalogu najważniejszych ról lidera lokalnego w zarządzaniu ZKM miasta.

SUMMARY

Local leader in the management of the city marketing communication

In the accordance with the place marketing, the cities like commercial entities oriented on profit, compete on the market. Striving for the factors with developing meaning, they more and more frequently perform marketing activities addressed towards different groups of customers – receivers: entrepreneurs, investors, tourists, students, visitors, etc.

The main goal of the article is to illustrate the role of local leader in the management of the integrated marketing communication (IMC). Especially when assuming that its influence on not only programmed but also used in practice marketing activities is important, irrespective of it, if so then what position in the structure of council authorities it takes. The review of dominating in the subject literature theoretical aspects will serve to formulate a catalogue of the most important roles of the local leader in the IMC's management of the city.



Katarzyna Głoskowska
Uniwersytet Ekonomiczny
we Wrocławiu

Rola gminy wobec problemu starzenia się społeczeństwa polskiego

WSTĘP

Trudna sytuacja demograficzna w Polsce jak i na świecie, oraz zagrożenia z niej wynikające, stanowią przedmiot wnikliwych analiz przedstawicieli różnych dyscyplin naukowych. Samo zjawisko starzenia się ludzi jest uniwersalne – co oznacza, że ludzie starzeją się, starzeją i będą starzeć wszędzie. Jednakże w ostatnich kilkudziesięciu latach zjawisko to nasiliło się, szczególnie w państwach lepiej rozwiniętych, co – przy jednoczesnym spadku przyrostu naturalnego – sprawia, że odsetek ludzi starszych w społeczeństwie szybko powiększa się. Na taką sytuację niewątpliwie ma wpływ dłuższe trwanie życia, postęp cywilizacyjny i poprawa jakości życia. Sam fakt wzrostu liczby ludności starszej nie budzi takiego lęku, jak wzrost jej udziału w strukturze ludności, na który z kolei ma wpływ spadek udziału najmłodszych grup wiekowych w strukturze demograficznej społeczeństwa.

Głównym podmiotem odpowiedzialnym za realizację polityki lokalnej wobec ludzi starszych jest gmina. Jej podstawowe znaczenie w tym zakresie wynika ze szczególnej pozycji, jaką gmina zajmuje w strukturach administracji publicznej i uprzywilejowanego miejsca wśród jednostek samorządu terytorialnego. To właśnie gmina jest najbliżej obywatela i jest w stanie dostrzec problemy z jakimi borykają się najstarsi jej mieszkańcy.

Celem niniejszego opracowania jest próba zdiagnozowania zjawiska starzenia się społeczeństwa polskiego oraz celów i zadań, do realizacji jakich, zobligowana jest gmina w związku z postępującym procesem starzenia się społeczeństwa polskiego.

1. PROCES STARZENIA SIĘ SPOŁECZEŃSTWA POLSKIEGO

Zjawisko starzenia się ludności jest bardzo złożone, gdyż wpływa na niego wiele czynników, wśród nich możemy wyróżnić: poziom zamożności społeczeństwa, aktywność zawodowa kobiet w wieku produkcyjnym, jakość opieki społecznej i ochrony zdrowia, poziom wykształcenia ludności, jak również polityka społeczna państwa. Można zatem powiedzieć, że proces starzenia się społeczeństwa ma wymiar nie tylko demograficzny, ale również ekonomiczny i społeczny. Skutkiem tego jest wzrost zapotrzebowania na niektóre usługi, głównie w dziedzinie ochrony zdrowia czy opieki społecznej, zmniejszenie aktywności zawodowej, zwiększenie wydatków państwa na utrzymanie rosnącej grupy osób w wieku poprodukcyjnym, oraz zmiany w strukturze siły roboczej. Taki stan rzeczy zmusza państwo do dostosowywania infrastruktury i nakładów finansowych w różnych dziedzinach życia społeczno-gospodarczego. Niekiedy zdarza się, że na proces starzenia się ludności mają wpływ zdarzenia nadzwyczajne, wśród których wymienić możemy wojny czy kryzysy gospodarcze, które mogą ograniczać skłonność ludzi do zawierania związków małżeńskich i posiadania dzieci, jak również wpływają negatywnie na stan zdrowia i długość życia ludności. W polskiej historii takim zdarzeniem była niewątpliwie II wojna światowa, której skutkiem jest obserwowany obecnie przyspieszony wzrost udziału ludzi starszych, do którego w głównej mierze przyczyniło się dochodzenie do wieku emerytalnego dużej liczby ludzi urodzonych w okresie powojennym (tj. w latach 1946-1960)¹.

„Starzenie się ludności jest procesem globalnym i nieodwracalnym, silnie zróżnicowanym regionalnie. Generalnie można przyjąć, że im wyższy jest stopień rozwoju społeczno-ekonomicznego kraju, tym wyższe zaawansowanie starzenia się ludności (...) Oznacza to, że dożywanie starości nie jest już „zarezerwowane” dla niewielu osób, ale dotyczy ono rosnącej części populacji, co przekłada się również na coraz większą heterogeniczność zbiorowości osób starszych”².

Zgodnie z definicją - starzenie się społeczeństwa oznacza zwiększanie udziału osób starszych przy jednoczesnym zmniejszaniu udziału dzieci w ogóle danej populacji. W literaturze jako metrykalny próg starości przyjmuje się najczęściej 60 (WHO) lub 65 lat (ONZ, Eurostat). Istnieje wiele miar i klasyfikacji stopnia zaawansowania starzenia społeczeństwa. Zgodnie z kryterium ONZ – za starą uznaje się populację, w której odsetek ludności w wieku 65 lat i więcej przekracza 7%. Udział powyżej 10% oznacza próg zaawansowanej starości. W analizach stosowane są klasyczne miary starzenia się populacji, do których zaliczamy poniższe wskaźniki:

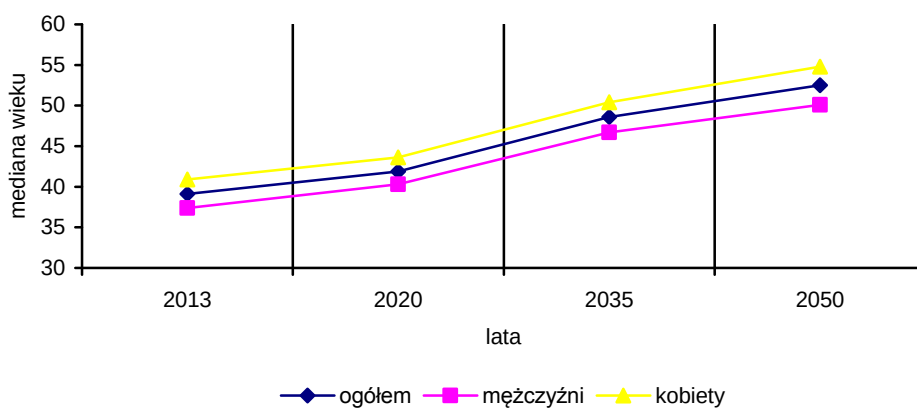
- struktura populacji w podziale na biologiczne grupy wieku: 0-14, 15-64, 65 i więcej (lub 0-14, 15-59, 60 i więcej),

¹ A. Dragan, *Starzenie się społeczeństwa polskiego i jego skutki*, Kancelaria Senatu – Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 2011, s. 4.

² A. Abramowska-Kmon, *O nowych miarach zaawansowania procesu starzenia się ludności*, Instytut Statystyki i Demografii, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, *Studia Demograficzne* 1(159) 2011.

- współczynnik starości demograficznej (*old-age rate*),
- wiek środkowy – mediana wieku populacji (*median age*),
- indeks starości (*ageing index*),
- współczynniki obciążenia demograficznego – całkowity, dziećmi, osobami starszymi (*total dependency ratio, youth dependency ratio, old-age dependency ratio*),
- generacyjne współczynniki wsparcia (*potential support ratio, parent support ratio*),
- udział osób najstarszych (w wieku 80 i więcej lat) w populacji w wieku powyżej 65 lat (*double ageing*)³.

Jedną z miar zaawansowania procesu starzenia populacji, którą wykorzystuje się stosunkowo często, jest mediana tj. taki wiek, którego jedna połowa populacji jeszcze nie osiągnęła, a druga już ukończyła. Według danych Eurostatu wiek środkowy dla całej Unii Europejskiej wynosił w 2012 r. 41,9 lat. Na tle innych krajów Polska jest krajem stosunkowo młodym (najmłodsza demograficznie była ludność Irlandii, dla której wiek środkowy wynosił 35,5 lat, najstarsza – populacja Niemiec z medianą prawie o 10 lat wyższą)⁴.



Rysunek 1. Mediana wieku ludności w latach 2013 - 2015

Źródło: opracowane własne na podstawie danych GUS: GUS, *Prognoza ludności na lata 2014- 2050*.

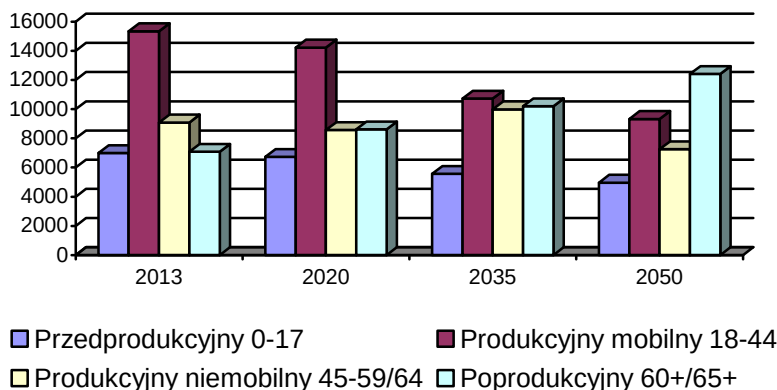
Rysunek 1 przedstawia sposób kształtowania się wskaźnika (mediana wieku) w Polsce w roku 2013 oraz dalsze perspektywy na lata 2020, 2035

³ GUS, *Prognoza ludności na lata 2014- 2050*, Warszawa 2014, s. 126.

⁴ Ibidem, s. 127.

oraz 2050. W 2013 r. wartość mediany dla Polski wynosiła 37,4 lat dla mężczyzn oraz 40,9 lat dla kobiet. Przewiduje się, że w 2050 r. wiek środkowy wzrośnie do 50,1 lat dla mężczyzn i do 54,8 lat dla kobiet, co oznacza w skali kraju wzrost o odpowiednio 12,7 i 13,9 lat. Tempo starzenia będzie zróżnicowane – do 2020 mediana zwiększy się o 2,8 lat (o 2,9 dla mężczyzn i 2,7 dla kobiet). W ciągu 15 lat – do 2035 r. wyniki wskazują na znaczny wzrost wieku środkowego o 6,7 lat (o 6,4 dla mężczyzn i 6,8 dla kobiet). Przyrost mediany ulegnie spowolnieniu w kolejnych latach – do 2050 r. zwiększy się o 3,9 lat (o 3,4 dla mężczyzn i 4,4 dla kobiet).

Z analizy tej wynika, że w całym prognozowanym okresie wskaźnik będzie miał tendencję rosnącą, osiągając w 2050 roku wartość 52,5. Oznacza to, że w 2050 roku będzie tyle samo osób w wieku poniżej i powyżej 52,5 lat.



Rysunek 2. Prognozowana liczba ludności (w tys.) według ekonomicznych grup wieku

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS: GUS, *Prognoza ludności na lata 2014- 2050*.

Zmiany wielkości populacji osób w wieku emerytalnym w największym stopniu są następstwem występowania w II połowie ubiegłego stulecia okresów wysokich urodzeń, a następnie spadku. Na rysunku 2 można zauważyć, że udział osób w wieku poprodukcyjnym w analizowanym okresie będzie sukcesywnie wzrastać, największy wzrost osiągając w ostatnim analizowanym okresie w stosunku do poprzedniego. Ogółem liczba ludności w wieku emerytalnym w Polsce wzrośnie z około 7 mln w 2013 r. do blisko 12 mln w 2050 r.⁵

Podsumowując tę część opracowania, można stwierdzić, że proces starzenia się społeczeństwa związany jest przede wszystkim z postępem cywilizacyjnym, medycznym, jak również zmianą jakości życia współczesnych

⁵ GUS, *Prognoza ludności na lata 2014- 2050*, Warszawa 2014, s. 149.

ludzi. Wśród najważniejszych przyczyn demograficznego starzenia się społeczeństwa można wyróżnić:

- spadek liczby urodzin (co prowadzi do zmniejszenia udziału młodszej części społeczeństwa w ludności ogółem),
- spadek umieralności (zwłaszcza ludzi spośród młodszych grup wieku),
- wydłużenie okresu ludzkiego życia (co za tym idzie wzrost bezwzględnej liczby starszej wiekiem ludności),
- procesy migracyjne (głównie zarobkowe), powodujące znaczne zmniejszenie udziału ludzi młodych w społeczności ogółem⁶.

Zgodnie z przedstawionymi danymi, zjawisko starzenia się społeczeństwa polskiego oraz wzrost ludności w starszym wieku, będzie się pogłębiać, zatem należy podjąć działania, które będą miały na celu pomoc osobom starszym w ich codziennym życiu, w integracji ze społeczeństwem oraz przeciwdziałanie marginalizacji i wykluczeniu społecznemu.

2. ZADANIA GMINY WOBEC PROBLEMU STARZENIA SIĘ SPOŁECZEŃSTWA

Reforma samorządowa, którą przeprowadzono w Polsce w 1999 roku miała głównie na celu decentralizację systemu sprawowania władzy. Wprowadzono wówczas trójszczeblową strukturą administracji publicznej a realizację polityki wobec ludzi starszych powierzono głównie instytucjom na poziomie lokalnym. Kierowano się przy tym w szczególności zasadą lokalności i subsydiarności, zgodnie z którą, to wspólnoty lokalne mają w największym stopniu rozeznanie w zakresie potrzeb i oczekiwań swoich członków oraz najlepiej potrafią rozwiązywać ich problemy. Stąd też w zakresie pomocy społecznej najszerszy zakres działania przypisano gminom jako jednostkom samorządu terytorialnego, gdyż to one są najbliżej członków wspólnoty lokalnej. Kolejne szczeble administracji samorządowej mają w mniejszym stopniu realizują zadania z zakresu pomocy społecznej w stosunku do gminy⁷.

Ustawodawca konstytucyjny – powołując się na zasadę pomocniczości – fundamentalne znaczenie nadaje gminie, przyznając jej nadrzędną kompetencję do wykonywania wszystkich zadań samorządu terytorialnego, które nie są zastrzeżone przepisami prawa dla innych jednostek. Priorytetowe znaczenie gminy potwierdzone zostało w przepisach ustaw samorządowych, w szczególności w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 Nr 16 poz. 95 z późn. zm.). Artykuł 6 wspomnianej ustawy określa ogólną kompetencję gminy do realizacji wszystkich spraw publicz-

⁶ B. Szatur-Jaworska, P. Błędowski, M. Dziegielewska, *Podstawy gerontologii społecznej*, Aspra, Warszawa 2006, s. 22.

⁷ Z. Szweda-Lewandowska, *Polityka społeczna wobec starości i osób starszych*, [w:] P. Szukałski, Z. Szweda-Lewandowska, *Elementy gerontologii społecznej*, Wyd. Biblioteka UŁ, Łódź 2011, s. 115.

nych o znaczeniu lokalnym, które nie zostały zastrzeżone innymi ustawami na rzecz pozostałych podmiotów. Rozwinięcie powyższej zasady odnaleźć można w art. 7, który to z kolei formułuje otwarty katalog zadań własnych samorządu gminnego. Dzięki tej otwartości możliwe jest, z jednej strony, na ustawowe powierzanie gminie nowych zadań własnych, a z drugiej, stanowi podstawę do podejmowania przez władze lokalne zadań, które według ich uznania służą realizacji interesu i użyteczności publicznej⁸.

Działania pozostałych szczebli samorządu terytorialnego – powiatu i województwa – mają charakter uzupełniający i wspomagający (w perspektywie lokalnej i regionalnej) inicjatywy podejmowane na szczeblu gminy.

Realizacja polityki społecznej wobec osób starszych powinna opierać się o trzy podstawowe zasady, które w trafny sposób pokazują jej istotę. Pierwszą z nich jest zasada subsydiarności, która największe znaczenie nadaje najbliższemu otoczeniu, tj. rodzinie i grupom nieformalnym w tworzeniu warunków dla realizacji potrzeb osób starszych. Druga zasada (kompleksowości oceny potrzeb) koncentruje się na konieczności całościowej oceny potrzeb. Kompleksowość wyraża się poprzez uwzględnienie potrzeb samych seniorów, oraz rodzin, które w większości sytuacji pełnią rolę nieformalnych opiekunów. Ostatnia z zasad dotyczy środowiska lokalnego jako priorytetowego obszaru działania polityki w stosunku do osób starszych. Zatem, o ile zadaniem państwa jest stworzenie właściwych uregulowań prawnych i finansowych dla tej polityki, o tyle na ogół miejsca zamieszkania seniora jest optymalnym miejscem jej realizacji⁹.

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. 2004 nr 64 poz. 593 z późn. zm.), opierając się o zasadę subsydiarności, zwiększyła zakres zadań gminy. Zadania te zostały we wcześniej wspomnianej ustawie podzielone na dwa typy zadań:

1. zadania własne gminy o charakterze obowiązkowym,
2. zadania gminy zlecone z zakresu administracji rządowej.

Samorząd gminy, podobnie jak powiatu i samorządu wojewódzkiego, jest zobligowany do sporządzenia i realizacji gminnej strategii rozwiązywania problemów swoich mieszkańców oraz tworzenia bilansu potrzeb w obrębie pomocy społecznej. Obowiązki te oparte zostały o zasadę lokalności, zgodnie z którą to gmina powinna posiadać najlepsze rozeznanie w zakresie specyfiki lokalnej społeczności, jej potrzeb oraz możliwości ich realizacji. Potrzeby osób starszych powinny być uwzględniane w opracowywanej przez gminę strategii¹⁰.

Katalog zadań, jakie powinna wypełniać gmina w porozumieniu ze swoimi jednostkami, bywa bardzo długi. Uzależnione jest to od stopnia szczegó-

⁸ Z. Gilowska, D. Kijowski, M. Kulesza, W. Misiąg, S. Prutis, M. Stec, J. Szlachta, J. Zaleski, *Podstawy prawne funkcjonowania samorządu terytorialnego w RP*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 1–2, s. 139.

⁹ P. Błędowski, *Polityka wobec osób starych – cele i zadania*, Studia BAS Nr 2(30) 2012, s. 207.

¹⁰ Z. Szweda-Lewandowska, *Polityka społeczna wobec starości i osób starszych*, [w:] P. Szukałski, Z. Szweda-Lewandowska, *Elementy gerontologii społecznej*, Wyd. Biblioteka UŁ, Łódź 2011, s. 117.

łowości sporządzanej listy. W tabeli 1 zaprezentowano przekładowe zadania gminy zmierzające do realizacji potrzeb osób starszych. Warty podkreślenia jest fakt, że gmina zobligowana jest do stworzenia warunków realizacji przedstawionych zadań, a nie do samej ich realizacji. Sporządzając listę zadań priorytetowych należy wziąć pod uwagę rozpoznane i uznane za wymagające zaspokojenia potrzeby osób starszych i ich rodzin. Zaspokojenie potrzeb może być po części możliwe dzięki aktywności samych osób starszych i ich środowiska, grup samopomocowych oraz organizacji pozarządowych¹¹.

Tabela 1. Przykładowe zadania polityki wobec ludzi starych, realizowane przez gminę

Zadania lokalnej polityki społecznej wobec osób starszych	Podmiot odpowiedzialny
Organizacja działań integracyjnych, imprez kulturalnych, rekreacyjnych	gmina
Wspieranie organizacji pozarządowych, grup samopomocy, wolontariatu ludzi starszych i dla seniorów	gmina
Stworzenie warunków do powstania sieci instytucji oferujących usługi w zakresie kresle organizacji dnia codziennego osobom starszym (pielęgnacja, pomoc w usługach domowych i prowadzeniu gospodarstwa domowego, dowożenie gorących posiłków, zabiegi rehabilitacyjne w domu, pomoc w dokonywaniu zakupów, transport dla niepełnosprawnych, pomoc techniczna w gospodarstwie domowym, pranie)	gmina
Udzielanie świadczeń pomocy społecznej w formie pieniężnej	gmina
Zapewnienie świadczeń rehabilitacyjnych	gmina
Podtrzymywanie kontaktów społecznych dzięki dostosowanym do możliwości formom spędzania czasu wolnego, odpowiedniej ofercie kulturalnej, odwiedzinom u osób, które nie mogą opuszczać mieszkania, zapewnieniu im możliwości kontaktów telefonicznych itp.	gmina
Zapewnienie szybkiej reakcji na wiadomość o sytuacji wymagającej interwencji (doświadczeni pracownicy socjalni, możliwość transportu, możliwość wyboru najbardziej skutecznej formy pomocy)	gmina
Prowadzenie domów dziennego pobytu, klubów seniora itp.	gmina
Prowadzenie lokalnych domów pomocy społecznej	gmina
Krótkookresowa pomoc rodzinom pielęgnującym starsze osoby	gmina
Poradnictwo prawne, psychologiczne, rodzinne	Gmina z pomocą powiatu
Dostosowanie mieszkań ludzi starych do ich potrzeb i poziomu sprawności	Gmina z pomocą powiatu

Źródło: P. Błędowski, *Polityka wobec osób starych – cele i zadania*, Studia BAS Nr 2(30) 2012, s. 214.

¹¹ P. Błędowski, *Polityka wobec osób starych – cele i zadania*, op. cit., s. 213.

Na uwagę zasługuje również fakt, że zgodnie z ustawą o pomocy społecznej świadczenia z pomocy społecznej dzielą się na dwie kategorie: świadczenia pieniężne i świadczenia niepieniężne. Do pierwszej grupy zaliczają się wszelkiego rodzaju zasiłki (tj. zasiłek stały okresowy, celowy, pielęgnacyjny specjalny zasiłek celowy). Do drugiej grupy należą zarówno świadczenia rzeczowe, jak i usługi w postaci pomocy środowiskowej lub instytucjonalnej. Świadczenia niepieniężne obejmują między innymi zapewnienie posiłku i schronienia, zorganizowanie pogrzebu itp. Głównym celem tego działania jest zapewnienie minimum egzystencji osobom nie mogącym samodzielnie zabezpieczyć swojego bytowania. Bardzo ważną formą świadczeń niepieniężnych na rzecz osób starszych są usługi opiekuńcze oferowane w miejscu zamieszkania seniora (pomoc środowiskowa) oraz pobyt i usługi w domach pomocy społecznej¹². W sytuacji sprawowania opieki nad długotrwale chorym członkiem rodziny np. osobą starszą, która uniemożliwia opiekunowi wykonywanie obowiązków zawodowych, gmina zobligowana jest do opłacania składki na ubezpieczenie emerytalne i rentowe opiekuna.

Gmina musi prowadzić ośrodek pomocy społecznej, który odpowiada za zdiagnozowanie potrzeb mieszkańców i efektywne udzielanie pomocy najbardziej potrzebującym. Aby ośrodek mógł działać sprawnie powinien zatrudniać wykwalifikowanych pracowników socjalnych mających rozeznanie w zakresie sytuacji społeczno-ekonomicznej danej gminy. Rozpoznanie i ocena sytuacji jest konieczna przy ustalaniu hierarchii potrzeb społecznych oraz metod ich realizacji.

Wśród zadań zleconych z zakresu administracji rządowej można wyróżnić przyznawanie i wypłacanie zasiłków stałych, realizowanie opieki nad osobami z zaburzeniami psychicznymi. Gmina jest również zobowiązana do wykonywania zadań wynikających z rządowych programów pomocy społecznej, których realizacja ma na celu zapewnienie odpowiedniego poziomu życia obywateli. Programy pomocowe opracowywane na szczeblu rządowym, a dotyczące osób starszych, przekazywane są do realizacji na poziomie gminy. Stąd katalog zadań gminy jest bardzo rozbudowany, a wynika to jak już wcześniej wspomniano z lepszych możliwości diagnozy osób potrzebujących wsparcia. Warto podkreślić, że zarówno gmina, jak i powiat, nie mogą odmówić pomocy osobie potrzebującej, nawet w przypadku istnienia zobowiązania innych osób do zaspokojenia tych potrzeb. W głównej mierze dotyczy to realizacji zadania polegającego na umieszczaniu osób starszych w domach pomocy społecznej, jeśli tylko wyrażają na to chęć. Gmina zatem nie może odmówić umieszczenia w domu pomocy społecznej tym osobom, w stosunku do których istnieje obowiązek alimentacyjny ze strony rodziny, ale z obowiązku tego się nie wywiązuje. Należy również podkreślić, iż ustawodawca nie określił specjalnych praw osób starszych, które powinny być realizowane przez podmioty administracji samorządowej. Zadania gmin związane z pomocą dla seniorów są określone równolegle z zadaniami wobec innych osób uprawnionych do jej otrzymania. Nie ma określonej grupy zadań tylko i wyłącznie dla osób w podeszłym wieku. Nie prowadzi się również aktywnej polityki społecznej związanej z kompleksowym zaspokaja-

¹² Ibidem, s. 118.

niem potrzeb osób starszych, mimo, że ich liczba stale powiększa się i zgodnie z prognozami ten trend nadal będzie się utrzymywał¹³.

ZAKOŃCZENIE

Zgodnie z prognozą demograficzną sporządzoną w 2014 roku, jedną z ważniejszych cech przyszłego pokolenia Polski będzie duża zmiana w strukturze ludności według wieku. Zmiany te w głównej mierze związane będą z procesem starzenia się społeczeństwa polskiego. Z przeprowadzonej analizy można wywnioskować, że w perspektywie do 2050 roku będzie systematycznie zwiększać się zarówno liczba, jak i udział ludności starszej. Dotyczy to ludności w wieku poprodukcyjnym, której liczba zwiększy się do 2050 roku o 2987 tys. do poziomu blisko 10mln.

Zmiany w strukturze ludności według wieku oraz wciąż postępujący proces starzenia się społeczeństwa polskiego będą miały istotne znaczenie dla wielu obszarów życia gospodarczego i społecznego, będą stanowiły wyzwanie dla rządzących w pogodzeniu celów rozwojowych z potrzebą rosnących potrzeb grupy seniorów. Główne wyzwania stoi przed gminami, gdyż jak już wcześniej wspomniano to one głównie realizują zadania związane z realizacją potrzeb ludności zamieszkującej na danym terenie. Obecnie katalog usług realizowanych przez gminy na rzecz osób starszych jest szeroki, jednak prognozuje się, że z biegiem czasu będzie on stale powiększany.

Reakcja na postępujące zmiany w strukturze ludności nie powinna jednak sprowadzać się tylko do rozszerzania katalogu usług o nowe świadczenia materialne, gdyż w dłuższej perspektywie środków finansowych może nie wystarczyć na zaspokajanie potrzeb wszystkich seniorów. Powinno się zatem prowadzić działania edukacyjne, przygotowujące społeczeństwo do zwiększania się liczby i udziału osób starszych oraz ukazywać związane z tym wyzwania. Konieczne wydaje się uzmysłowienie społeczeństwu, że nieuchronne zmiany demograficzne nie stanowią tylko zagrożenia dla społeczeństwa i gospodarki, ale należy w tym upatrywać także szans dotyczących zmian w strukturze popytu na pracę, strukturze konsumpcji i powiększaniu się zapotrzebowania na usługi społeczne. Nie należy również ograniczać polityki społecznej w stosunku do osób starszych jedynie do rozwoju świadczeń, ale wspomagać działania mające na celu poprawę pozamaterialnej jakości życia starszych ludzi i umożliwić im samodzielne bytowanie w spokojnym otoczeniu.

¹³ Z. Szweda-Lewandowska, *Polityka społeczna wobec starości i osób starszych*, [w:] P. Szukałski, Z. Szweda-Lewandowska, *Elementy gerontologii społecznej*, Wyd. Biblioteka UŁ, Łódź 2011, s. 117

LITERATURA:

- [1] Abramowska-Kmon, A., *O nowych miarach zaawansowania procesu starzenia się ludności*, Instytut Statystyki i Demografii, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Studia Demograficzne 1(159) 2011.
- [2] Błędowski, P., *Polityka wobec osób starych – cele i zadania*, Studia BAS 2012, Nr 2(30).
- [3] Dragan, A., *Starzenie się społeczeństwa polskiego i jego skutki*, Kancelaria Senatu – Biuro Analiz i Dokumentacji, Warszawa 2011.
- [4] Gilowska, Z., Kijowski, D., Kulesza, M., Misiąg, W., Prutis, S., Stec, M., Szlachta, J., Zaleski, J., *Podstawy prawne funkcjonowania samorządu terytorialnego w RP*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 1–2.
- [5] GUS, *Prognoza ludności na lata 2014- 2050*, Warszawa 2014.
- [6] Szatur-Jaworska, B., Błędowski, P., Dziegielewska, M., *Podstawy gerontologii społecznej*, Aspra, Warszawa 2006.
- [7] Szweda-Lewandowska, Z., *Polityka społeczna wobec starości i osób starszych*, [w:] P. Szukalski, Z. Szweda-Lewandowska, *Elementy gerontologii społecznej*, Wyd. Biblioteka UŁ, Łódź 2011.
- [8] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 1990 Nr 16 poz. 95 z późn. zm.)
- [9] Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. 2004 nr 64 poz. 593 z późn. zm.)

STRESZCZENIE

Rola gminy wobec problemu starzenia się społeczeństwa polskiego

Starzenie się społeczeństwa, definiowane jako proces, który zwiększa udział osób starszych w ogólnej liczbie ludności, jest jednym z głównych problemów tego wieku. Problem ten dotyczy zarówno krajów rozwiniętych jak i rozwijających się.

Cele i zasady polityki społecznej w zakresie starzenia się społeczeństwa realizowane są głównie na szczeblu gminnym. Niniejszy artykuł stanowi przegląd działań podejmowanych przez samorządy i inne organizacje na rzecz seniorów. Pierwsza część stanowi wprowadzenie teoretyczne dotyczące procesu starzenia się społeczeństwa, tj. przedstawienie definicji, cech społeczeństwa starzejącego się oraz perspektywy na przyszłość. W kolejnych rozdziałach autorka przedstawia różne zadania podejmowane przez samorządu w związku z opieką nad osobami starszymi.

SUMMARY

Tasks of local government on ageing population

Population ageing, defined as a process which increases the proportion of old people within the total population, is one of the main problems of this century. It affects or will affect both developed and developing countries.

Aims and principles of policy on ageing and elderly people realized is main by local governments. This paper provides an overview of measures taken by local governments and other organizations towards senior citizens. The first part is a theoretical introduction about the process of aging of the population, presenting definitions, characteristics of an aging society and the prospects for the coming years. In the next chapters the author presents different tasks undertaken by local governments of the care for the elderly people.



Sylwia Jagiełło
Wałbrzyska Wyższa Szkoła
Zarządzania i Przedsiębiorczości

Oferta inwestycyjna miasta Jelenia Góra i potencjał instytucjonalny jako wsparcie dla przedsiębiorców i inwestorów

WSTĘP

Celem pracy jest przedstawienie współpracy instytucji biznesu w gminie Jelenia Góra. Rozwój przedsiębiorstw, produktów, usług i wdrażanie innowacji zależy od wielu czynników zewnętrznych jak stopień relacji nauka – biznes, czy też możliwości wsparcia finansowania firm, oraz wewnętrznych czyli potencjału kadrowego, organizacyjnego i kreatywności podmiotów gospodarczych.

„Sama efektywność przedsiębiorczości i mieszczącej się w niej komercjalizacji wiedzy do biznesu są zatem wypadkową potencjału i sprawności w funkcjonowaniu jednostek naukowych i ich zespołów badawczych, otwartości na rozwój i konkurencyjności przedsiębiorstw oraz odpowiednio zbudowanego systemu instytucjonalno-prawnego otaczającego i wpływającego na kształt transferu innowacji. Tworzy się swego rodzaju „trójkąt przedsiębiorczości” w układzie nauka – biznes – otoczenie procesu współpracy, którego jeden z „kątów” – instytucje otoczenia biznesu – będzie przedmiotem niniejszej analizy”¹.

Głównym zadaniem instytucji otaczających i wspierających biznes jest stworzenie sprzyjających warunków, które pobudzają przedsiębiorczość, konkurencyjność oraz innowacyjności przedsiębiorstw. W niniejszym opracowaniu zostaną przedstawione warunki jakie stwarza miasto Jelenia Góra, jako instytucja, świadcząca usługi proprzedsiębiorcze i proinnowacyjne.

¹ [<http://biznes.jeleniagora.pl/content/informator-inwestycyjny>].

Kluczowe znaczenie oprócz uwarunkowań prawnych i organizacyjnych stanowi analiza rynkowa, potencjału inwestycyjnego, strategii samorządu terytorialnego i aktywności samorządu oraz analizy otoczenia konkurencyjnego w mieście i regionie. Obszary te obejmują ocenę potencjału firm jeleniogórskich w zakresie poziomu przedsiębiorczości, rodzaju i zakresu oferowanych produktów czy usług, podstawy prawnej i wielkości przedsiębiorstwa wraz z dynamiką rozwoju, wreszcie ocenę poziomu innowacyjności oraz potencjału adaptacyjnego w zakresie komercjalizacji i wdrażania nowych technologii.

Jelenia Góra często nazywana Perłą Karkonoszy, jest miastem o bogatej, wieloletniej tradycji, która była związana z handlem, lecznictwem i nauką. Jelenia Góra stanowi również nowoczesnym ośrodek rozwoju turystyczno-gospodarczego. Przyjazny dla mieszkańców, otwarty dla turystów, stwarzający optymalne warunki dla funkcjonowania i rozwoju przedsiębiorców i inwestorów.

W publikacji zostanie scharakteryzowane miasto Jelenia Góra oraz potencjał instytucjonalny, wraz z instytucjami otaczającymi biznes. Głównym zadaniem instytucji otaczających i wspierających biznes jest stworzenie sprzyjających warunków, które pobudzają przedsiębiorczość, konkurencyjność oraz innowacyjności przedsiębiorstw. Ponadto zostaną przedstawione warunki jakie stwarza miasto Jelenia Góra, jako instytucja, świadcząca usługi proprzedsiębiorcze i proinnowacyjne.

1. CHARAKTERYSTYKA MIASTA JELENIA GÓRA

1.1. Lokalizacja miasta

Jelenia Góra położona jest w południowo-zachodniej Polsce i otoczona jest górami: od zachodu Izerskimi, od północy Kaczawskimi, od wschodu – Rudawami Janowickimi, od południa – Karkonoszami, (z szczytem Śnieżką 1 602 m n.p.m.).

Wraz z Karpaczem i Szklarską Porębą tworzy centrum turystyczno-sportowe w Karkonoszach. Graniczy bezpośrednio z Republiką Czeską, od granicy z Niemcami dzieli Jelenią Górę zaledwie 70 km. Przez miasto przebiegają następujące połączenia komunikacyjne: trasa europejska 65, droga krajowa nr 30, droga krajowa nr 3, połączenia kolejowe, połączenia lotnicze (najbliższe porty lotnicze: Wrocław 110 km, Drezno 175 km, Praga 160 km).



Rysunek 1. Lokalizacja miasta

Źródło: [<http://biznes.jeleniagora.pl/content/informator-inwestycyjny>], (30.03.2015 r.).

Jelenia Góra położona jest w południowo-zachodniej części Polski. Natomiast miasto w województwie dolnośląskim zlokalizowane jest w jego południowo-zachodniej części.

„Miasto, z liczbą ludności wynoszącą w 2012 roku 82 846 osób, jest czwarte pod względem liczby mieszkańców w województwie dolnośląskim (po Wrocławiu, Wałbrzychu i Legnicy), a przy powierzchni 109,2 km² gęstość zaludnienia wynosi 758,7 os./km². Miasto tworzą następujące jednostki osadnicze: Cieplice, Czarne, Goduszyn, Jagniątków, Maciejowa, Sobieszów, Śródmieście, Zabobrze”².

1.2. Potencjał demograficzny

Pod pojęciem kapitału ludzkiego kryje się wiedza, umiejętności, zdolności i inne atrybuty, które ułatwiają tworzenie osobistego, społecznego jak również ekonomicznego dobrostanu. Kapitał ludzki to cechy jakościowe, które trudno jest zobrazować za pomocą danych ilościowych. Najistotniejszym miernikiem kapitału ludzkiego jest poziom wykształcenia ludności.

W latach 2013-2014 następuje zauważalny spadek liczby ludności w Jeleniej Górze co przedstawia Tabela.1. „Największy spadek nastąpił wśród ludności w wieku przedprodukcyjnym, o 975 osób, tj. 7,52%. Blisko połowę tego spadku – 462 osoby – stanowiła młodzież w wieku 16-18 lat, której liczebność spadła o 16,17%. W przypadku ludności w wieku poprodukcyjnym, liczba ludności zwiększyła się o 1 796 osób, tj. o 10,88%”³.

² [http://www.jeleniagora.pl/sites/default/files/Strategia_Rozwoju_2014_2015/Zeszyt%20I.%20Diagnoza%20Spo%C5%82eczno-Gospodarcza%20Miasta%20Jelenia%20G%C3%B3ra.pdf].

³ [http://www.jeleniagora.pl/sites/default/files/Strategia_Rozwoju_2014_2015/Zeszyt%20I.%20Diagnoza%20Spo%C5%82eczno-Gospodarcza%20Miasta%20Jelenia%20G%C3%B3ra.pdf].

Tabela.1. Spadek liczby ludności – informacje kwartalne

Ludność	2013 I kw	2013 II kw	2013 III kw	2013 IV kw	2014 I kw	2014 II kw	2014 III kw
Ludność	82595	82369	82296	81985	81806	81640	81576
Urodzenia żywe (w ciągu kwartału)	144	177	174	146	148	158	188
Zgony (w ciągu kwartału)	275	234	232	271	266	260	200
Przyrost naturalny (w ciągu kwartału)	-131	-57	-58	-125	-118	-102	-12

Źródło: [http://stat.jeleniagora.pl/akt_k.htm], (30.03.2015).

Dużym atutem miasta jest wykwalifikowana kadra zawodowa. Potencjalni inwestorzy będą mogli znaleźć tutaj specjalistów z wyższym wykształceniem oraz kadrę średniego szczebla. Stale dostosowująca się do sytuacji na rynku oferta oświatowa szeroka, atrakcyjna umożliwia podnoszenie kwalifikacji zawodowych.

Tabela 2. Ilość uczniów i rodzaje szkół w Jeleniej Górze

Rodzaj szkoły/ ilość uczniów	2007	2008	2009	2010	2011
Szkoły podstawowe	11	11	11	11	11
Uczniowie szkół podstawowych	4 289	4 109	3 984	3 919	3 847
Szkoły gimnazjalne	8	9	8	8	8
Uczniowie szkół gimnazjalnych	2 815	3 012	2 617	2 469	2 319
Uczniowie szkół ponadgimnazjalnych (bez policealnych)	5 675	5 253	5 028	4 820	4 804
Uczniowie szkół policealnych	133	75	92	104	96

Źródło: [http://stat.jeleniagora.pl/statobr_G.htm], (30.03.2015).

Powyższe placówki oferują bogatą ofertę kształcenia m.in. na kierunkach: ekonomiczno-administracyjnych, zarządzanie informacją, reklama, grafika komputerowa, technik cyfrowych procesów graficznych, obsługa turystyczna, handel, organizacja usług gastronomicznych, teleinformatyka, budownictwo, mechatronika, mechanika lotnicza, logistyka, odnawialne źródła energii.

Jelenia Góra jest siedzibą czterech uczelni wyższych, gdzie „kształci się niemal 5 tysięcy studentów na 22 kierunkach o profilach humanistycznych, ekonomicznych i technicznych”⁴:

1. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu Wydział Ekonomii, Zarządzania i Turystyki w Jeleniej Górze,
2. Politechniki Wrocławskiej Zamiejscowego Ośrodka Dydaktycznego w Jeleniej Górze,
3. Karkonoskiej Państwowej Szkoły Wyższej w Jeleniej Górze,
4. Wyższej Szkoły Menedżerskiej w Jeleniej Górze.

1.3. Potencjał gospodarczy

Mimo, że gospodarka Jeleniej Góry jest rozwinięta gałęziowo i zróżnicowana strukturalnie, to oparta jest na nowoczesnych i dynamicznie rozwijających się przedsiębiorstwach. W mieście funkcjonuje około „13 000 podmiotów gospodarczych – prawie 1 800 spółek prawa handlowego, w tym: 311 spółek handlowych z udziałem kapitału zagranicznego oraz około 9 000 osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą”⁵. Sektor usług dominuje wśród podmiotów gospodarczych m.in.: handel, obsługa biznesu, nieruchomości, hotelarstwo oraz gastronomia. „W sektorze tym funkcjonuje około 74% ogółu przedsiębiorstw”⁶. W mieście dobrze rozwijają się również sektor przemysłu meblowego, elektromaszynowego i chemicznego. Natomiast liderami są firmy, posiadające nie tylko krajową, ale także międzynarodową markę. Przedsiębiorstwa te oferują najwyższą jakość oferowanych produktów i usług oraz są innowacyjne. Do tej należą:

- **Przedsiębiorstwo Farmaceutyczne Jelfa S.A.** – producent leków na receptę jak oraz leki OTC,
- **JZO Sp. z o.o.** producent najnowszej generacji soczewek okularowych,
- **PMPoland S.A.** producent maszyn papierniczych,
- **DOLFAMEX Sp. z o.o.** producent narzędzi do obróbki skrawaniem,
- **DWS Dräxlmaier Wyposażenie Wnętrz Samochodowych Sp. z o.o.** przemysł motoryzacyjny,
- **Zorka Sp. z o.o.** – firma produkująca wyroby z drewna m.in. dla sklepów IKEA,
- **Jelenia Plast Sp. z o.o.** producent wyrobów z tworzyw sztucznych,
- **CODETWO S.C. zajmuje się** produktami do synchronizacji i zarządzania danymi,

⁴ [http://www.jeleniagora.pl/sites/default/files/Strategia_Rozwoju_2014_2015/Zeszyt%20I.%20Diagnoza%20Spo%C5%82eczno-Gospodarcza%20Miasta%20Jelenia%20G%C3%B3ra.pdf].

⁵ [<http://biznes.jeleniagora.pl/content/informator-inwestycyjny>], (30.03.2015).

⁶ [<http://biznes.jeleniagora.pl/sites/default/files/informator%20Inwestycyjny%20PL.pdf>].

- **TAURON Ekoenergia Sp. z o.o** producent energii odnawialnej.

1.4. Oferta inwestycyjna

Wychodząc naprzeciw oczekiwaniom mieszkańców i potencjalnych inwestorów Władze miasta, prowadzą szereg inwestycji, z wykorzystaniem funduszy zewnętrznych, głównie projekty realizowane są w większości ze wsparciem środków unijnych. Inwestycje dotyczą infrastruktury technicznej m.in.: sieci wodno-kanalizacyjnej, sanitarnej, dróg oraz uatrakcyjnienia oferty: turystycznej, kulturalnej uzdrowskiej.

Prowadzone inwestycje spowodowały dynamiczny rozwój miasta przez co również zwiększyła się jego atrakcyjność, a co za tym idzie większe zainteresowanie inwestorów. W Jeleniej Gorze funkcjonuje Strefa Przemysłowa, która obejmuje ok. 80 ha gruntów pod inwestycje zlokalizowanych przy szlaku komunikacyjnym w kierunku Czech i Niemiec.

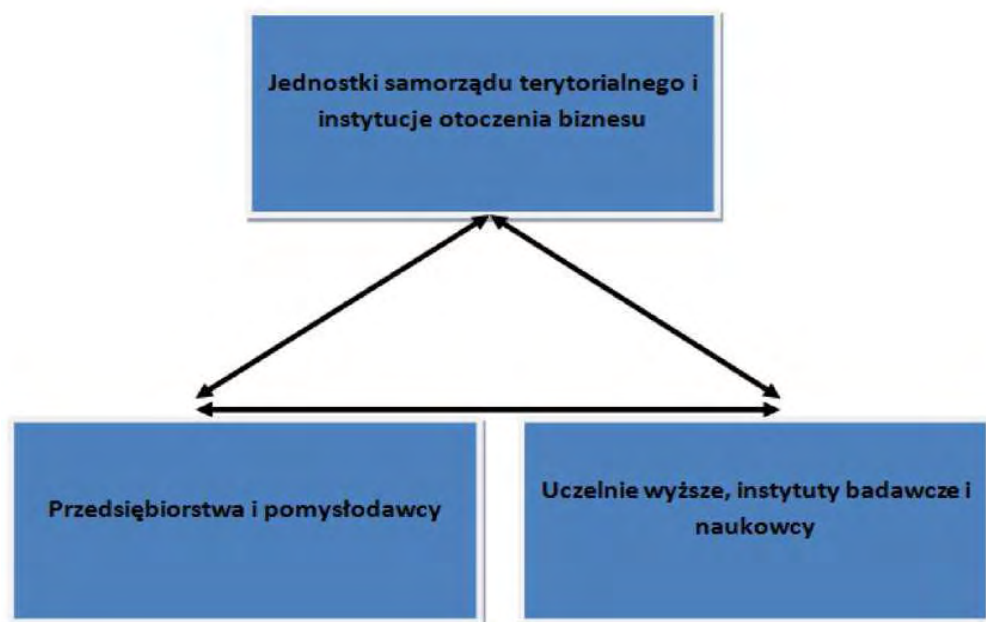
Wśród tych terenów znajdują się również grunty należące do Kamienogórskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej Małej Przedsiębiorczości. Dla przedsiębiorcy inwestującego w SSEMP przygotowana została oferta pomocy publicznej w formie zwolnienia podatkowego. Miasto w swojej ofercie posiada również atrakcyjne nieruchomości niezabudowane i zabudowane, które są zlokalizowane w obszarze turystycznym i uzdrowskim (z odwiertami wód geotermalnych). Miasto Jelenia Góra zostało docenione za działania związane z promocją, wspieraniem i obsługą inwestycji poprzez otrzymanie Godła „Przyjazna Gmina 2011”.

2. POTENCJAŁ INSTYTUCJONALNY

Zadaniem wszystkich instytucji otoczenia i wspierania biznesu jest tworzenie warunków, które pobudzają przedsiębiorczość, konkurencyjność przedsiębiorstw oraz innowacyjność w zakresie produktów oraz usług w skali regionu i całego kraju.

Instytucjami świadczącymi usługi rozumiane jako proprzedsiębiorcze i proinnowacyjne oprócz władz, administracji i zasobów miasta mogą być również np.: park technologiczny, czy tzw. inkubator przedsiębiorczości.

Ważnym aspektem dla przedsiębiorców/inwestorów są świadczone usługi przez IOB (Instytucji otoczenia biznesu). IOB powinny składać się z odpowiedniej struktury, formy organizacyjne, zasięgu i zakresu działania, ofert usług, źródeł finansowania, oraz współpracy z jednostkami badawczo-rozwojowymi.



Rysunek 2. Model instytucjonalnej współpracy w rozwoju innowacyjności w regionie

Źródło: [<http://biznes.jeleniagora.pl/sites/default/files/informator%20Inwestycyjny%20PL.pdf>], (30.03.2015).

2.1. Władze, administracja oraz ich zasoby

W Urzędzie Miasta Jelenia Góra obecnie funkcjonuje: 20 wydziałów oraz 3 wydzielone stanowiska pracy. Większość pracowników Urzędu posiada wykształcenie wyższe, (co przedstawia Tabela 3.)

Tabela 3. Liczba pracowników Miasta Jelenia Góra w 2013 roku

LICZBA PRACOWNIKÓW URZĘDU MIASTA	PRACOWNICY Z WYKSZTAŁCENIEM WYŻSZYM (spośród wszystkich zatrudnionych)
341 osób	70,97%

Źródło: opracowanie własne.

Prezydent miasta jest Kierownikiem Urzędu i wykonuje wszystkie czynności w stosunku do pracowników samorządowych jak również może wyznaczać inne osoby do podejmowania tych czynności. W razie nieobecności Prezydenta czynności kierownika Urzędu podejmują Zastępca Prezydenta lub Sekretarz.

2.2. Wsparcie dla przedsiębiorców i inwestorów w mieście Jelenia Góra

W Jeleniej Górze jest wiele podmiotów, które służą wsparciem dla małych przedsiębiorców jak również osób myślących o rozpoczęciu własnej działalności. Oferty niektórych instytucji dotyczących profesjonalnych szkoleń oraz doradztwa jest darmowa.

Dane statystyczne pokazują, iż w Jeleniej Górze w ostatnich latach utrzymuje się stabilny i relatywnie wysoki w stosunku do innych miast dolnośląskich wskaźnik ilości podmiotów gospodarczych. Rozwój przedsiębiorczości w Jeleniej Górze w latach 2013-2014 r. przedstawia (Tabela 4.)

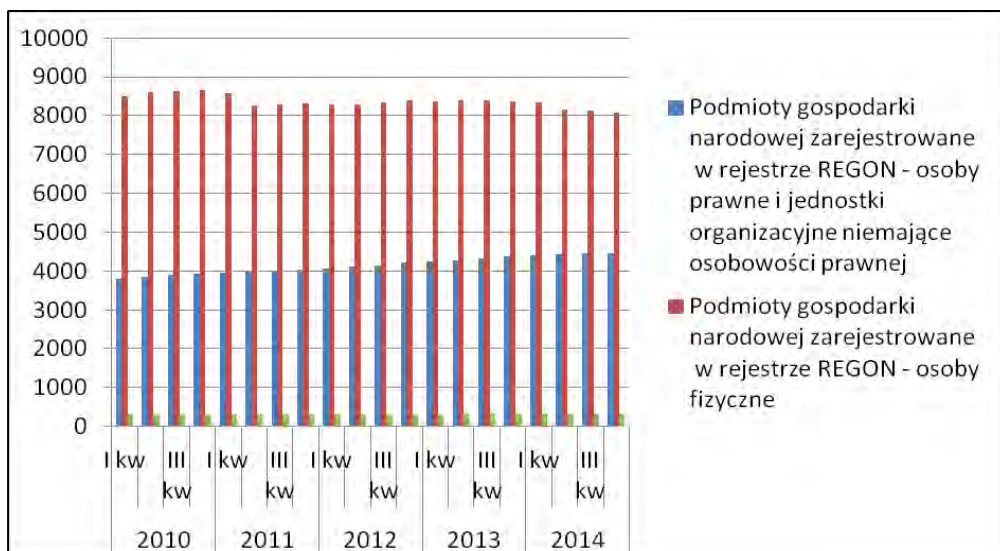
Tabela 4. Przedsiębiorczość w Jeleniej Górze 2013/2014 roku

Przedsiębiorczość	2013 I kw	2013 II kw	2013 III kw	2013 IV kw	2014 I kw	2014 II kw	2014 III kw	2014 IV kw
Podmioty gospodarki narodowej zarejestrowane w rejestrze REGON – osoby prawne i jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej (stan na koniec kwartału)	4257	4283	4321	4368	4394	4424	4445	4464
Podmioty gospodarki narodowej zarejestrowane w rejestrze REGON – osoby fizyczne (stan na koniec kwartału)	8360	8382	8397	8381	8336	8152	8120	8081
Spółki handlowe z udziałem kapitału zagranicznego	318	327	329	331	329	329	329	331

Źródło: [http://stat.jeleniagora.pl/akt_k.htm], (30.03.2015).

Przedsiębiorcy i inwestorzy otrzymują wsparcie w Karkonoskiej Agencji Rozwoju Regionalnego S.A. Agencja funkcjonuje od 20 lat, i wspomaga w rozwoju potencjału jeleniogórskiej przedsiębiorczości. Działania Agencji skupiają się przede wszystkim na udzielaniu pożyczek (na cele obrotowe i inwestycyjne) na preferencyjnych warunkach, tym przedsiębiorcom, którzy mają trudności z uzyskaniem kredytu w bankach komercyjnych. Agencja oferuje również szeroką gamę usług informacyjnych oraz szkoleniowych z zakresu: szkoleń specjalistycznych i branżowych, szkoleń dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą, informacji o targach, wystawach, kojarzenia partnerów biznesowych.

Również pomoc mikro i małym przedsiębiorcom oferuje również Cech Rzemiosł Różnych i Przedsiębiorców, którego działalność obejmuje udzielanie informacji dotyczących: dotacji z funduszy Unii Europejskiej i budżetu państwa, organizowanych wystaw i targów, informacji prawno-administracyjnych dotyczących aspektów prowadzenia działalności gospodarczej, jak również zasad przygotowywania wniosków dotyczących pomocy publicznej i finansowej z innych źródeł, oraz prawa pracy, ubezpieczeń społecznych, i podatków.



Rysunek 3. Podmioty gospodarki zarejestrowane w rejestrze REGON 2010-2014 roku

Źródło: [http://stat.jeleniagora.pl/akt_k.htm], (30.03.2015).

W zakresie handlu, gastronomii i usług nierzemieślniczych podmioty gospodarcze uzyskują wsparcie działającego w Jeleniej Górze od 1945 roku Zrzeszenia Handlu i Usług. Zakres działalności ZHiU polega na prowadzeniu i udostępnianiu informacji:

- działalności jego członków,
- informuje o nowych rozwiązaniach prawnych,
- zajmuje się doradztwem podatkowym i rachunkowym.
- reprezentuje też członków przed organami skarbowymi, rządowymi i samorządowymi, popierając działania zrzeszonych podmiotów w ramach prowadzonej przez nich działalności,
- prowadzeniu kursów i szkoleń obejmujących problematykę podatkową, branżową, prawo pracy i BHP.

Fundusz Poręczeń Kredytowych Sp. z o.o. w Jeleniej zajmuje się działalnością poręczycielską. Zainicjowany w 2001 roku przez KARR S.A., oraz władze samorządowe gmin: Jeleniej Góry, Lwówka Śląskiego, Nowogrodźca, Zgorzelca oraz Specjalnej Strefy Ekonomicznej Małej Przedsiębiorczości S.A. w Kamiennej Górze. Fundusz udziela poręczeń kredytowych obrotowych i inwestycyjnych do kwoty 350 000 zł mikro, małym i średnim przedsiębiorcom, którzy prowadzą działalność na terenie województwa dolnośląskiego.

W ofercie inwestycyjnej miasta znajduje się również Strefa Przemysłowa obejmująca teren ok. 80 ha, które są przeznaczone pod inwestycje. Położo-

na jest przy głównym szlaku komunikacyjnym w kierunku Czech i Niemiec. Tereny Strefy Przemysłowej obejmują także grunty należące do Kamiennogórskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej Małej Przedsiębiorczości. Zakładając działalności w Strefie uzyskuje się prawo do korzystania z pomocy w formie zwolnienia podatkowego. Przedsiębiorstwa zlokalizowane na terenie Kamiennogórskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej Małej Przedsiębiorczości mogą uzyskać zwolnienie z podatku dochodowego.

Inne działania wspierające inwestorów, którzy chcieliby realizować swoje przedsięwzięcia na terenie Jeleniej Góry:

- pomoc tzw. „pilota inwestycyjnego” – pracownika oddelegowanego do obsługi danego projektu inwestycyjnego,
- przyspieszenie procedur administracyjnych niezbędnych do rozpoczęcia inwestycji,
- budowę infrastruktury komunalnej, która sprzyja inwestowaniu,
- „Programy zwolnienia z podatku od nieruchomości”: pomoc de minimis dla przedsiębiorców, którzy tworzą nowe miejsca pracy w ramach regionalnej pomocy inwestycyjnej,
- poszukiwania wykwalifikowanych pracowników
- rozmowy z Powiatowym Urzędem Pracy w celu pozyskania dofinansowania na szkolenia oraz tworzenie nowych miejsc pracy,
- kierunki kształcenia zawodowego dostosowywane do potrzeb inwestorów.
- na stronie internetowej miasta została wydzielona specjalna zakładka z informacjami dla przedsiębiorców i inwestorów,
- tworzenie dobrego klimatu inwestycyjnego poprzez inwestycje i realizację projektów ze wsparciem środków zewnętrznych, głównie funduszy unijnych (przedsięwzięcia dotyczą głównie: sieci wodno-kanalizacyjnej, infrastruktury drogowej, poprawy ofert turystycznej, kulturalnej i uzdrowiskowej)
- atrakcyjne nieruchomości niezabudowanych i zabudowanych zlokalizowanych w obszarach turystycznych oraz uzdrowiskowych m.in. z odwiertami wód geotermalnych.

Ze względu na swoją aktywność w zakresie obsługi inwestora, Jelenia Góra otrzymało Godło „Przyjazna Gmina 2012” wyróżniające Miasto w działaniach związanych z promocją, wspieraniem i obsługą inwestycji.

2.3. Otoczenie biznesu

W Jeleniej Górze wspierany jest rozwój przedsiębiorczości. W tym celu pozyskuje inwestorów oraz współpracuje z organizacjami gospodarczymi. W mieście Jelenia Góra znajdują się instytucje wspierające działalność gospodarczą, do których należy zaliczyć:

- Karkonoską Agencję Rozwoju Regionalnego S.A.,
- Lokalny Punkt Konsultacyjny działający przy KARR S.A.,
- Cech Rzemiosł Różnych i Przedsiębiorców w Jeleniej Górze,
- Fundusz Poręczeń Kredytowych w Jeleniej Górze Sp. z o.o.,
- Jeleniogórską Radę Biznesu,
- Regionalny Związek Pracodawców w Jeleniej Górze,
- Powiatowy Urząd Pracy w Jeleniej Górze,
- Rotary Club Jelenia Góra.

Na terenie Jeleniej Góry działa również duży sektor bankowy i ubezpieczeniowy. W związku z tym usługi finansowe zapewnia tu ponad 40 oddziałów i filii banków komercyjnych, w tym przedstawicielstwa banków zagranicznych. Miasto jest siedzibą około 25 firm ubezpieczeniowych. Ofertę tą uzupełniają firmy brokerskie i leasingowe. Inwestorzy mogą również liczyć na wsparcie kancelarii prawnych oraz agencji nieruchomości.

2.4. Instytucje otoczenia biznesu



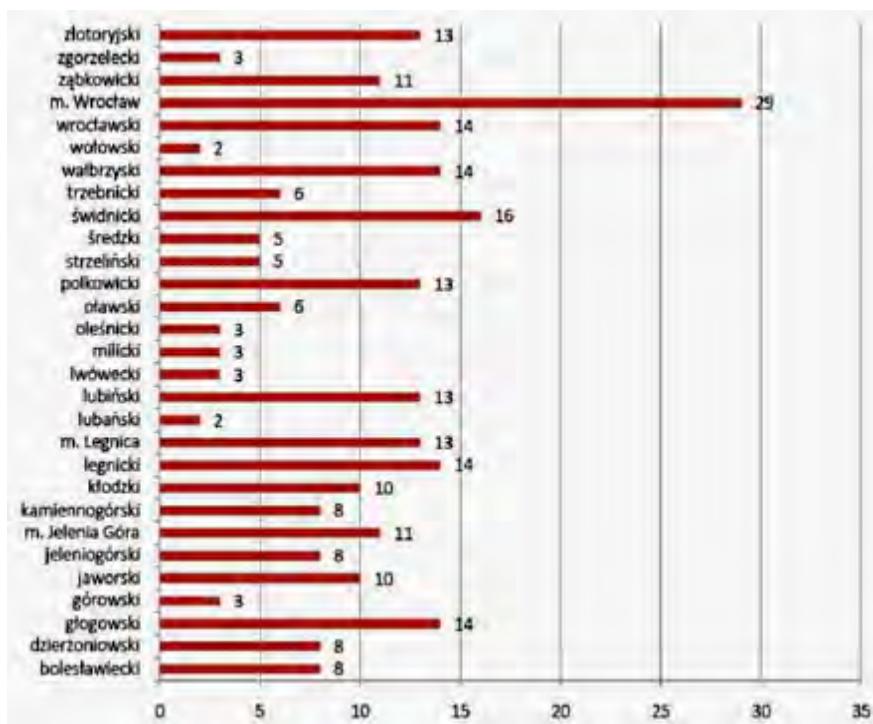
Rysunek 4. Struktura rodzajowa instytucji otoczenia biznesu w województwie dolnośląskim

Źródło: *Badanie potencjału dolnośląskich organizacji otoczenia biznesu w zakresie świadczenia usług proinnowacyjnych. Raport 2010*, PSDB, Quality Watch, Wrocław 2010, s. 23.

Za instytucję otoczenia biznesu przyjmuje się definicję ustaloną na podstawie kryteriów ustalonych przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości (Ustawa z dnia 9 listopada 2000 r. o utworzeniu Polskiej Agencji

Rozwoju Przedsiębiorczości oraz Rozporządzenia Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 27 stycznia 2005 r. w sprawie Krajowego Systemu Usług dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw). Definicja ta przedstawia IOB jako „podmiot, który nie działa dla zysku, lub przeznaczając zysk na cele statutowe, związane z rozwojem przedsiębiorstw i innowacyjności, w tym tworzeniem nowych miejsc pracy oraz zapewnia przedsiębiorcom świadczenie usług: doradczych, szkoleniowych, finansowych, infrastrukturalnych i informacyjnych o charakterze rozwojowym i proinnowacyjnym”⁷.

Jako Instytucję Otoczenia Biznesu należy rozumieć jako podmiot świadczący szeroko rozumiane usługi infrastrukturalne, finansowe, doradcze i informacyjne dla przedsiębiorców (a także pomysłodawców, pracowników naukowych, uczelni wyższych, inwestorów), którzy są zainteresowani rozwojem produktów lub usług jak również podnoszeniem poziomu innowacyjności i konkurencyjności.



Rysunek 5. Odsetek instytucji otoczenia biznesu świadczących usługi proinnowacyjne mających odbiorców tych usług w poszczególnych powiatach województwa dolnośląskiego

Źródło: *Badanie potencjału dolnośląskich organizacji otoczenia biznesu w zakresie świadczenia usług proinnowacyjnych. Raport 2010*, PSDB, Quality Watch, Wrocław 2010, s. 69.

⁷ Badanie potencjału dolnośląskich organizacji otoczenia biznesu w zakresie świadczenia usług proinnowacyjnych. Raport 2010, PSDB, Quality Watch, Wrocław 2010, s. 8-9.

Powyższy rysunek przedstawia poziom innowacyjności i konkurencyjności, z którego wynika, że najczęściej świadczonych usług proinnowacyjnych oferuje miasto Wrocław. Wykonana analiza nie wykazała wielu przykładów współpracy publiczno-prywatnej dotyczącej wsparcia przedsiębiorczości i innowacyjności firm w samym powiecie jeleniogórskim.

2.5. Miasto Jelenia Góra oferuje dla inwestorów

Miasto Jelenia Góra oferuje profesjonalną obsługę inwestorów w trakcie całego procesu przygotowania, realizacji inwestycji oraz pomoc tzw. „pilota inwestycyjnego”, którym jest pracownik oddelegowany do obsługi konkretnego projektu inwestycyjnego. Miasto Jelenia Góra oferuje również:

- przyspieszenie różnych procedur administracyjnych, które są niezbędne w celu rozpoczęcia inwestycji,
- budowę infrastruktury komunalnej, która będzie sprzyjać inwestowaniu,
- „programy zwolnienia z podatku od nieruchomości” tzw. pomoc *de minimis* skierowana do przedsiębiorców, którzy będą tworzyć nowe miejsca pracy jak również w ramach regionalnej pomocy inwestycyjnej,
- w poszukiwaniu wykwalifikowanych pracowników,
- pomoc w uzyskaniu dofinansowania na różne szkolenia z Powiatowego Urzędu Pracy,
- dopasowywanie kierunków kształcenia zawodowego do potrzeb inwestorów.

Natomiast inwestycje zlokalizowane na terenie Kamiennogórskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej Małej Przedsiębiorczości są zwolnione z podatku dochodowego.

3. MOŻLIWOŚĆ POWSTANIA INKUBATORA PRZEDSIĘBIORCZOŚCI

3.1. Inkubator przedsiębiorczości

Inkubator przedsiębiorczości jest jednym z typów instytucji otoczenia biznesu, którego zadaniem jest wspieranie głównie mikro- i małych, nowo powstałych przedsiębiorstw, w początkowej fazie rozwoju, zwykle nie działających dłużej niż rok.

Inkubator przedsiębiorczości definiowany jest jako „niekomercyjny instrument wsparcia powstawania i rozwoju nowych przedsiębiorstw, zwłaszcza małych i średnich (MŚP)”⁸. Głównym celem inkubatora przedsiębiorczości jest ułatwienie startu MŚP jak również pomoc w przetrwaniu cyklu rozwojowego. Inkubator to również przestrzeń – składająca się z szeregu po-

⁸ Słownik pojęć dostępny na stronie internetowej [www.rpo.dolnyslask.pl].

mieszkań przygotowanych do podejmowania w nich działalności produkcyjnej, usługowej na ulgowych warunkach finansowych dla przedsiębiorców z nowymi przedsięwzięciami. MŚP, które są zlokalizowane w inkubatorze mogą obniżyć koszty dzięki: wspólnemu korzystaniu z mediów, infrastruktury, urządzeń, pomieszczeń administracyjnych, sali konferencyjnej jak również z wspólnej obsługi administracyjno-księgowej. Stworzenie inkubatora będzie pobudzało aktywność ekonomiczną w słabiej rozwiniętych regionach.

3.2. Park technologiczny

Definicję parku technologicznego określa się jako „celowo zagospodarowaną przestrzeń, w ramach której rozwijane są dogodne warunki dla poprawy współpracy nauki z biznesem, optymalizacji mechanizmów transferu i komercjalizacji technologii, powstawania i rozwoju innowacyjnych firm oraz rozwoju i urynkowienia innowacji”⁹. W różnych częściach świata parki są synonimem gospodarki wiedzy, która łącząc na jednym terenie: instytucje naukowo-badawcze, które oferujące nowe idee i rozwiązania oraz wiedzę, firmy poszukujące nowych szans rozwoju, możliwość doradztwa, szkoleń i wspierania rozwoju firm, finansowe instytucje wysokiego ryzyka (*venture capital*), wysoki potencjał przedsiębiorczości, który sprzyja dla biznesu i jednocześnie przyciąga kreatywne osoby, transfer technologii i rozwój nowych innowacyjnych firm.

Inna definicja określa park technologiczny jako „kompleks gospodarczy, w ramach którego realizowana jest polityka w zakresie: wspomagania młodych innowacyjnych przedsiębiorstw, nastawionych na rozwój produktów i metod wytwarzania w technologicznie zaawansowanych branżach; optymalizacji warunków transferu technologii i komercjalizacji rezultatów badań z instytucji naukowych do praktyki gospodarczej”¹⁰.

Agencja Rozwoju Przemysłu rozumie park technologiczny jako „zespół wyodrębnionych nieruchomości wraz z infrastrukturą techniczną, utworzony w celu dokonywania przepływu wiedzy i technologii pomiędzy jednostkami naukowymi, w rozumieniu art. 3, pkt. 4 Ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o Komitecie Badań Naukowych (Dz. U. 2001.33.389 oraz Dz. U. 2003.39.335)”¹¹.

3.3. Inkubator technologiczny jako wsparcie między przedsiębiorczością i komercjalizacją wiedzy

Osobną, kategorią wsparcia dla pomysłodawców, dostawców technologii oraz przedsiębiorców jest inkubator technologiczny. Działalność ta jest ukierunkowana głównie na rozwój spółek w oparciu o nowoczesne, innowacyjne rozwiązania, najczęściej w procesie komercjalizacji technologii.

⁹ Matusiak K. B., *Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć*, Wydanie III, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2011.

¹⁰ Matusiak K. B., Bąkowski A., *Wybrane aspekty funkcjonowania parków technologicznych w Polsce i na świecie*, Warszawa 2008, s. 9-10.

¹¹ Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1537.

Inkubator technologiczny można również traktować jako formę współpracy między inkubatorem przedsiębiorczości, a parkiem technologicznym, czyli potencjał naukowo-badawczy i wdrażanie technologii.

Tabela 5. Typologia inkubatorów

	Cel główny działalności	Cel dodatkowy działalności	Branża
Inkubator przedsiębiorczości	Wsparcie tworzenia firm typu start-up	Wsparcie tworzenia nowych miejsc pracy	Wszystkie
Inkubator rozwoju lokalnego	Rozwój lokalny	Wsparcie tworzenia MŚP	Wszystkie
Inkubator przedsiębiorczości społecznej	Integracja grup społecznych	Wsparcie tworzenia nowych miejsc pracy	Sektor organizacji non-profit
Inkubatory technologiczne	Tworzenie postaw przedsiębiorczych	Stymulowanie powstawania innowacji technologicznych start-upów	Przede wszystkim wysokie technologie o już zdefiniowanym profilu np.: biotechnologia, IT
Inkubator high-tech	Badania podstawowe	Wsparcie tworzenia spółek spin-off	Wysokie technologie

Źródło: Mażewska M., Rabczenko A., Tórz A., *Organizacja i zarządzanie działalnością inkubatorów technologicznych*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2011, s. 19, na podstawie R. Aernoudt: *Incubators: Tool for Entrepreneurship?*, Small Business Economics 23, Dordrecht 2004.

Zgodnie z definicją przedstawioną w Słowniku Innowacji Portalu Innowacji [www.pi.gov], inkubator technologiczny to „wyodrębniony organizacyjnie, oparty na nieruchomości podmiot prowadzący program inkubacji przedsiębiorczości technologicznej (*high-tech*), łączący ofertę lokalową z usługami wspierającymi rozwój młodych innowacyjnych firm w otoczeniu lub ścisłym powiązaniu z instytucjami naukowo-badawczymi”¹².

Oferta inkubatora składa się z:

- kontaktów z instytucjami naukowymi
- oceny przedsięwzięć innowacyjnych,
- usług wspierających biznes,
- uzyskaniu pomocy w pozyskiwaniu środków finansowych,

¹² Słownik innowacji, [www.pi.gov.pl], (20.08.2014).

- odpowiednich warunków dla podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej i proinnowacyjnej,
- dostępu do odpowiedniej powierzchni na działalność gospodarczą,
- korzystne stawki czynszu,
- pomoc w transferze technologii
- dostęp do wspólnej infrastruktury technicznej i serwisowej.

Inkubator technologiczny łączy ofertę lokalową z usługami wspierającymi rozwój małych firm, który jest powiązany z instytucjami naukowo-badawczymi. Jego główne funkcje obejmują wspomaganie rozwoju nowo powstałych firm jak również optymalizację warunków transferu i komercjalizacji technologii.

Inkubatory technologiczne powstają na dwa sposoby:

1. poprzez przekształcenie istniejących inkubatorów na potrzeby innowacyjnej przedsiębiorczości,
2. w formie tworzenia nowych ośrodków w ramach parków czy osobnych podmiotów.

PODSUMOWANIE

Potencjał Jeleniej Góry cechuje dostateczny potencjał ludnościowy oraz wysoki poziom rozwoju turystyki, która stanowi nieodzowny element rozwoju gospodarczego regionu. Jeżeli chodzi o aspekt innowacyjności przedsiębiorstw w Jeleniej Górze wydaje się mniej rozwinięty. Jednak wysoko ocenia się rozwój infrastruktury technicznej miasta. W 2010 roku Jelenia Góra zajęła trzecie miejsce wśród obszarów wzrostu w zakresie innowacyjności firm. Jako poziom umiarkowany można ocenić poziom współpracy władz miejskich z ośrodkami przemysłowymi. Również umiarkowany jest wskaźnik bezpośrednich inwestycji zagranicznych w regionie.

Z oferty instytucji wspierania biznesu w Jeleniej Górze, warto także zwrócić uwagę na deklarowane i stosowane przez firmy rodzaje usług proinnowacyjnych w regionie województwa dolnośląskiego. Które to przedstawiają badania (z 2010 roku), że przedsiębiorcy z parków technologicznych czy też inkubatorów przedsiębiorczości najczęściej wybierają korzystanie z infrastruktury, natomiast firmy nie będące lokatorami korzystały głównie z pomocy finansowania na rozwój firmy, udostępniania baz danych oraz pośredniczenia w kontaktach z partnerami biznesowymi.

Analiza współpracy publiczno-prywatnej dotyczącej wsparcia przedsiębiorczości i innowacyjności firm w powiecie jeleniogórskim nie wykazała wielu przykładów. Od 2013 roku funkcjonuje „Sudecka Sieć Innowacji”, której członkami założycielami są:

- Agencja Rozwoju Regionalnego AGROREG SA,
- Karkonoska Agencja Rozwoju Regionalnego SA,

- Agencja Rozwoju Innowacji SA,
- Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu,
- Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu,
- CMS Consulting InGosTur,
- Sudecka Izba Przemysłowo-Handlowa
- Sudecki Związek Pracodawców.

Z powyższych informacji wynika, że w Jeleniej Górze może powstać inkubator przedsiębiorczości.

Do członków wspierających działania w ramach klastra należą ponadto: Miasto Jelenia Góra, Stowarzyszenie Gmin Ziemi Kłodzkiej oraz Związek Gmin Karkonoskich. Siedzibą klastra jest Jelenia Góra, ale o partnerstwie decydują też tzw. terenowe jednostki organizacyjne sieciowych powiązań kooperacyjnych Klastra SSI. Są to centra kompetencji czyli miejsca wsparcia merytorycznego dla innowacyjnych pomysłów jak również kontaktu i współpracy przedsiębiorców ze środowiskiem naukowym. Jej celem jest wdrażanie innowacyjnych projektów, wymiana wiedzy, doświadczeń na rzecz rozwoju i poprawy konkurencyjności. W statucie, wpisane są zadania i inicjatywy integracji współpracy między uczelniami wyższymi, instytucjami naukowymi oraz podmiotami gospodarczymi na rzecz działań innowacyjnych i międzynarodowych, powodujących pozytywny wpływ na rozwój Sudetów. Poprzez wymianę wiedzy, promocję i rozwój społeczeństwa informacyjnego.

- Członkowie klastra zamierzają w najbliższym czasie podjąć działania: opracowanie Strategii Inteligentnej Specjalizacji Sudeckiego Obszaru Integracji,
- zgłoszenie inicjatywy do regionalnych i krajowych programów,
- organizacja warsztatów, spotkań z praktykami w celu wymiany wiedzy i doświadczeń,
- organizacja Sudeckich Targów Innowacji,
- świadczenie usług doradczych dla inicjatyw klastrowych.

Analizując aktywność we współpracy publiczno-prywatnej na rzecz rozwoju miasta i regionu, należy wspomnieć o „nowej inicjatywie w regionie, którą stanowi powstały w październiku 2014 roku Karkonosko-Izerski Klastr Turystyczny. Głównym zadaniem w ramach klastra będzie opracowanie strategii obejmującej działania, mające na celu wypromowanie Regionu Karkonosko-Izerskiego. Głównie przez produkty turystyczne walory przyrodnicze, krajobrazowe, kulturalne, architektoniczne.

LITERATURA:

- [1] *Badanie potencjału dolnośląskich organizacji otoczenia biznesu w zakresie świadczenia usług proinnowacyjnych. Raport 2010*, PSDB, Quality Watch, Wrocław 2010, s. 8-9.
- [2] Matusiak K. B., *Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć*, Wydanie III, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2011.
- [3] Matusiak K. B., Bąkowski A., *Wybrane aspekty funkcjonowania parków technologicznych w Polsce i na świecie*, Warszawa 2008, s. 9-10.

Źródła internetowe

- [4] Słownik innowacji, [www.pi.gov.pl], (20.08.2014).
- [5] Słownik pojęć dostępny na stronie internetowej [www.rpo.dolnyslask.pl].
- [6] [http://biznes.jeleniagora.pl/content/informator-inwestycyjny], (30.03.2015).
- [7] [http://biznes.jeleniagora.pl/sites/default/files/informator%20Inwestycyjny%20PL.pdf], (30.03.2015).
- [8] [http://www.jeleniagora.pl/sites/default/files/Strategia_Rozwoju_2014_2015/Zeszyt%20I.%20Diagnoza%20Spo%C5%82eczno-Gospodarcza%20Miasta%20Jelenia%20G%C3%B3ra.pdf], (30.03.2015).

Ustawy, zarządzenia

- [9] Ustawa z dnia 29 sierpnia 2003 r. o zmianie ustawy o finansowym wspieraniu inwestycji oraz ustawy o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców (Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1537).
- [10] ZARZĄDZENIE NR 0050.1625.2013.VI OBPREZYDENTA MIASTA JELENIEJ GÓRY z dnia 31 grudnia 2013 r. w sprawie nadania „Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Jelenia Góra”.

STRESZCZENIE

Oferta inwestycyjna miasta Jelenia Góra i potencjał instytucjonalny jako wsparcie dla przedsiębiorców i inwestorów

Celem pracy jest przedstawienie współpracy instytucji biznesu w gminie Jelenia Góra. W publikacji scharakteryzowany zostanie potencjał instytucjonalny miasta, wraz z instytucjami otaczającymi biznes. To właśnie instytucje otaczające i wspierające biznes, które tworzą sprzyjające warunki

pobudzają przedsiębiorczość, konkurencyjność oraz innowacyjności przedsiębiorstw. W pracy zostaną również zobrazowane warunki jakie stwarza miasto Jelenia Góra, jako instytucja, świadcząca usługi proprzedsiębiorcze i proinnowacyjne.

SUMMARY

The investment offer of Jelenia Góra and the institutional capacity as a support for entrepreneurs and investors.

The aim of the study is presenting the cooperation business institutions in the commune – city Jelenia Góra. The publication will be characterized by the institutional capacity of the city, together with the institutions surrounding the business. It is the institutions that surround and support business is creating favorable conditions stimulate entrepreneurship, competitiveness and innovation of enterprises. The study will also presented the conditions offered by the city of Jelenia Góra, as an institution, providing proentrepreneurial services and pro-innovation.



Zuzanna Jurkiewicz
Uniwersytet Ekonomiczny
we Wrocławiu

Przegląd wybranych form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego

WSTĘP

Samorząd terytorialny staje się obecnie jedną z podstawowych instytucji ustrojowo-prawnych współczesnego państwa. Jednym z najistotniejszych punktów przełomu w historii współczesnej była reaktywacja samorządu terytorialnego. Po blisko czterdziestoletniej przerwie w 1990 roku przywrócony samorząd oparty był zarówno na doświadczeniach międzywojennego polskiego samorządu terytorialnego, jak i samorządów państw Europy Zachodniej. Zaznaczyć należy, iż ciągły rozwój samorządu świadczy o jego dynamiczności. Dowodem na to jest reforma administracyjna z 1998 roku, która przywróciła w Polsce samorządowe powiaty oraz stworzyła regionalne samorządowo-rządowe województwa. Śledząc dalsze zmiany w strukturze oraz zasadach działania samorządu terytorialnego wspomnieć należy także o ustawie z dnia 11 kwietnia 2001 roku o zmianie ustaw o samorządzie gminnym, powiatowym oraz województwa. Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 roku wprowadziła szczególne zmiany, które polegały na powołaniu na szczeblu gminy monokratycznych organów wykonawczych.

Samorząd terytorialny bez wątpienia obecny jest w życiu społeczności lokalnych i regionalnych. Staje się obecnie przede wszystkim partnerem oraz kreatorem terytorialnych wspólnot. Przepisy ustaw samorządowych stanowią o możliwości współdziałania jednostek samorządu terytorialnego. Współdziałanie jest przybiera różne formy. W zależności od celu, w jakim jednostki chcą podjąć współpracę wyróżnia się związki międzygminne, powiatowe, porozumienia oraz stowarzyszenia.

Autorka w niniejszym opracowaniu, czerpiąc z dorobku teorii, starała się dokonać przeglądu najważniejszych, z jej punktu widzenia, form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.

1. POJĘCIE I ISTOTA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Samorząd jest jedną z form decentralizacji. Pojęcie „samorządu” pojawiło się już w XIX wieku. Według J. Panejko „samorząd jako pojęcie prawne dopiero wtedy powstał, gdy stosunek panującego w państwie absolutnym do poddanych ze stosunku władzy począł zmieniać się w stosunek prawny, gdy jednostka fizyczna poza prawami prywatnymi poczęła nabywać prawa publiczne, gdy w szczególności powstające państwo konstytucyjne i praworządne na mocy swej ustawodawczej władzy zorganizowało związki gminne dla swych celów i włączyło je jako jednostki publiczno prawne w swój organizm”¹.

Pojęcie „samorząd” użyto pierwszy raz w literaturze niemieckiej. Jak wyjaśniał G. Jellinek używane do dziś pojęcie „Selbstverwaltung” powstało jako skrót, czy też złożenie dwóch słów „selbstständige Verwaltung”. Określenie to oznaczało w ówczesnym czasie prawo gminy do swobodnego, czyli samodzielnego zarządu swoim majątkiem².

Mimo, iż termin „samorząd” był już wielokrotnie definiowany, nadal nie jest rozumiany jednolicie. Powodem tego stanu rzeczy były przede wszystkim konkretne warunki polityczne, w jakich były tworzone poszczególne definicje. Rezultatem ewolucji instytucji współczesnego samorządu terytorialnego były dwa rozbieżne pojęcia samorządu – w znaczeniu prawnym oraz w znaczeniu politycznym. Termin „samorząd” w znaczeniu prawnym rozumiany jest jako wykonywanie zadań administracji publicznej. Zadania te wykonywane są w sposób zdecydowany i na własną odpowiedzialność przez podmioty, które są odrębne w stosunku do państwa. Podmioty te ponadto nie są poddane żadnej ingerencji państwowej. Ujęcie samorządu w znaczeniu politycznym natomiast rozumieć należy jako honorowe uczestnictwo osób fizycznych w wykonywaniu określonych zadań państwowych. Zaznaczyć należy, że w tym ujęciu chodzi tylko o samorządność personalną³.

Definicja samorządu prezentowana przez T. Rabską zdaje się być najbardziej rozpowszechnioną w polskiej doktrynie prawa administracyjnego. Według T. Rabskiej pojęcie samorządu wyodrębnić można na podstawie określonych kryteriów formalnoprawnych, takimi jak podmiot samorządu, charakter jego zadań i sposób ich wykonywania, strukturalna forma i sto-

¹ J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, reprint Wyd. „Przemiany” Warszawa 1990, s.9; por. M. Gromadzka-Grzegorzewska, *Narodziny polskich nauk administracyjnych*, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego 1985, s. 79.

² Por. Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Zakład Poligraficzno-Wydawniczy Poznań, Toruń 2005, s. 28.

³ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Wyd. Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2012, s. 18.

sunek do aparatu państwowego oraz środki działania. Autorka wskazuje „elementy, które składają się na pojęcie samorządu:

- wyodrębniona grupa społeczna, określona przez prawo, której członkostwo powstaje z mocy prawa,
- powołana do wykonywania zadań administracji państwowej, w granicach przez prawo określonych, w sposób samodzielny, w formach właściwych dla administracji państwowej,
- posiadająca własną organizację, ustaloną w przepisach prawnych, o charakterze przedstawicielskim, pozostającą pod kontrolą tej grupy społecznej, która ją wybrała,
- organizacja samorządu zbudowana jest na zasadzie decentralizacji; działając na podstawie prawa pozostaje tylko pod nadzorem organów państwowych,
- organy samorządu, nie będąc organami administracji państwowej, wchodzi jednakże w skład jednolitego aparatu administracyjnego jako całości⁴.

Zatem katalog cech samorządu terytorialnego obejmuje m.in. podmiot oraz przedmiot samorządu, zadania samorządu i nadzór nad samorządem.

Podmiot samorządu to społeczność lokalna, która zamieszkuje dany teren. Jest ona zorganizowana w terytorialny związek samorządowy, jakim jest gmina. Społeczność jest podstawowym elementem bytu samorządu, co wynika z jego korporacyjnego charakteru. Ponadto grupa społeczna skupiona w samorządzie musi być wyraźnie wyodrębniona. Określenie kryteriów przynależności następuje w przepisach prawa, zatem przynależność jest obowiązkowa. W związku z powyższym stwierdzić można, że przystąpienie do społeczności nie jest aktem woli zatem zainteresowana osoba nie może odmówić przystąpienia.

Przedmiotem samorządu jest wykonywanie administracji publicznej. Fakt, że samorząd terytorialny wykonuje administrację rządową, posługując się przy tym instrumentami prawnymi typowymi dla władzy państwowej, nie budzi już żadnych wątpliwości. Sporna jest natomiast kwestia zasady podziału kompetencji pomiędzy państwo a samorząd⁵. Wspólnota europejska przy rozstrzyganiu problemu podziału władz posługuje się zasadą subsydiarności. System oparty na tejże zasadzie charakteryzuje samodzielność i podmiotowość jednostek oraz poszanowanie ich spraw. Zasadne jest wobec tego pytanie o zakres samodzielności i samowystarczalności obywatela, grup społecznych, mniejszych i większych społeczności w różnych sferach funkcjonowania państwa. Koncepcja subsydiarności jest wskazówką w poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie, jak właściwie zbudować ustrój i podzielić kompetencje. Zasada subsydiarności dokonuje podziału władzy od dołu do góry. „Postuluje ona, że nigdy nie należy powierzać jednostce

⁴ T. Rabska, Podstawowe pojęcia organizacji administracji [w:] J. Starościak, System prawa administracyjnego, Ossolineum, t. I, 1997, s. 332.

⁵ Por. B. Dolnicki, *Samorząd...*, wyd. cyt., s. 22.

większej tego, co może zrobić równie wydajnie jednostka mniejsza. Oznacza to zatem, że jednostki większe działają wyłącznie w dziedzinach, w których ich wielkość daje im przewagę nad jednostkami mniejszymi w postaci efektywności tego działania”⁶. Jak wynika z powyższego, istotą zasady subsydiarności jest dążenie do racjonalnego podziału władzy pomiędzy poszczególne szczeble jej struktury, który oparty jest na kryterium efektywności. Pomocniczość, jako podstawową zasadę państwa demokratycznego, rozpatrywać można w dwóch aspektach. Po pierwsze pomocniczość identyfikowana jest z bliskością ośrodków decyzyjnych, zatem wszelkie ważne decyzje dla obywatela powinny być podejmowane blisko niego. Po drugie pomocniczość powinna także przejawiać się w pomocy wspólnot wyższego rzędu, wspólnotom rzędu niższego, gdy nie są one zdolne, by osiągnąć określone cele⁷. Wiąże się to zatem ze wspomnianą subsydiarnością, czyli zasadą podziału władzy od dołu do góry, oznacza to, że jednostka „wyższa” ma być pomocna jednostce „niższej”⁸.

Zadania samorządu dzieli się na własne oraz zlecone. Zadania własne, jak sama nazwa wskazuje, wykonywane mają być samodzielnie, co oznacza, że nie jest dopuszczalna nieograniczona ingerencja organów państwowych. Ingerencja ta możliwa jest jedynie w formie nadzoru, który polegać ma na korygowaniu działań niezgodnych z prawem. Zadania zlecone natomiast w tradycyjnym ujęciu mogły podlegać merytorycznej ingerencji za pośrednictwem wytycznych. Podział zadań na własne oraz zlecone w praktyce ma znaczenie jedynie z punktu widzenia zasad finansowania poszczególnych kategorii zadań⁹.

Obecnie w odniesieniu do zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego kontrola ze strony regionalnej izby obrachunkowej dokonywana jest jedynie pod względem kryterium legalności, czyli zgodności z prawem. Zdaniem autorki w celu poprawienia efektywności w gospodarowaniu środkami publicznymi należałoby rozważyć rozszerzenie kontroli i nadzoru w zakresie realizacji zadań własnych również o kryterium celowości gospodarności oraz rzetelności, tak jak ma to miejsce w przypadku zadań zleconych.

2. POJĘCIE WSPÓŁDZIAŁANIA

Pojęcie współdziałania najczęściej określane jest jako współpraca. Według słownika języka polskiego współpraca oznacza „pracować razem z kimś lub czymś; działalność prowadzoną wspólnie przez jakieś osoby, instytucje lub państwa; brać udział w czyjejś pracy”¹⁰. Jak pisze T. Kotar-

⁶ Tamże, s. 25.

⁷ D. Waldziński, *Miejsce i rola samorządów lokalnych w polskiej polityce morskiej*, Gdańsk: Wydawnictwo Naukowe Politechniki Gdańskiej 1999, s. 64.

⁸ A. Sekuła, *Pomocniczość i decentralizacja – podstawowe zasady nowego systemu zarządzania państwem* [w:] A. Tubielewicz, *Problemy zarządzania i marketingu we współczesnych organizacjach*, Politechnika Gdańska, Gdańsk 2000, s. 23.

⁹ B. Dolnicki, *Samorząd...*, wyd. cyt., s. 26.

¹⁰ [http://sjp.pwn.pl], (13.05.2015).

biński „współdziałanie określić można jako sytuację co najmniej dwóch podmiotów, w której przynajmniej jeden z nich drugiemu pomaga lub przeszkadza. W związku z tym współdziałanie może mieć charakter dodatni lub ujemny”¹¹.

T. Pszczółowski charakteryzuje współdziałanie jako „współpracę polegającą na skoordynowanym wykonywaniu zadań częściowych przewidzianych podziałem pracy”¹². Z definicji wynika, że pojęcie to odniesione jest do przynajmniej dwóch podmiotów działania, które łączy wspólnie wykonywane zajęcie. Podmioty te może łączyć współpraca o charakterze jednorodnym lub też działanie o zgodnym celu nadrzędnym, przy czym określone cele mogą być różne. Tym samym współdziałanie może mieć charakter zarówno pozytywny, jak i negatywny. K. Piłajko uważał podobnie. Według niego współpraca dotycząca powiązań działań ludzkich może być pozytywna lub negatywna. Powiązanie pozytywne związane jest z osiągnięciem przez podmioty wspólnie działające wspólnego celu. Powiązanie negatywne natomiast dotyczy osiągnięcia przez dane podmioty odrębnych czy nawet wręcz przeciwnych celów. Współdziałanie negatywne oznacza zatem w tym przypadku walkę.

Zasadnym wydawało się pytanie dotyczące tego czy współdziałające jednostki samorządu terytorialnego powinny ze sobą sąsiadować. Uznano, że współdziałające ze sobą jednostki samorządu terytorialnego powinny znajdować się w bliskiej odległości od siebie, względu celowości bowiem przemawiają przeciwko współdziałaniu jednostek działających w znacznym oddaleniu oraz, że możliwe jest współdziałanie jednostek nie sąsiadujących ze sobą, ale odznaczających się podobieństwem. Dalsze rozważania na ten temat pozwoliły sformułować wniosek, iż potrzeba współdziałania jest zasadna wówczas, gdy połączenie wysiłków jednostek przynosi efekt synergii, a więc działanie w grupie ma przynieść większy skutek niż suma skutków wywołanych przez każdy element oddzielnie. Synergia jest określana zatem równaniem $2+2=5$.

Według B. Misztala „współdziałanie jest pewnym zakresem oddziaływań między jednostkami, grupami jednostek lub organizacjami i instytucjami społecznymi, związanym z określonym poziomem społecznego uczestnictwa, wzajemnością podejmowanych działań oraz ich uporządkowaniem według określonego wzoru kulturowego, ukierunkowanych na realizację pewnego celu, subiektywnego, bądź też obiektywnego interesu społecznego, jak i pewnej pozytywnie ocenianej wartości”¹³. Autor tejże definicji współdziałania analizował także pojęcia współpracy i kooperacji. Twierdził on, że współpraca to działanie zorganizowane według wzoru społecznego głównie przez wyznaczniki społeczno-ekonomiczne. Kooperacja natomiast oznacza wspólne działanie, które ukierunkowane jest na realizację pożądanego celu¹⁴.

¹¹ M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 3.

¹² Tamże, s. 3.

¹³ Por. B. Misztal, *Zagadnienia społecznego uczestnictwa i współdziałania. Analiza w świetle teorii i badań socjologicznych*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1997, s. 155.

¹⁴ Tamże, s. 164.

Analizując definicje współdziałania tworzone w latach dziewięćdziesiątych wspomnieć warto o definicji J. Homplewicza, który twierdził, że współdziałanie to relatywny związek, pewna zależność w działaniu jednego podmiotu z innym w ramach określonej struktury. Zatem zależność ta wynika albo z zasady równego partnerstwa albo z zasady podporządkowania¹⁵.

W znaczeniu ekonomicznym współdziałanie to uzyskiwanie efektów gospodarczych w wyniku współdziałania różnych podmiotów¹⁶. Zatem pojęcie to odnosi się do współdziałania gospodarczego. S. Włotyka wśród współdziałania gospodarczego wyróżnia współdziałanie wewnętrzne i zewnętrzne oraz strukturalne i funkcjonalne. Współdziałanie wewnętrzne dotyczy współpracy jednostek wchodzących w skład wspólnej, większej organizacji, współdziałanie zewnętrzne natomiast dotyczy innych jednostek. Współdziałanie strukturalne jest rodzajem współdziałania wewnętrznego. Ma ono miejsce wtedy, gdy wystarczającym źródłem stosunków prawnych w zakresie współdziałania gospodarczego jest przynależność do wspólnej organizacji. Współdziałanie funkcjonalne natomiast ma miejsce wówczas, gdy stosunki prawne w zakresie współdziałania gospodarczego wynikają z innego źródła niż przynależność organizacyjna¹⁷. W literaturze przedmiotu wyróżnia się następujące formy współdziałania gospodarczego:

- wzajemne świadczenia,
- wspólne działania,
- podział sfer działania,
- uzgadnianie czynników działalności gospodarczej¹⁸.

Reasumując, stwierdzić należy, że definicji współdziałania jest naprawdę wiele. Zwykle współdziałanie rozumiane jest jako współpraca, kooperacja czy określone oddziaływanie na podmioty wspólnie działające w danym zakresie. Współdziałanie w administracji pełni kilka istotnych funkcji:

- organizuje działania podmiotów administracji w sferze przydzielonych im zadań,
- spełnia ponadto funkcje harmonizowania oraz optymalizowania ich działalności,
- prowadzi także do podniesienia efektywności działania administracji w zaspokajaniu potrzeb.

¹⁵ M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne...*, wyd. cyt., s. 8.

¹⁶ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 190.

¹⁷ Por. M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne...*, wyd. cyt., s. 11.

¹⁸ Tamże, s. 12.

3. PRZYZCZYNY WSPÓŁDZIAŁANIA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO

Jednostki samorządu terytorialnego zostały utworzone, by mogły one samodzielnie realizować przekazane im zadania. Wyposażone we władztwo organizacyjne tworzą jednostki organizacyjne, które służą wykonywaniu ich zadań. Władztwo organizacyjne definiowane jest w literaturze przedmiotu w różny sposób. Jedną z definicji określa władztwo organizacyjne jako prawo gminy do samodzielnego porządkowania; prawo do decydowania o organizacji i postępowaniu, jak również prawo do decydowania o tym, czy zadanie będzie realizowane w formie publicznoprawnej czy prywatnoprawnej.

Istnieje wiele przesłanek, dla których podmioty administracji publicznej podejmują wspólne działania. Najbardziej ogólną przyczyną podjęcia współpracy jest przynależność poszczególnych podmiotów administracji do organizacji. Ponadto o podjęciu współdziałania przesądzają m.in. charakter problemu oraz określone rozwiązania prawne.

Przyczynami współdziałania są wszelkie elementy sytuacji faktycznej, która warunkuje konieczność oraz treść współdziałania. Jak pisze D. Kijowski do „współdziałania dochodzi zwykle w sytuacjach, gdy:

- rozwiązanie określonego zagadnienia wykracza poza granice danej jednostki oraz przekracza formalnoprawne uprawnienia organów lokalnych działających w pojedynkę,
- przed organami lokalnymi pojawia się problem: rozwiązanie wymaga nakładów przerastających możliwości tych organów działających z osobna,
- wynika to z uświadomienia sobie przez organy lokalne wyższej efektywności wspólnego realizowania własnych zadań i obowiązków od wykonywania ich w odosobnieniu¹⁹.

Tak naprawdę każdy racjonalny powód może być impulsem do podjęcia współdziałania. Jednym z takich impulsów może być zasada racjonalnej organizacji pracy. Jeśli okaże się, że jednostki samorządu terytorialnego mają wspólne cele, wtedy współdziałanie wpłynie będzie na efektywność ich realizacji.

Przyczyny podejmowania współdziałania przez jednostki samorządu terytorialnego mają zróżnicowany charakter wyróżnić należy przyczyny o charakterze ekonomiczno-finansowym, ekologicznym, czy formalnoprawnym. Zaznaczyć należy, że oprócz wyżej wymienionych przesłanek podejmowania współdziałania istotne jest także położenie geograficzne. Wpływa ono bowiem na poziom „samowystarczalności” jednostki, jak i stopień jej powiązań funkcjonalnych z innymi jednostkami. Jeżeli dana jednostka położona jest korzystnie pod względem geograficznym, wpływa to pozytywnie na podjęcie współdziałania, w przeciwnym wypadku współdziałanie takie jest utrudnione, lecz jak najbardziej możliwe.

¹⁹ Tamże, s. 275.

Nie można pominąć również przesłanek historycznych, gospodarczych czy kulturowych, które determinują współdziałania miast przygranicznych. Ich szczególny charakter wiąże się z wielowiekową tradycją oraz partnerstwem. Współdziałanie takie prowadzi zwykle do wyrównywania się między miastami przygranicznymi różnic ekonomicznych²⁰.

Współdziałanie dotyczy również obszarów wielkich miast oraz powiązanego z nimi funkcjonalnie bezpośredniego otoczenia. Współpraca podejmowana na obszarach aglomeracji służy poprawie funkcjonowania sfery usług publicznych, planowania przestrzennego, czy zarządzania w większej skali.

Porządkując klasyfikację przesłanek, które sprzyjają współdziałaniu samorządów lokalnych „wyróżnia się zatem:

- przesłanki formalnoprawne, które związane są z procesem komunalizacji majątku Skarbu Państwa, zwłaszcza przedsiębiorstw użyteczności publicznej, których majątek i obszar działania obejmował wiele nowo utworzonych gmin, a jego podział był pod względem ekonomicznym nieuzasadniony,
- przesłanki ekonomiczno-finansowe, które związane są z rozłożeniem na kilka podmiotów kosztów realizacji projektów inwestycyjnych oraz dalszych wydatków na ich eksploatację, co oznacza zamiar minimalizowania nakładów rzeczowych oraz kosztów finansowych przy zachowaniu założonej funkcji i celu działań,
- przesłanki prakseologiczne, związane z racjonalizacją działań wynikających z zasad organizacji pracy, co zwiększa efektywność realizacji wspólnych zadań, w przeciwieństwie do bardziej kosztownego i mniej efektywnego działania w izolacji,
- przesłanki ekologiczne, które związane są z brakiem możliwości rozwiązywania niektórych problemów ekologicznych w sposób autonomiczny, w izolacji od innych procesów społeczno-gospodarczych,
- przesłanki społeczno-kulturalne, dotyczące zwykle nawiązywania kontaktów międzyludzkich,
- przesłanki polityczne, które związane są ze współpracą jednostek samorządu terytorialnego w organizacjach krajowych lub międzynarodowych²¹.

Istnieje kilka zasad, których należy przestrzegać podczas formułowania celu współdziałania. Cel, dla którego dane jednostki podjęły współpracę, powinien być przede wszystkim sformalizowany, sformułowany w sposób zrozumiały oraz realny do osiągnięcia. Poprawność określenia celu umożliwia zwiększenie skuteczności współdziałania. Pamiętać należy, że cel, dla którego konkretne jednostki podejmują współpracę powinien być wspólny.

²⁰ H. Dumala, *Polskie miasta w sieciach międzynarodowych* [w:] S. Michałowski, A. Pawłowska, *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, Lublin 2004, s. 196.

²¹ Por. M. Ofiarska, *Formy publicznoprawne...*, wyd. cyt., s. 280.

Nie wyklucza to jednak rozbieżności interesów jakie dane jednostki będą realizować²². Przedmiotem współpracy jednostek samorządu terytorialnego powinny być jedynie te zadania publiczne, które należą do zakresu ich działania.

4. FORMY WSPÓŁDZIAŁANIA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO

Samorząd terytorialny uczestniczy w prowadzeniu władzy publicznej. Zgodnie z art. 172 ust. 1 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku jednostki samorządu terytorialnego mają prawo do zrzeszania się. W myśl art. 172 ust. 2 jednostki samorządu terytorialnego mają prawo także przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych oraz regionalnych, jak i współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw²³.

Istotą współdziałania jednostek samorządu terytorialnego jest dobrovolność oraz równorzędna pozycja podmiotów, które ze sobą współpracują w takich układach, gdzie nie występuje stosunek nadrzędności i podległości.

Rozdział ten stanowi przegląd wybranych form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego.

4.1. Związki międzygminne i związki powiatów

Najpopularniejszą formą współdziałania są związki międzygminne i związki powiatów. Gminy tworzą związki międzygminne w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych. Związki powiatów natomiast tworzone są w celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, a tym wydawania decyzji w indywidualnych sprawach z zakresu administracji publicznej.

Tworzenie związków przez samorządy województw jest możliwe poprzez podjęcie odpowiednich uchwał przez rady zainteresowanych jednostek. Jednostki, które chcą utworzyć taki związek muszą uzgodnić poprzez swoje organy wszelkie istotne elementy, które dotyczą zakresu oraz sposobu działania przyszłego związku. Ponadto wymagane jest przyjęcie uchwał o utworzeniu związku i przyjęciu jego statutu przez rady zainteresowanych jednostek samorządu. „Statut takiego związku powinien określać:

- nazwę oraz siedzibę związku,
- uczestników i czas trwania związku,
- zadania związku,
- organy związku, ich strukturę, zakres i tryb działania,
- zasady korzystania z obiektów i urządzeń związku,

²² Tamże, s. 282.

²³ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu...*, wyd. cyt., s. 287.

- zasady udziału w kosztach wspólnej działalności, zyskach i pokrywania strat związku,
- zasady przystępowania i występowania członków oraz zasady rozliczeń majątkowych,
- zasady likwidacji związku,
- inne zasady, które określają współdziałanie²⁴.

Związki województw stanowią odrębny w stosunku do gmin i powiatów podmiot publicznoprawny, który realizuje zadania w imieniu własnym.

Gminy oraz powiaty natomiast, które chcą utworzyć związek zgłaszają jego utworzenie do rejestru za pośrednictwem wojewody właściwego ze względu na siedzibę związku. Do takiego zgłoszenia „załącza się:

- uchwały rad gmin/powiatów o utworzeniu związku,
- uchwały rad gmin/powiatów o przyjęciu statutu,
- statut związku,
- wyciągi z protokołów posiedzeń rad gmin/powiatów²⁵.

Zarówno związki gmin, jak i powiatów posiadają osobowość prawną, co oznacza zdolność posiadania praw i obowiązków majątkowych, a także zdolność nabywania tychże praw i obowiązków poprzez działania organów związku.

Zgromadzenie jest organem stanowiącym oraz kontrolnym związków gmin i powiatów. Zgromadzenie tworzą burmistrzowie i wójtowie gmin uczestniczących w związku. Zwykle liczba członków zgromadzenia równa jest liczbie gmin tworzących związek. „Do wyłącznej właściwości zgromadzenia należy:

- wnioskowanie do rad gmin/powiatów należących do związku o przyjęcie zmian statutu związku,
- wybór oraz odwoływanie zarządu, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności,
- uchwalenie programów rozwoju,
- uchwalenie budżetu związku oraz przyjmowanie sprawozdań z działalności finansowej związku i udzielania absolutorium zarządowi z tego tytułu,
- podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych związku przekraczających zakres zwykłego zarządu,
- określenie wysokości sumy do której zarząd związku może samodzielnie zaciągać zobowiązania,

²⁴ E.J. Nowacka, *Polski samorząd terytorialny*, Wyd. Lexis Nexis, Warszawa 2005, s. 174.

²⁵ B. Dolnicki, *Samorząd...*, wyd. cyt., s. 259.

- decydowanie w sprawach tworzenia, przekształcania oraz likwidacji jednostek organizacyjnych związku,
- uchwalanie na wnioszek zarządu regulaminu organizacyjnego związku,
- przyjmowanie nowych członków związku,
- realizowanie kompetencji rady gminy w odniesieniu do zadań zleconych związkowi przez administrację rządową,
- określanie warunków płacy i pracy członków zarządu,
- sprawowanie kontroli i nadzoru nad działalnością zarządu oraz podporządkowanych mu jednostek,
- podejmowanie uchwał w sprawie likwidacji związku, powołania komisji likwidacyjnej i określenia jej zadań, ustalenie zasad podziału mienia pozostałego po zaspokojeniu wierzycieli²⁶.

Zarząd jest organem wykonawczym związku. Wykonuje on uchwały zgromadzenia i realizuje zadania związku, które określone są statutem. Jest organem kolegialnym, co oznacza, że decyzje wydaje w formie uchwał podjętych bezwzględną większością głosów statutowej liczby swoich członków²⁷. Do zadań zarządu należy m.in.:

- przygotowywanie projektów uchwał zgromadzenia,
- gospodarowanie mieniem związku,
- opracowanie projektów budżetu i jego realizację,
- zatrudnianie i zwalnianie kierowników jednostek organizacyjnych związku,
- prowadzenie rozliczeń finansowych z członkami zarządu,
- realizacja zadań, które zlecone są przez administrację rządową.²⁸

4.2. Stowarzyszenia gmin, powiatów i województw

Zgodnie z art. 84 ust. 1 u.s.g. gminy mogą tworzyć stowarzyszenia, w tym także z powiatami oraz województwami. Gminy, powiaty i województwa mogą tworzyć oprócz związków, wspólną reprezentację w postaci stowarzyszeń. Gminy tworzą stowarzyszenia w celu wspierania idei samorządu terytorialnego oraz obrony wspólnych interesów. Wynika z tego, że gminy mogą tworzyć stowarzyszenia dla różnych celów oraz w różnych układach terytorialnych. Obrona wspólnych interesów przez stowarzyszenie gmin powinna w szczególności mieć postać uprawnienia do zajmowania stanowiska w przestrzeni publicznej przez stowarzyszenia gmin w sprawach z zakresu ochrony ich wspólnych interesów. Według K. Bandarzewskiego wy-

²⁶ B. Dolnicki, *Samorząd...*, wyd. cyt., s. 263.

²⁷ E.J. Nowacka, *Polski samorząd...*, wyd. cyt., s. 175.

²⁸ Por. B. Dolnicki, *Samorząd...*, wyd. cyt., s. 264.

różnia się trzy platformy ochrony wspólnych interesów. Pierwsza dotyczy możliwości wypowiedziania się stowarzyszeń gmin w przedmiocie projektowanych aktów normatywnych dotyczących działalności gmin. Druga platforma to możliwość prezentowania swojego stanowiska w środkach masowego przekazu, działania informacyjne oraz konstruowanie opinii w zakresie obrony interesów gmin. Trzecia platforma to prowadzenie działalności edukacyjnej z zakresu szkoleń, które skierowane są do organów gmin uczestniczących w stowarzyszeniu oraz pracowników urzędów gmin w przedmiocie określania wspólnych działań prawnych, które mają na celu obronę wspólnych interesów²⁹. Stowarzyszenia może utworzyć co najmniej trzech założycieli. Organizację, tryb pracy oraz zadania stowarzyszenia określa jego statut, który powinien zawierać wszystkie elementy przewidziane postanowieniami odpowiednich przepisów prawa o stowarzyszeniach.

Współdziałanie w formie stowarzyszeń opiera się na zasadzie dobrowolności oraz równej pozycji podmiotów. Gmina może być członkiem jednego lub kilku stowarzyszeń, o zasięgu lokalnym, regionalnym czy nawet ogólnokrajowym.

Formę stowarzyszeń przybierają ogólnopolskie reprezentacje jednostek samorządu terytorialnego, np. Związek Miast Polskich, Unia Miasteczek Polskich, Związek Powiatów Polskich, czy Związek Gmin Wiejskich RP³⁰.

4.3. Porozumienia jednostek samorządu terytorialnego

Porozumienia gmin, powiatów i województw to trzecia forma współdziałania. W literaturze przedmiotu wyróżnia się „dwa rodzaje porozumień:

- porozumienia zawierane przez administrację rządową oraz samorządową w celu przekazania do wykonania zadań publicznych,
- porozumienia zawierane pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego w celu przekazania lub powierzenia do wykonania zadań administracji publicznej”³¹.

Jednostki samorządu terytorialnego zawierają porozumienia w celu przeniesienia wykonywania zadań na inny podmiot, niż ten, który zadanie pierwotnie miał wykonać. Przeniesienie może nastąpić w postaci przekazania zadań do wykonania lub w formie powierzenia. Te dwa przeniesienia różnią się między sobą przede wszystkim środkami finansowymi. Bowiem przy powierzeniu zadań nie ma konieczności przekazania środków finansowych, przy przekazaniu zadań natomiast należy zapewnić środki finansowe na ich realizację. Przy przekazywaniu zadań przy porozumieniach pomiędzy jednostkami różnego szczebla obowiązuje zasada „w dół”, czyli ze szczebla wyższego na szczebel niższy.

²⁹ Zob. K. Bandarzewski, *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wyd. Lexis Nexis, Warszawa 2010, s. 686.

³⁰ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wyd. Lexis Nexis, Warszawa 2001, s. 206.

³¹ B. Dolnicki, *Samorząd...*, wyd. cyt., s. 269.

4.4. Współpraca zagraniczna

Zgodnie z art. 172 ust. 2 Konstytucji RP jednostki samorządu terytorialnego mają prawo do przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych. Zasady współpracy zagranicznej określają obecnie ustawy o samorządzie gminnym, samorządzie powiatowym i samorządzie wojewódzkim oraz ustawa z dnia 15 września 2000 roku o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych. Zrzeszenie oznacza organizacje, związki i stowarzyszenia, które powoływane są przez społeczności lokalne co najmniej dwóch państw zgodnie z ich prawem wewnętrznym. Jednostki samorządu terytorialnego mogą przystępować do zrzeszeń oraz uczestniczyć w nich w granicach swoich zadań oraz kompetencji, muszą jednak działać zgodnie z polskim prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa oraz jego międzynarodowymi zobowiązaniami³².

4.5. Kontrakt wojewódzki

Kontrakt wojewódzki jest formą współdziałania administracji publicznej w celu realizacji zadań publicznych. Zawierany jest przez województwo samorządowe z administracją rządową. Kontrakt wojewódzki jest jednym z ważniejszych instrumentów wspierania rozwoju regionalnego w Polsce. Przedmiotem kontraktu są zadania, które wynikają z wojewódzkich strategii rozwoju. Funkcjonują dwa rodzaje kontraktów wojewódzkich:

- zawarte na podstawie ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o Narodowym Planie Rozwoju, obowiązują do 2009 roku,
- zawarte na podstawie ustawy z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, obowiązują na okres programowania 2007-2015.

Pierwszy rodzaj zawieranych kontraktów służył przede wszystkim wykorzystywaniu środków unijnych, które przeznaczone były na rozwój regionalny. Drugi rodzaj zawieranych kontraktów jest umową o dofinansowanie programu operacyjnego środkami, które pochodzą z budżetu państwa, czy też ze źródeł zagranicznych.³³

ZAKOŃCZENIE

Podstawowym celem, dla którego jednostki samorządu terytorialnego podejmują decyzje o współpracy jest wykonywanie zadań publicznych, które rozumiane są jako zaspokajanie zbiorowych potrzeb lokalnych społeczności, czyli wspólnot samorządowych. W literaturze związki, które oparte są

³² Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu...*, wyd. cyt., s. 298.

³³ B. Dolnicki, *Samorząd...*, wyd. cyt., s. 272.

na zasadzie dobrowolności oraz wykonują funkcje administracji publicznej, określane są mianem związków celowych³⁴.

Przyczyny podejmowania współdziałania przez jednostki samorządu terytorialnego mają zróżnicowany charakter wyróżnić należy przyczyny o charakterze ekonomiczno-finansowym, ekologicznym, czy formalnoprawnym. Istotą podejmowania współdziałania przez jednostki samorządu terytorialnego jest dobrowolność oraz równorzędna pozycja podmiotów, które ze sobą współpracują w takich układach, gdzie nie występuje stosunek nadrzędności i podległości.

Najbardziej popularnymi w Polsce formami współdziałania jednostek samorządu terytorialnego są związki międzygminne i powiatów, stowarzyszenia, porozumienia, współpraca zagraniczna czy kontrakt wojewódzki. Należy pamiętać, że współpraca jednostek samorządu terytorialnego może okazać się źródłem nowych impulsów i dynamiki w dalszym rozwoju tychże jednostek.

LITERATURA:

- [1] Bandarzewski K., *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, Wyd. Lexis Nexis, Warszawa 2010.
- [2] Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Zakład Poligraficzno-Wydawniczy Pozkał, Toruń 2005.
- [3] Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Wyd. Wolters Kulwer Polska Sp. Z o.o., Warszawa 2012.
- [4] Dumala H., *Polskie miasta w sieciach międzynarodowych* [w:] S. Michałowski, A.
- [5] Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wyd. Lexis Nexis, Warszawa 2001.
- [6] Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004.
- [7] Misztal B., *Zagadnienia społecznego uczestnictwa i współdziałania. Analiza w świetle teorii i badań socjologicznych*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1997.
- [8] Nowacka E.J., *Polski samorząd terytorialny*, Wyd. Lexis Nexis, Warszawa 2005.
- [9] Ofiarska M., *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2008.
- [10] Panejko J., *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż 1926, reprint Wyd. „Przemiany” Warszawa 1990, s.9; por. M. Gromadzka-Grzegorzewska,

³⁴ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu...*, wyd. cyt., s. 289.

- Narodziny polskich nauk administracyjnych*, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego 1985.
- [11] Pawłowska, *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, Lublin 2004.
- [12] Rabska T., *Podstawowe pojęcia organizacji administracji* [w:] J. Starościk, *System prawa administracyjnego*, Ossolineum, t. I, 1997.
- [13] Sekuła A., *Pomocniczość i decentralizacja – podstawowe zasady nowego systemu zarządzania państwem* [w:] A. Tubielewicz A., *Problemy zarządzania i marketingu we współczesnych organizacjach*, Politechnika Gdańska, Gdańsk 2000.
- [14] Waldziński D. *Miejsce i rola samorządów lokalnych w polskiej polityce morskiej*, Gdańsk: Wydawnictwo Naukowe Politechniki Gdańskiej 1999.
- [15] [<http://sjp.pwn.pl>], (13.05.2015).

STRESZCZENIE

Przegląd wybranych form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego

Artykuł stanowi przegląd najważniejszych z punktu widzenia autorki form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego. W artykule omówiono istotę samorządu terytorialnego oraz pojęcie współdziałania. Autorka wyjaśniła także przyczyny podejmowania przez jednostki samorządu terytorialnego różnych form współdziałania.

SUMMARY

Overview of selected form of collaboration of self-government units

Article is a overview of the most important according to the author of article form of collaboration. In the article it is described what is self-government unit and in what of form they collaborate. Author tried to find reasons of collaboration of self-government units.



Ewa Kowalczyk
Wałbrzyska Wyższa Szkoła
Zarządzania i Przedsiębiorczości

Kultura organizacyjna jako nowoczesne narzędzie zarządzania w samorządzie terytorialnym

WSTĘP

Samorząd terytorialny jako wspólnota samorządowa, obejmuje mieszkańców i określone terytorium, którym jest gmina, powiat, województwo, wykonuje zadania publiczne na zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności tego terytorium. Jest to przestrzeń funkcjonowania podmiotów publicznych, społecznych, politycznych, gospodarczych, kulturalnych, z wiodącą rolą organów stanowiących (sejmik województwa, rada powiatu, rada gminy) i wykonawczych (zarząd województwa na czele z marszałkiem, zarząd powiatu na czele ze starostą oraz wójt, burmistrz, prezydent miasta)¹.

Samorząd terytorialny powinien spełniać oczekiwania mieszkańców w zakresie jakości życia i dynamiki rozwoju lokalnego, oraz nadążać za obowiązującymi trendami społecznymi. Oznacza to, iż powinna elastycznie i efektywnie dostosowywać się do nieustannie zmieniającej się rzeczywistości, wykorzystując jak najlepiej dostępne narzędzia i możliwości. Wydaje się, iż znaczącym elementem staje się kultura organizacyjna, jako ważne narzędzie zarządzania zasobami ludzkimi w administracji samorządowej, które wspomaga formowanie pożądaných postaw i zachowań pracowników samorządowych. Kreuje ich stosunek do realizowanych zadań oraz do klientów. Może sprzyjać utrwalaniu wyuczonej nieudolności, zburokratyzowanych działań bądź też tworzyć właściwy klimat dla profesjonalnych zachowań, samodzielnego myślenia, kreatywności i demokratycznych relacji.

¹ L. Kowalczyk, Przywództwo w zarządzaniu operacyjnym w samorządzie terytorialnym, [w:] L. Kowalczyk, F. Mroczko, Koncepcja logistyczna w zarządzaniu, WWSZiP 2011, s. 144.

Wiele zagadnień z zakresu zarządzania wzbudza zastrzeżenia i kontrowersje. Poglądy nieustannie się zmieniają, mają często subiektywny charakter, są przedmiotem sporów i dyskursu naukowego. W literaturze przedmiotu można spotkać zgodność, że organizacje funkcjonują w turbulentnym otoczeniu, które wymusza na nich szukanie niekonwencjonalnych rozwiązań, przewagi konkurencyjnej na wielu płaszczyznach, a przede wszystkim na wykorzystaniu zasobów ludzkich do uzyskania wspomnianej przewagi. To właśnie ludzie tworzą każdą organizację. Znamcy tematu są zgodni, że od sprawnie funkcjonujących zespołów zależy sukces, bądź jego brak; zależy również przebieg procesu zarządzania, który nie jest tylko procesem technicznym, ale przede wszystkim oddziaływaniem społecznym i psychologicznym, gdzie interakcje pomiędzy członkami organizacji mają kluczowe znaczenie.

Celem artykułu jest przedstawienie kultury organizacyjnej jako narzędzia wspierającego proces zarządzania w samorządzie terytorialnym, w oparciu o analizę literatury i wyniki badań ankietowych.

1. KULTURA ORGANIZACYJNA

Podjmując próbę określenia, czym jest kultura organizacyjna i na czym polega jej istota, należy odwołać się do literatury przedmiotu i przytoczyć kilka definicji.

Terminu „kultura organizacyjna” zaczęto używać w nauce o zarządzaniu od czasu rozwoju kierunku *human relations*, który podkreślał znaczenie sposobów współdziałania ludzi dla sprawnego funkcjonowania organizacji.

Przełomem w rozwoju tego zjawiska były lata 1927-1932, kiedy to E. Mayo przeprowadzał badania nad procesem tworzenia się grup nieformalnych w organizacji. Badania te wykazały, że procesy kulturowe w organizacjach mają zawsze charakter grupowy, a w zakres kultury wchodzi działania, które stają się społecznym nawykiem. Dzięki tym spostrzeżeniom w organizacjach zwrócono uwagę na czynnik ludzki, który bezpośrednio wpływa na ich sukces².

Definicji „kultura organizacji” jest bardzo wiele, co może świadczyć o dużym zainteresowaniu tematem i różnym podejściem badaczy do problemu.

Kłopoty z ustaleniem, czym właściwie jest kultura w organizacji, przypominają perturbacje z definiowaniem ogólnego pojęcia kultury. W 1952 roku antropologzy Kroeber i Kluckhohn zidentyfikowali ponad 150 różnych definicji kultury podawanych w literaturze. Podobnie rzecz się ma z kulturą w organizacji. Zarysowały się tu wyraźne spory między badaczami. Jedni prezentują pogląd, że kultura nie jest czymś, co organizacja ma, inni, że kultura jest czymś, czym organizacja jest³.

² A. Zakrzewska-Bielawska, *Podstawy zarządzania*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 470.

³ L. Zbiegień-Maciąg, *Kultura w organizacji, Identyfikacja kultur znanych firm*, PWN, Warszawa 2005, s. 13.

Rok wcześniej, przed wyżej cytowanymi autorami, w roku 1951, E. Jacques w swojej publikacji *The changing culture of a factory*, podjął próbę interpretacji kultury organizacyjnej jako „zwyczajowego i tradycyjnego sposobu myślenia i działania, podzielanego w mniejszym lub większym stopniu przez wszystkich członków, (...) którego nowi członkowie muszą się nauczyć i przynajmniej częściowo go akceptować, aby sami mogli być zaakceptowani w firmie⁴. Autor podkreślał istotę akceptacji, jako jednego z warunków do budowania zespołu i kształtowania poprawnych relacji pracowniczych.

Wchodząc do pierwszej z brzegu instytucji często wyczuwamy specyficzną atmosferę, jaka tam panuje. Dostrzegamy stosunek ludzi do siebie nawzajem, do kierownictwa, do firmy jako całości. Rzuca się w oczy specyficzny sposób komunikowania się ludzi ze sobą, z klientami i z różnymi osobami z otoczenia zewnętrznego. Tę atmosferę (klimat) bardziej daje się wyczuć, zaobserwować, aniżeli „ubrać w słowa”. Są to przejawy symptomu kultury⁵. Można więc uogólnić powyższe stwierdzenie, i przyjąć, że kultura organizacyjna to wzajemne relacje, wartości i charakterystyczne cechy, które wyodrębniają daną organizację spośród innych oraz budują jej tożsamość.

Z kolei E.H. Schein definiuje kulturę organizacyjną jako wzorzec podzielanych podstawowych założeń, które grupa rozwinęła w procesie rozwiązywania problemów związanych z jej adaptacją do otoczenia i wewnętrzną integracją, który jeśli się sprawdza, zostaje uznany za obowiązujący i dlatego nowi członkowie przyswajają go jako właściwy sposób postępowania, myślenia i odczuwania w odniesieniu do tych problemów⁶.

Natomiast G. Hoftstede podkreślił, że kultura organizacyjna jest⁷:

- holistyczna, co oznacza, że obejmuje całość zjawiska będącego czymś więcej niż tylko prostą sumą jej składowych,
- zdeterminowana holistycznie, czyli odzwierciedla przeszłość organizacji,
- powiązana z przedmiotami badań antropologicznych, takimi jak rytuały czy symbole,
- tworem społecznym, co oznacza, że powstaje i jest utrzymywana przez grupę ludzi, którzy tworzą organizację,
- koncepcją miękką, a więc polegającą na szczególnym dbaniu o potrzeby pracownika, wytwarzaniu rodzinnej atmosfery pracy,
- trudna do zmienienia.

W literaturze przedmiotu jest bardzo dużo definicji, autorzy, w zależności od dziedziny nauki, jaką się zajmują, podejmują próby definiowania jej z pozycji socjologii, psychologii, zarządzania i organizacji. Wszyscy autorzy

⁴ G. Aniszewska, *Kultura organizacyjna w zarządzaniu*, PWE, Warszawa 2007, s. 13.

⁵ op. cit. s. 43.

⁶ E.H. Schein, *Organizational culture and leadership: a dynamic view.*, San Francisco 1985, s. 19 [za]: A. Frąckiewicz-Wronka, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce ochrony zdrowia*, ABC a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009, s. 130.

⁷ G. Hoftstede, *Kultury i organizacje. Zaprogramowanie umysłu.*, PWN, Warszawa 2000, s. 167.

są zgodni, co do tego, że kultura jest ściśle związana z ludźmi, i odnosi się do środowiska społecznego. Wspomniany wcześniej G. Hofstede uważa, że kultura organizacyjna jest „zbiorowym zaprogramowaniem umysłu”⁸ członków organizacji, które pozwala odróżnić ją od pozostałych organizacji oraz sprzyja identyfikacji pracowników z firmą. Nazywa on też kulturę organizacyjną „psychologicznym majątkiem organizacji, dzięki któremu można przewidzieć zasoby jej finansowe za pięć lat”⁹, a zatem nadaje jej charakter zasobu o znaczącym wpływie na przyszłość i sukces przedsiębiorstwa. Podobnie uważa E. Masłyk-Musiał, który podkreślał wpływ kultury na szereg aspektów działalności przedsiębiorstwa, zaczynając od mierzalnych wskaźników, do których można zaliczyć wyniki pracy indywidualnej i grupowej, wydajność i sprawność organizacji, poprzez realizację zadań firmy w zakresie rekrutacji i selekcji pracowników, innowacji i rozwoju nowych produktów i marketingu, aż do określonych reakcji pracowników, a więc ich zaangażowanie i satysfakcję z pracy, opór wobec zmian i sposoby rozwiązywania konfliktów, a także nawiązywanie i rozwój interakcji, oraz przystosowanie się pracowników do funkcjonowania w danej firmie¹⁰. Kultura organizacji poddaje się wpływom otoczenia czerpiąc z niego normy, stereotypy, przekonania i symbole¹¹. Jest wypadkową wieku i historii organizacji, jej wielkości, branży i segmentu rynku, w którym funkcjonuje, stosowanej technologii i wielu innych procesów zachodzących w organizacji. Nade wszystko jednak jest kształtowana przez charaktery, zdolności i zachowania ludzi tworzących organizację¹².

Kultura dotyczy wspólnych wartości, założeń czy też wzorców zachowań. Nie można jej zobaczyć, co nie oznacza, że jej nie istnieje. Ma ogromne znaczenie i wpływ na wizerunek organizacji. Nie można nie doceniać jej znaczenia, jest kluczowym czynnikiem decydującym o sukcesie organizacji, określa jej kierunek działań i scala pracowników. Zawiera w sobie elementy etyki, wspólny język, określa granice, których pracownicy nie powinni przekraczać, wyznacza ramy, precyzuje status, jest siłą organizacji. Jednocześnie pracowników wokół wspólnych wartości, wpływa na realizację wspólnych celów oraz na proces zarządzania.

We wszystkich analizowanych definicjach, kulturę organizacyjną sprowadza się do pewnych sposobów myślenia, wzorów zachowań i symbolów oraz stwierdzenia, że pełni ona trzy funkcje: integracyjną, percepcyjną oraz adaptacyjną. Bogactwo definicji wynika z interdyscyplinarności dyscyplin naukowych. Problematyka kultury jest rozpatrywana na różnych poziomach, z perspektyw danej dziedziny nauki.

Na potrzeby artykułu przyjmuje się, iż kultura organizacyjna to:

- wykształceni pracownicy,

⁸ G. Hofstede, *Kultury i organizacje. Zaprogramowanie umysłu*, PWE, Warszawa 2000, s. 267.

⁹ Tamże, s. 55.

¹⁰ E. Masłyk-Musiał, *Spółeczeństwo i organizacje. Socjologia organizacji i zarządzania.*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1996, s. 122.

¹¹ K. Konecki, P. Tobera, (red.), *Szkice z socjologii zarządzania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2002, s. 122.

¹² A. Lotko, *Kultura organizacyjna organizacji wirtualnej*, „*Ekonomika i organizacja przedsiębiorstwa*”, nr 12(695) grudzień 2007, s. 19.

- umiejętność podejmowania decyzji,
- standardy i procedury,
- poziom etyki zawodowej,
- empatia,
- wspólne wzory myślenia,
- podejścia do współpracy,
- reagowanie na potrzeby klienta,
- umiejętność komunikowania się (wewnętrzna i zewnętrzna komunikacja),
- możliwość podwyższania kwalifikacji,
- czynniki motywacyjne,
- standardy wyglądu.

L. Zbiegień-Maciąg zadała pytanie, czy zatem przyszłość zarządzania leży w kulturze organizacji? Są badacze i autorzy, którzy głęboko w to wierzą¹³.

2. ZARZĄDZANIE W JST

Analizując elementy i funkcje kultury organizacyjnej, należy się zastanowić jakimi cechami będzie wyróżniać się i jaką rolę spełnia ona w procesie zarządzania JST.

Zarządzanie jest procesem, w którym wyróżnia się najczęściej funkcje planowania, organizowania, motywowania i kontroli. Istotną rolę pełni również funkcja decydowania, którą często określa się jako koordynującą i rozpoczynającą określone działania zgodnie z przyjętymi celami.

Współczesne zarządzanie odnosi się do miejsc pracy w organizacjach sektorów prywatnych, publicznych i pozarządowych. Wynika to z nowych paradygmatów zarządzania przedstawionych przez P. F. Druckera, który uważa, że zarządzanie jest:

- jest instrumentem działania każdej organizacji,
- wskazuje na potrzebę ciągłego poszukiwania możliwości rozwoju struktur organizacyjnych spełniających wymagania współczesności,
- w odniesieniu do ludzi jako najważniejszego zasobu każdej organizacji, nabiera charakteru przewodzenia ludziom i „czerpania wydajności z wiedzy i silnych stron każdego pracownika”,

¹³ L. Zbiegień-Maciąg, *Kultura w organizacji, Identyfikacja kultur znanych firm*, PWN, Warszawa 2005, s. 9.

- wskazuje na potrzebę ciągłego definiowania i identyfikowania cech uznawanych przez klientów za wartości” i postrzegania technologii i sposobów ich wykorzystania jako narzędzi jednakowo użytecznych w różnych branżach,
- określa wyniki i wydajność jako podstawową orientację procesów i łańcuchów zależności gospodarczych wykraczających poza granice zdefiniowanej organizacji,
- w odniesieniu do organizacji globalnych wskazuje na postrzeganie granic państw jako pewnej bariery (państwo jako centrum kosztów i źródło komplikacji), stąd w praktyce zarządzania w coraz większym stopniu musi być definiowane operacyjnie, a nie politycznie,
- integruje przedsiębiorczość, innowacyjność i orientację na zmianę jako podstawowy zakres procesów, których celem jest osiąganie wyników w oparciu o dostępne zasoby.

Stąd ostateczny paradygmat zarządzania według P. F. Druckera: „Obszarem zainteresowania i odpowiedzialności zarządzania jest wszystko to, co oddziałuje na wydajność instytucji i jej wynik – zarówno w obrębie samej instytucji jak i poza nią; bez względu na to, czy owe czynniki pozostają pod kontrolą instytucji, czy też są od niej niezależne”¹⁴.

W procesie zarządzania, w samorządzie terytorialnym, główną rolę pełni władza publiczna, stanowiąca ośrodek decyzyjny. Władze samorządowe, będące formą sprawowania władzy publicznej, ponoszą odpowiedzialność za przebieg procesów gospodarowania w obszarze należącym do ustawowej własności. Centralne miejsce w tym zarządzaniu zajmuje interes publiczny. Interesy mieszkańców i części jednostek gospodarczych są związane z interesem publicznym, który realizuje się poprzez cele publiczne, związane z kolei z zaspokajaniem potrzeb zbiorowych wspólnoty samorządowej. Władze lokalne i regionalne są zorientowane na kierowanie rozwojem gmin, powiatów, regionów¹⁵.

W. Mikułowski definiuje zarządzanie publiczne jako funkcję kierowania i organizowania działalności organizacji wyposażonych przez władzę publiczną w zadania i kompetencje zmierzające do realizacji interesu publicznego. Są to przede wszystkim organizacje należące do sektora publicznego, ale mogą to być także organizacje pozarządowe lub prywatne, jeśli zostaną im zlecone zadania o charakterze publicznym, prowadzone w interesie ogólnym i przy wykorzystaniu środków publicznych¹⁶.

W procesie zarządzania jest wiele elementów wpływających na jej prawidłowy przebieg. Przedstawione w niniejszym opracowaniu podejścia do

¹⁴ L. Kowalczyk, *Rola menedżera w kształtowaniu innowacyjności miejsca pracy*, Prace Naukowe WWSZiP Wałbrzych 2014r., s.23-24.

¹⁵ F. Kuźnik, *Stare i nowe koncepcje zarządzania publicznego w strukturach samorządu terytorialnego* [w]: *Z teorii do praktyki zarządzania publicznego*, (red) B. Koźuch, T. Markowski, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005, s. 66.

¹⁶ W. Mikułowski, *Nauka administracji, zarządzanie publiczne i paradygmat zarządzania publicznego* [w]: *Z teorii do praktyki zarządzania publicznego*, (red) B. Koźuch, T. Markowski, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005, s. 6.

zarządzania, ukazują potrzebę zwrócenia uwagi na kulturę organizacji, jako czynnik wpływający na jej innowacyjność. Kultura organizacyjna wskazuje na motywowanie pracowników do ścisłych związków z klientami, szybkiego reagowania i nieustannego nadążania za zmianami, a nawet na ich wyprzedzaniu.

Zainteresowanie aspektem kulturowym w zarządzaniu wynika z cech charakterystycznych samej kultury:

- kolektywnego charakteru – co oznacza, że wspólne przebywanie ze sobą i realizowanie zadań w miarę upływu czasu powoduje wypracowanie norm i wzorców zachowań;
- dynamiki – co oznacza, że kultura oferuje wzorce dostosowania się do otoczenia i wyznacza kierunek zmian;
- budowania poczucia tożsamości – co zakłada tworzenie symboli będących odzwierciedleniem przynależności do grupy i sposobem komunikacji, ale też powoduje tendencję do negowania i odrzucania wszelkich działań niepasujących do ustalonego sposobu postrzegania świata i oczekiwanie, że to zawsze będzie działać według reguł miejscowych¹⁷.

3. ZNACZENIE KULTURY ORGANIZACYJNEJ W PROCESIE ZARZĄDZANIA

Chcąc zidentyfikować znaczenie kultury organizacyjnej w procesie zarządzania, przeprowadzono badania empiryczne w jednostkach samorządowych. Wzięło w nim udział 60 pracowników jednostek samorządu terytorialnego, województwa dolnośląskiego. Wśród badanych osób było 51 kobiet, i 9 mężczyzn.

W prezentowanych badaniach wykorzystano autorski kwestionariusz ankiety. Na podstawie literatury przedmiotu sformułowano założenia, w których przyjęto, że w procesie zarządzania szczególną rolę powinno przywiązywać się do współpracy, korzystać z efektu synergii, prowadzić podmiotowy styl sprawowania władzy oparty na porozumieniu i empatii oraz odejściu od biurokracji i modelu władzy.

W przeprowadzonym badaniu ankietowym respondenci wskazywali czynniki, które uważają za kluczowe by organizacja była pozytywnie odbierana i mogła odnieść zamierzony sukces. Piętnaście czynników (tabela 1), odnoszących się do cech osobowościowych pracowników samorządu terytorialnego, kwalifikacji oraz procedur było oceniane przez respondentów. Przyporządkowano rangi: ocenę 3 przyporządkowano czynnikowi, który uważany jest za bardzo potrzebny, ocenę 2 – czynnik średnio potrzebny, ocenę 1 – niepotrzebny.

¹⁷ G. Aniszewska, op. cit., s. 42.

Tabela 1. Czynniki uporządkowane według ważności

Czynniki	Suma wskazań (bardzo potrzebne)
Specjalistyczna, fachowa wiedza	60
Chęć podnoszenia kwalifikacji, nacisk na rozwój osobisty	60
Przyjazna atmosfera	59
Zdolność przewidywania i analizy	58
Reagowanie na potrzeby klienta	58
Nadążanie za zmianami	56
Etyka zawodowa	55
Umiejętność motywowania siebie i innych	54
Wrażliwość i empatia	53
Wygląd osobisty, dress-kod	50
Umiejętność komunikowania się	49
Odporność na stres	47
Osobiste ambicje	46
Sklonność do ryzyka	43
Hierarchia zawodowa, ograniczająca współpracę, nastawienie na rywalizację	40

Źródło: opracowanie własne

Analizując tabelę można zauważyć, że w respondenci za szczególnie ważny czynnik uważają kompetencje zawodowe, specjalistyczną, fachową wiedzę, która jest niezbędna przy wykonywaniu obowiązków służbowych. Równie wysoko oceniali atmosferę w pracy, która będzie sprzyjała współpracy i odpowiednim reagowaniu na potrzeby klienta. W wyniku badania można ustalić, że pracownicy samorządowi wysoko cenią współpracę, odchodząc od kultury rywalizacji i hierarchii. Pożądanym czynnikiem, wymienianym przez respondentów jest wygląd osobisty, wspomagający w profesjonalnym wykonywaniu zadań i budujący prawidłowe relacje z klientami. Częste kontakty z klientami powodują, że respondenci uznali, iż umiejętność komunikacji oraz odporność na stres jest niezbędna w wykonywaniu obowiązków.

Badani byli zgodni, iż cechy osobowościowe w bardzo dużym stopniu ułatwiają nawiązywanie dobrych relacji z klientami, koncentracji na ich potrzebach, zrozumienia ich problemów. Takie wykonywanie zadań i obowiązków przez urzędników sprzyjać będzie atmosferze zaufania i budowania

lokalnej współpracy. Wśród respondentów istnieje przekonanie, iż nastawienie na budowanie relacji wpływa na poprawę jakości życia ludności lokalnej oraz poprawia wizerunek urzędników. Odejście od biurokratycznego stylu a spojrzenie na problem ze strony klienta, przy jednoczesnym respektowaniu i przestrzeganiu prawa. Badani respondenci mają świadomość skierowanych wobec nich oczekiwań ze strony klientów. Uważają, że wspólne działania, oparte na kwalifikacjach, nieustannym doskonaleniu, przyjaznej atmosferze uwarunkowanej współpracą są kluczowe w wykonywaniu powierzonych im zadań samorządowych.

ZAKOŃCZENIE

Kultura organizacji powinna być wykorzystana w procesie zarządzania, w samorządzie terytorialnym, jako nowoczesne narzędzie służące do modelowania zachowań pracowników. Dzięki kulturze organizacji prawidłowo kształtują się postawy urzędników i relacje z otoczeniem, umożliwiające osiąganie celów. Scala pracowników wokół norm i wartości, wpływa na atmosferę w pracy, daje pracownikom poczucie przynależności a zarazem jest przez nich tworzona. Jej istotą jest zdolność porządkowania zasad funkcjonowania jednostek. Integruje pracowników wokół pożądanego systemu wartości, ogranicza indywidualne dążenia pracowników, skupiając uwagę na wartościach preferowanych z punktu widzenia organizacji jako całości.

Z przeprowadzonego badania wynika, że pracownicy samorządowi doceniają rolę kultury organizacyjnej, chcą przestrzegać jej zasad, a zarazem je dostosowywać do nieustannych zmian. Respondenci wskazywali, że ich działania często są oceniane negatywnie przez klientów, ponieważ podejmują decyzje wbrew presji oczekiwań klientów, lecz w zgodzie z literą prawa. Uważają, że kultura organizacyjna może być narzędziem wykorzystywanym w procesie zarządzania przez samorząd terytorialny, do realizacji powierzonych zadań w sposób proaktywny, sprzyjający zaangażowaniu, podejmowaniu nowych wyzwań, odchodząc od biurokracji.

Pracownicy samorządowi dostrzegają korelację pomiędzy jakością usług a postawą urzędników. Wykazują gotowość do zmian, i podejmowania odpowiedzialności. Chcą odchodzić od odtwórczego działania na rzecz twórczego, takiego, który sprzyja dobrym relacjom z klientami. Urzędnicy chcą w ramach prawa podchodzić podmiotowo do każdego klienta, wykazują chęć do zmian zbiurokratyzowanego systemu działania na rzecz inicjatywy i dostrzegają konieczność nadążania za turbulentnym otoczeniem.

LITERATURA:

- [1] Aniszewska G., *Kultura organizacyjna w zarządzaniu*, PWE, Warszawa 2007.
- [2] Hofstede G., *Kultury i organizacje. Zaprogramowanie umysłu*, PWE, Warszawa 2000.

- [3] Konecki K., Tobera P. (red.), *Szkice z socjologii zarządzania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2002.
- [4] Kowalczyk L., *Przywódstwo w zarządzaniu operacyjnym w samorządzie terytorialnym*, [w] L. Kowalczyk, F. Mroczko, *Koncepcja logistyczna w zarządzaniu*, WWSZiP 2011.
- [5] Kowalczyk L., *Rola menedżera w kształtowaniu innowacyjności miejsca pracy*, Prace Naukowe WWSZiP Wałbrzych 2014.
- [6] Kuźnik F., *Stare i nowe koncepcje zarządzania publicznego w strukturach samorządu terytorialnego [w]: Z teorii do praktyki zarządzania publicznego*, (red) B. Kozuch, T. Markowski, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005.
- [7] Lotko A., *Kultura organizacyjna organizacji wirtualnej*, "Ekonomika i organizacja przedsiębiorstwa", nr 12(695) grudzień 2007.
- [8] Masłyk-Musiał E., *Społeczeństwo i organizacje. Socjologia organizacji i zarządzania*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1996.
- [9] Schein E. H., *Organizational culture and leadership: a dynamic view*, San Francisco 1985, s. 19 [za]: A. Frączkiewicz-Wronka, *Zarządzanie publiczne w teorii I praktyce ochrony zdrowia*, ABC a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009.
- [10] Zakrzewska-Bielawska A., *Podstawy zarządzania*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.
- [11] Zbiegień-Maciąg L., *Kultura w organizacji, Identyfikacja kultur znanych firm*, PWN, Warszawa 2005.

STRESZCZENIE

Kultura organizacyjna jako nowoczesne narzędzie zarządzania w samorządzie terytorialnym

W artykule przedstawiono kulturę organizacyjną jako narzędzie wspomagające proces zarządzania. Przedstawiono niektóre definicje kultury organizacyjnej, prezentowane w literaturze przedmiotu oraz badania ankietowe, przeprowadzone wśród reprezentacyjnej grupy osób zatrudnionych w jednostkach samorządu terytorialnego. Respondenci wskazywali czynniki, które uważają za kluczowe, by organizacja była pozytywnie odbierana i mogła odnieść zamierzony sukces.

Słowa kluczowe: kultura organizacyjna, zarządzanie, samorząd terytorialny.

SUMMARY

Organizational culture as a modern management tool in territorial self-government

The article presents organizational culture as a tool to support the management process, as well as some definitions of organizational culture, presented in the literature and surveys, conducted among a representative group of employees in a local government units. Respondents indicated factors, which they consider to be crucial for the organization to be positively perceived and to be able to achieve the desired success.

Keywords: organizational culture, management, local government.



Jan Krysiak
Uniwersytet Ekonomiczny
we Wrocławiu

25 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Rozwój czy regres?

WSTĘP

W bieżącym roku mija ćwierćwiecze działalności samorządu terytorialnego w nowym wymiarze. Początek transformacji, czyli lata 1989 -1990 przyniosły Polsce wiele zmian o charakterze ustrojowym i były początkiem drogi ku społeczeństwu obywatelskiemu. Jedną z takich zmian 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 – wybory do rad gmin. Ważność tych wyborów wówczas polegała na przełamaniu pięciu podstawowych monopolu państwa autorytarnego:

- 1) monopolu politycznego,
- 2) monopolu władzy publicznej (władze lokalne uzyskały konstytucyjne prawo wykonywania wielu funkcji publicznych w imieniu własnym – powstała sfera spraw publicznych, wyłączonych spod zwierzchności rządu),
- 3) monopol własności publicznej (gminy uzyskały osobowość prawną i przejęły znaczną część własności państwowej),
- 4) monopol finansów publicznych (dotychczas budżety gminne stanowiły część budżetu państwa, wtedy nastąpiło ich wyodrębnienie i władze lokalne uzyskały swobodę dysponowania własnymi finansami),
- 5) monopol administracji publicznej (pracownicy samorządowi przestali być urzędnikami państwowymi)¹.

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

Funkcjonowanie poprzedniego ustroju oduczyło ludzi samorządności, inicjatyw i przedsiębiorczości. Premiowana była bierność oraz ufnosć w to co czynią władze - w tym duchu kształtowane było społeczne wychowanie ludzi. Po upadku tego ustroju 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 kontroli jej, 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 dwudziestu pięciu 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 autora 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. Szczególne miejsce autor przypisuje demokracji samorządowej, gdyż uważa, że stanowi ona główny katalizator wszelkich zmian jakie zachodzą w funkcjonowaniu samorządów (pozytywnych bądź negatywnych), a także jej kondycja przekłada się na kondycję pozostałych obszarów funkcjonowania samorządów.

1. ZNACZENIE I MIEJSCE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE

Powodem dla, którego istota samorządności zostaje w tym artykule ukazana przez pryzmat gminy jest to, że jest to 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 samorzutnie

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

³ J. Hausner red., *Raport o stanie samorządności w Polsce*, Wydaw. Uniwersytetu Ekonomicznego, Kraków 2013, s. 9.

tam, gdzie gromadzą się ludzie. Społeczność gminna pojawia się u wszystkich ludów niezależnie od ich zwyczajów i praw”⁴.

Warunkiem niezbędnym do funkcjonowania społeczeństwa jest stworzenie określonego ładu społecznego, umożliwiającego jego sprawne działanie. W związku z tym, konieczne jest ustanowienie pewnych reguł, zasad i kryteriów a przede wszystkim aktów prawnych, które będą wyznaczały ten ład⁵.

Do tych aktów prawnych należą:

- 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.

Ład społeczny w gminach opiera się na zasadzie trójstopniowości samorządu (samorząd województwa, powiatu i gminy) oraz na zasadzie samodzielności. Te dwie zasady traktowane łącznie sprawiają, że trójstopniowość nie oznacza hierarchicznego podporządkowania. Każdy szczebel samorządu ma przypisane zadania i realizować powinien je bez ingerencji wyższego szczebla samorządu. Organy wyższych szczebli nie stanowią dla niższych szczebli samorządu organów nadzoru i kontroli⁶.

W świetle *Konstytucji* (art.164 ust. 1 i 3) gmina jest jedną z podstawowych wspólnot obywatelskich oraz podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Władze gminne są najbliższą 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 ewoluje 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,

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

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

⁶ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wydaw. Lexis Nexis Warszawa 2008, s. 97.

ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa, straże gminne. Ważnymi zadaniami gminy są także: planowanie przestrzenne, gospodarka gruntami, ochrona środowiska⁷.

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

- zasada pomocniczości (subsydiarności), która przyjmuje człowieka, jako podstawowy podmiot wszelkich spraw i głosi, że inne instytucje powinny być tworzone jedynie, jako pomocnicze w stosunku do działań i potrzeb poszczególnej osoby. Jest to przyjęcie zasady, że państwo jest organizacją pomocniczą, oznacza ograniczanie kompetencji administracji rządowej, a więc ich decentralizację i przekazywanie „w dół” jednostkom znajdującym się „bliżej” obywatela;
- zasada decentralizacji państwa, która oznacza ograniczanie zadań i odpowiedzialności administracji rządowej. Te zadania i środki niezbędne dla ich realizacji, są przekazywane ustawowo organom samorządowym, w tym przede wszystkim władzom regionalnym i lokalnym, wybranym bezpośrednio przez mieszkańców poszczególnych jednostek terytorialnych⁸.

Należy w tym miejscu stwierdzić, że niektóre przepisy Konstytucji traktują samorząd terytorialny jako zdecentralizowaną administrację państwową. Chodzi tu o art. 15 Konstytucji, ale także o jej art. 167, ustanawiający zasady finansowania działań jednostek samorządu terytorialnego. Art. 15 ust. 1 powiada, iż „ustroj terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”. Mowa jest tu więc wprost o przekazywaniu uprawnień „w dół”. Tego typu odesłanie do ustawodawstwa zwykłego najogólniejszych zasad konstytuowania jednostek samorządu terytorialnego świadczy wymownie o traktowaniu ich nie tyle jako wspólnot terytorialnych, ale jako elementu systemu zarządzania państwem⁹.

2. NEGATYWNE TRENDY I DYSFUNKCJE W DZIAŁALNOŚCI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Najbardziej istotnym, aczkolwiek obiektywnym zagrożeniem dla funkcjonowania samorządu terytorialnego są negatywne tendencje demograficzne. Prognozy ludnościowe pokazują niebezpieczeństwo wyludniania się niektórych regionów kraju, co z pewnością znacząco osłabi potencjał rozwojowy wielu jednostek samorządu terytorialnego. Pozostałych zagrożeń należy

⁷ B. Imińczuk, W. Puzyna, *Gmina – Powiat – Województwo*, [w:] *ABC Samorządu terytorialnego*, red. B. Imińczuk, Wydaw. Fundacji Demokracji Lokalnej, Warszawa 2006, s. 20.

⁸ J. Reguński, *Samorząd ...*, op. cit., s. 11-12.

⁹ T. Dębowska-Romanowska, *Prawne i pozaprawne uwarunkowania skuteczności gwarancji wynikających z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji*, [w:] H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Finanse komunalne a Konstytucja*, Trybunał Konstytucyjny, Warszawa 2012, s. 21.

upatrywać w samym procesie legislacyjnym dotyczącym samorządności, którego efekty powodują, że coraz bardziej oddalamy się od wizji „państwa obywatelskiego” – przykładem może być wprowadzenie do ustroju samorządu gminnego modelu prezydenckiego, dodatkowo niezgodnie z podstawowymi dla systemu tego regułami.

Prowadzone badania i 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. Utrwalanie się aktywności obywateli w formie negatywnej obrazują wyniki dwóch badań dotyczących: barier napotykanych podczas prowadzenia konsultacji społecznych (tabela 1) oraz udziału obywateli w życiu społecznym (tabela 2).

Tabela 1. Bariery prowadzenie konsultacji społecznych (w %)

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

Źródło: opracowanie własne; na podstawie: Małopolski Instytut Samorządu Terytorialnego i Administracji, Raport „Rola samorządu terytorialnego w budowaniu kapitału społecznego”, Kraków 2012, s. 24-25.

Tabela 2. Praca społeczna w organizacjach obywatelskich (w %)

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

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

Prezentowane wyniki potwierdzają sformułowany wniosek o niedostatkach życia społecznego w Polsce i wskazują, jak niewiele robimy dla zreali-

zowania wizji „państwa obywatelskiego”. Powód tego stanu rzeczy może być jeden, albo „złe społeczeństwo”, albo „zła władza”. Autor uważa, że od początku zmian ustrojowych w Polsce żadnej władzy zarówno centralnej, jak i lokalnej nie udało się przekonać większości społeczeństwa do sposobu w jaki realizowane są w Polsce zmiany oraz do sposobu sprawowania władzy przez kolejne ekipy. Notowania jakości władz systematycznie spadają – co obrazują zamieszczone poniżej wyniki badań (tabela 3).

Tabela 3. Ocena jakości władz lokalnych

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

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

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 – patrząc realnie rada gminy nie jest wyposażona w narzędzia, które umożliwiałyby jej nakłonienie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) do realizacji podjętych przez nią uchwał. Na najważniejszą z uchwał (przyjęciu budżetu) – rada ma minimalny wpływ, bo tylko organ wykonawczy ma prawo ją przedstawić, a wszelkie zmiany muszą być przez niego zaakceptowane. Możliwości realnego sprzeciwu wobec działalności organu wykonawczego są bardzo ograniczone;
- ograniczenia odpowiedzialności władzy wykonawczej wobec obywateli głównie do aktu wyborów powszechnych – brak ograniczenia kadencyjności władzy wykonawczej sprawia, że ze 109 dużych miast, rządzący w 44 z nich trwają trzy kadencje i dłużej. W małych gminach wójt kooperując ze swoim bliskim otoczeniem – może sobie skutecznie zapewniać wielokrotną „samowybieralność”. Mamy więc do czynienia raczej z odnawianiem się władzy niż z autentycznymi wyborami;
- 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 – założeniem twórców reformy samorządowej z 1990 r. było doprowadzenie do powstania w samorządzie korpusu służby cywilnej – niezależnej od politycznych zmian w organie wykonawczym gminy. Założenie to nigdy nie zostało zrealizowane;
- utrwalenia stanu, w którym mieszkańiec gminy stał się bardziej klientem władzy niż obywatelem, co prowadzi do uwiądu sfery publicznej¹⁰.

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 przestrzenią, prowadzące do patologicznego kształtowania relacji przestrzennych¹¹.

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, niewłaściwe planowanie i zmusza do prowadzenia działalności pod presją ciągłego niedobo-

¹⁰ J. Hausner red., *Raport ...*, op. cit., s. 13.

¹¹ J. Hausner, *Raport ...*, op. cit., s. 14.

ru. Wszystko to sprawia, że system wprawdzie funkcjonuje, ale w szybkim tempie traci moc.

Wiele z tych problemów ma swe źródło w znaczącym upartyjnianiu samorządu terytorialnego. Partie polityczne dążą przede wszystkim do maksymalizacji swego stanu posiadania w radach samorządowych, a polskie elity polityczne na wszystkich szczeblach okazały się zupełnie nieprzygotowane i pozbawione entuzjazmu do pojęcia prób budowy demokracji lokalnej i regionalnej w nowym stylu. Natomiast sam mechanizm reformy obciążony wieloma ułomnościami nie był w stanie wymóc mechanizmów budowy społeczeństwa samorządowego i demokratycznego¹².

Autor sądzi, że rozwojowi samorządności nie służą w sposób właściwy media zwłaszcza media lokalne. Media tracą swoją niezależność na skutek: scalania ich przez wchodzący na rynek koncern medialny, chcący z reguły utrzymać dobre stosunki z władzą; presji reklamowej władzy albo presji reklamujących się przedsiębiorców. Podstawowym problemem prasy lokalnej jest jednak duża liczba „wydawnictw samorządowych”, a więc wydawanej przez prezydentów i burmistrzów za pieniądze podatników. Przeprowadzone w 2008 r. badania odnotowały ogółem 2500 tytułów prasy lokalnej, z tego 36 proc. stanowiły pisma samorządowe, 26 proc. – prywatne, ok. 22 proc. – parafialne, ok. 10 proc. było wydawanych przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego, 4 proc. przez zakłady pracy, a ok. 2 proc. przez partie polityczne. Jedną z funkcji prasy powinna być kontrola władzy, a tej roli nie może spełniać czasopismo samorządowe, albowiem trudno wyobrazić sobie, aby władza kontrolowała samą siebie¹³.

PODSUMOWANIE

Właściwą wydaje się konkluzja, że potrzebna jest poważna dyskusja nad polskim modelem samorządności terytorialnej. W przeciwnym razie rozpoznane i przedstawione dysfunkcje i ułomności będą się pogłębiać, prowadząc do trwałej degeneracji. Tego później nie da się już naprawić. Należy wyrazić przekonanie, że zmian legislacyjnych nie sposób uniknąć, gdyż obecna regulacja prawna samorządów różni się od regulacji prawnej stanowiącej punkt wyjścia, a dokonane zmiany nie były dostatecznie przemyślane. Mimo krytycznych ocen liczne nowelizacje nie potrafiły wyeliminować błędów i ułomności. Istnieje także potrzeba scalenia i kodyfikacji prawa samorządowego¹⁴. Wiele zmian trzeba i da się wprowadzić w ramach obowiązującego porządku prawnego, lecz trzeba rozwikłać pojawiające się dyalematy. Najważniejsze z nich to:

¹² J. Wódz, Między lojalnością i regionalnością a nowoczesną legitymizacją władzy lokalnej, [w:] Samorząd – Rozwój – Integracja, (red.) M. Barański, Wydaw. Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2003, s. 25.

¹³ L. Pokrzycka, *Funkcjonowanie prasy lokalnej w Polsce*, „Trzeci Sektor” (2008), nr 14, s. 50-59.

¹⁴ A. Szewc, Ewolucja polskiego prawa samorządu terytorialnego w latach 1990-2010, „Samorząd terytorialny” (2010), nr 5, s. 21-22.

- Samorząd terytorialny, jako element systemu zarządzania państwem, czy forma organizacji wspólnoty mieszkańców-obywateli?
- Samorząd terytorialny, jako dostawca usług publicznych, czy podmiot odpowiedzialny za rozwój danego terytorium?
- Samodzielność i ochrona prawna samorządu terytorialnego, czy silny nadzór państwowy nad jego funkcjonowaniem?
- Głównie zadania zlecone, czy własne?
- Samodzielność finansowa samorządu, czy redystrybucja dochodów?
- Menedżerski, czy obywatelski model samorządności terytorialnej?
- Samorząd terytorialny, jako administrator i wykonawca usług publicznych, czy gospodarz terytorium, właściciel i podmiot prowadzący działalność gospodarczą?
- Zmiany legislacyjne, czy tylko nowelizacyjne korekty¹⁵?

Rozstrzygnięcie tych dylematów może sprawić, że kolejne zmiany miast powiększać obszary dysfunkcjonalności samorządów – będą powodowały lepsze ich funkcjonowanie i spotkają się z szeroka aprobatą społeczną.

Autor uważa, że w chwili obecnej stan samorządności polskiej daleki jest od doskonałości co potwierdzają słowa zmarłego niedawno prekursora i współtwórcy wizji „Polski samorządnej” – prof. Michała Kuleszy: „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”¹⁶. 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] Bsoul M., *Samorządność i demokracja w lokalnych społecznościach*, [w:] Samorząd – Rozwój – Integracja, red. M. Barański, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2003.
- [2] Dębowska-Romanowska T., *Prawne i pozaprawne uwarunkowania skuteczności gwarancji wynikających z art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji*, [w:] H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz (red.), *Finanse komunalne a Konstytucja*, Trybunał Konstytucyjny, Warszawa 2012.
- [3] Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Finanse samorządowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

¹⁵ J. Hausner red., *Raport ...*, *op. cit.*, s. 15.

¹⁶ J. Hausner red., *Raport ...*, *op. cit.*, s. 64.

- [4] Hausner H. (red.), *Raport o stanie samorządności w Polsce*, Wydaw. Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków 2013.
- [5] Imińczuk B., Puzyna W., *Gmina – Powiat – Województwo*, [w:] *ABC Samorządu terytorialnego*, red. B. Imińczuk Wydaw. Fundacji Demokracji Lokalnej 2006.
- [6] Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008.
- [7] Jacher W., *Władza jako czynnik integracji społeczności lokalnych i regionalnych*, [w:] *Samorząd – Rozwój – Integracja*, red. M. Barański, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2003.
- [8] Konstytucja RP.
- [9] Pokrzycka L., *Funkcjonowanie prasy lokalnej w Polsce*, „Trzeci Sektor” (2008), nr 14
- [10] Regulski J., *Samorząd terytorialny*, [w:] *ABC Samorządu terytorialnego*, red. B. Imińczuk, Wydaw. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej 2006.
- [11] Szewc A., *Ewolucja polskiego prawa samorządu terytorialnego w latach 1990-2010*, „Samorząd terytorialny”, 2010 nr 5, s. 21-22.
- [12] Wódz J., *Między lokalnością i regionalnością a nowoczesną legitymizacją władzy lokalnej*, [w:] *Samorząd – Rozwój – Integracja*, red. M. Barański, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2003.

STRESZCZENIE

25 lat samorządu terytorialnego w Polsce. Rozwój czy regres?

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, zaowocowało to nowymi negatywnymi trendami. Omówiona w artykule problematyka świadczy, że samorząd przegrywa walkę o samorządność z rządem – w wyniku tego następuje stopniowe upaństwowienie samorządów.

Słowa kluczowe: decentralizacja państwa, demokracja samorządowa, dysfunkcja samorządu terytorialnego, jednostki samorządu terytorialnego, media lokalne.

SUMMARY

25 years of local government in Poland. Development or regression?

Analysis of the local government development in Poland which was presented in this article shows its role in forming the civil society and its place which Polish Constitution guarantees. After twenty years of implementing this system it is, however, difficult 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 issues discussed in this article prove that the local government loses the struggle for self-government and that the gradual nationalization of local governments appears.

Keywords: decentralization of the State, democracy of self-government, dysfunctions of local government, self-government units, media local.



Małgorzata Kwiatkowska
Uniwersytet Ekonomiczny
we Wrocławiu

Efektywność działania regionalnych izb obrachunkowych w latach 2009-2013 – próba oceny

WSTĘP

Każdy z podmiotów funkcjonujących w systemie gospodarczym powinien w swojej działalności realizować postulat efektywnego działania. Nie oznacza to jednak, iż wszystkie podmioty muszą podporządkować swoje działania maksymalizacji zysku lub minimalizacji straty. Takie ukierunkowanie byłoby niemożliwe, a właściwie niewskazane w przypadku jednostek sektora non-profit, czy instytucji publicznych. Dążenie do jak najlepszego wyniku finansowego, to tylko jeden z aspektów efektywnego działania jednostki. Oprócz wymiaru ekonomicznego efektywność funkcjonowania organizacji można rozpatrywać w aspekcie prakseologicznym, zgodnie z którym efektywne działanie to dążenie do realizacji celu, w jakim organizacja została powołana. Celem powołania regionalnych izb obrachunkowych (RIO), których działalność będzie przedmiotem dalszej analizy, było zapewnienie ciągłości gospodarki jednostek samorządu terytorialnego, przy czym przy jego realizacji preferowanymi narzędziami miały być środki prewencyjne i naprawcze. Czy cel ten jest realizowany przez RIO? Czy rzeczywiście w swojej działalności preferują one środki prewencyjne i naprawcze, a tym samym czy działają one efektywnie nie tylko w wymiarze ekonomicznym, ale również prakseologicznym? By zrealizować cel artykułu, jakim jest odpowiedź na tak postawione pytania, nie można było wykorzystać metod tradycyjnej analizy wskaźnikowej. Stąd też podejmując próbę analizy i oceny gospodarki finansowej oraz stopnia realizacji celu, w jakim RIO zostały powołane, wykorzystano mierniki obrazujące relacje pomiędzy poszczególnymi kategoriami dochodów i wydatków RIO oraz efektami prowadzonej przez nie działalności kontrolnej. W części teoretycznej posłużono się meto-

dą analizy aktów prawnych, natomiast część empiryczna zbadana została przy wykorzystaniu prostych metod statystycznych.

1. INSTYTUCJA REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH

RIO powołane zostały ustawą z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych¹. Ustawodawca w art. 1 tejże ustawy zdefiniował RIO jako „państwowe organy nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie spraw finansowych oraz kontroli gospodarki finansowej i zamówień publicznych jednostek samorządu terytorialnego 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 wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego”². Jednak zakres zadań wykonywanych przez RIO jest znacznie szerszy niż tylko sprawowanie kontroli i nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego. RIO zajmują się również działalnością szkoleniową, instruktazową, informacyjną, opiniodawczą, ale także obsługują regionalne komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W badanym okresie, obok Krajowej Rady RIO, na terenie całego kraju działało 16 RIO, po jednej w każdym z województw. Instytucje te weszły w skład aparatu kontroli i nadzoru sprawowanego przez władzę państwową, stając się instytucją wyspecjalizowaną w zakresie finansów reaktywowanego samorządu terytorialnego.

„Do najważniejszych przesłanek powołania RIO należy zaliczyć:

- 1) proces decentralizacji państwa w drodze reaktywowania samorządu terytorialnego;
- 2) specyfikę działalności instytucji publicznych, jakimi są jednostki samorządu terytorialnego, 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”³.

¹ Ustawa z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych Dz. U. Nr 85, poz. 428 z póź. zm.

² Ibidem.

³ M. Kwiatkowska, *Geneza i przesłanki powstania regionalnych izb obrachunkowych w Polsce* [w:] P. Laskowski (red.), *Samorząd terytorialny a polityka lokalna*, Wałbrzych 2013, s. 35.

Do najważniejszych aktów prawnych regulujących funkcjonowanie RIO to:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej⁴,
- ustawa z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych⁵,
- rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 roku w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego RIO oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania⁶,
- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzania konkursu na członków kolegium regionalnej izby obrachunkowej⁷,
- rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 listopada 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzania konkursu na członków kolegium regionalnej izby obrachunkowej⁸.

Ugruntowanie pozycji RIO w systemie prawnym RP nastąpiło poprzez zapis art. 171 ust. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., który brzmi: „Organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe”⁹.

Jak wskazuje autorka projektu ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych T. Dębowska-Romantowska „... u podstaw tworzenia tych instytucji leżała idea ograniczania kryteriów nadzoru do *stricte* legalnych, czyli zasada formalizacji nadzoru. Założono, że RIO działać będą w oparciu o zasadę powściągliwości i proporcjonalności w stosowaniu środków nadzorczych. Wreszcie przyjęto zasadę pierwszoplanowego znaczenia zastosowania środków naprawczych – mających zapewnić ciągłość podstaw planistycznych prowadzenia gospodarki – nad środkami represyjnymi”¹⁰. Na tej

⁴ K. Właźlak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji państwowej*, Wolters Kluwer business, Kraków 2010, s. 180.

⁵ Ustawa z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych Dz. U. Nr 85, poz. 428 z późn. zm.

⁶ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 roku w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania Dz. U. Nr 167 poz. 1747.

⁷ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzania konkursu na członków kolegium regionalnej izby obrachunkowej Dz. U. Nr 130 poz. 1396 ze zm.: Dz. U. 2006 nr 213 poz. 1566.

⁸ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 listopada 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzania konkursu na członków kolegium regionalnej izby obrachunkowej.

⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

¹⁰ M. Stec (red.), *Regionalne izby obrachunkowe: Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy*, Wydawnictwo Wolters Kluwer business, Warszawa – Kraków 2010, s. 21.

podstawie można stwierdzić, iż w swojej działalności RIO powinny stosować przede wszystkim narzędzia prewencyjne, a więc rozszerzyć zakres czynności szkoleniowych oraz informacyjnych, by zapobiegać nieprawidłowościom, tym samym ograniczając prawdopodobieństwo i konieczność zastosowania narzędzi represyjnych.

Dzięki szerokiemu zakresowi kompetencji nadanych tym instytucjom kontroli państwowej dysponują one środkami zarówno kontroli *ex ante*, mającej odzwierciedlenie w działalności opiniodawczej, jak i kontroli *ex post*. Ponadto dzięki uprawnieniom z zakresu nadzoru RIO dbają o przestrzeganie prawa oraz działanie w ramach prawnych jednostek samorządu terytorialnego z zachowaniem ich samodzielności¹¹.

2. GOSPODARKA FINANSOWA REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH

Z uwagi na fakt, iż analiza wskaźnikowa gospodarki finansowej oraz efektywności działania RIO oparta zostanie na miernikach ilościowych, stąd też konieczne jest przybliżenie źródeł finansowania tychże podmiotów oraz ich potrzeby wydatkowe.

W badanym okresie kształtowanie dochodów RIO regulowały następujące akty prawne:

- ustawa z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych¹²,
- ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych¹³,
- ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (weszła w życie z dniem 1 stycznia 2010 r.)¹⁴.

RIO, jako państwowe jednostki budżetowe, gospodarują środkami publicznymi zgodnie z zasadą budżetowania brutto¹⁵, co oznacza iż swoje wydatki pokrywają bezpośrednio z budżetu państwa, natomiast ewentualne dochody zasilają również budżet państwa¹⁶. Podstawą działania jednostek budżetowych jest plan finansowy sporządzany w oparciu o założenia ustawy budżetowej, w której to określony został poziom planowanych dochodów oraz wydatków budżetu państwa, z uwzględnieniem środków przeznaczanych na wynagrodzenia pracowników każdej z grup jednostek.

Analiza źródeł finansowania RIO oraz ich celów wydatkowych wymaga jednak wcześniejszego omówienia zmian prawnych, jakie zostały wprowa-

¹¹ M. Kwiatkowska, *Geneza...*, op. cit., s. 38.

¹² Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych Dz. U. Nr 85, poz. 428 z późn. zm.

¹³ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

¹⁴ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych Dz. U. Nr 157, poz. 1241 z późn. zm.

¹⁵ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

¹⁶ Pietrzak B., Polański Z., Woźniak B., *System finansowy w Polsce, tom. 2*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2008, s. 59.

dzone w latach 2009-2013, gdyż miały one znaczący wpływ na kształtowanie się planów finansowo-rzeczowych RIO w badanym okresie.

W początkowych latach badanego okresu zasada budżetowania brutto nie obejmowała wszystkich dochodów uzyskanych przez RIO, co oznacza iż spod obowiązku odprowadzania do budżetu państwa uzyskanych przez RIO dochodów wyłączone zostały pewne środki (tzw. dochody własne). Niepodlegające wpłacie na rachunek budżetu państwa środki pieniężne gromadzone były na specjalnie utworzonym przez jednostkę rachunku dochodów własnych. Na podstawie art. 22 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych na wydzielonym rachunku dochodów własnych RIO mogły gromadzić m.in. dochody z otrzymanych spadków oraz darowizn, odszkodowań i wpłat z tytułu uszkodzonego lub utraconego mienia, którym jednostka zarządzała lub którego była użytkownikiem, a także zgodnie z ust. 2 tegoż artykułu dochody określone w art. 1 ust. 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych – pochodzące z prowadzonej odpłatnie działalności informacyjnej oraz szkoleniowej¹⁷. Przeznaczeniem tychże dochodów mogło być jedynie pokrycie kosztów ich uzyskania (przygotowanie i wydanie materiałów szkoleniowych, broszur informacyjnych, organizacja szkoleń lub odtworzenie, naprawa utraconego, bądź uszkodzonego mienia), natomiast wypracowana nadwyżka w znacznej części mogła pozostać w gestii RIO. Taka klasyfikacja obowiązywała do 30 czerwca 2010 roku¹⁸. Z dniem 1 lipca 2010 roku rachunki, na których były gromadzone dochody własne RIO zostały zlikwidowane, natomiast zgromadzone na nich środki zostały przekazane na rachunek budżetu państwa, co doprowadziło do znacznego zwiększenia puli dochodów zrealizowanych i przekazanych do budżetu państwa. Ponadto konsekwencją wprowadzonych przepisów była zmiana zasad klasyfikacji budżetowej, co miało również wpływ na strukturę rzeczowo-finansową planu RIO.

Podstawowym rodzajem działalności RIO są zadania z zakresu kontroli i nadzoru nad jednostkami sektora samorządowego, jednak dochody uzyskane z tego źródła nie stanowią głównego rodzaju dochodów badanych jednostek. Do źródeł finansowania RIO można zaliczyć: grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od ludności oraz osób prawnych, wpływy z różnych opłat (głównie są to zwroty kosztów przeprowadzonych postępowań o naruszenie dyscypliny finansów publicznych), dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych, wpływy z usług (dawne dochody własne), wpływy ze sprzedaży wyrobów oraz składników majątkowych, wpływy z różnych dochodów (wpłaty za udostępnienie informacji publicznej przetworzonej, opłaty za usługi kserograficzne, zwroty nadpłaconych składek na ubezpieczenie społeczne z lat ubiegłych), pozostałe odsetki (głównie odsetki na rachunkach bankowych) oraz wpływy nadwyżki dochodów własnych¹⁹.

¹⁷ Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych Dz. U. Nr 85, poz. 428 z późn. zm.

¹⁸ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

¹⁹ Krajowa Rada RIO, Sprawozdania z sprawozdań z działalności regionalnych izb obrachunkowych oraz wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2009-2013, Warszawa 2010-2014.

Tabela 1. Dochody regionalnych izb obrachunkowych w latach 2009–2013 (w zł)

Rodzaje dochodów	Lata				
	2009	2010	2011	2012	2013
Grzywny, mandaty i inne kary pieniężne od ludności	6 646	15 448	25 124	19 235	17 796
Grzywny i inne kary pieniężne od osób prawnych	1 796	0	160 365	0	733
Wpływy z różnych opłat	154 559	183 708	226 088	221 029	179 707
Dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych	85 647	84 359	101 819	104 333	112 351
Wpływy z usług	0	297 500	2 397 425	2 856 512	2 807 291
Wpływy ze sprzedaży wyrobów	560	0	5 208	400	0
Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych	5 505	8 165	7 771	13 410	32 991
Pozostałe odsetki	9 879	12 989	9 478	10 503	3 826
Wpływy z różnych dochodów	25 442	22 355	140 138	130 559	16 301
Wpływy do budżetu nadwyżki dochodów własnych	10 732	79 380	0	0	0
Dochody ogółem	300 766	703 904	3 073 416	3 355 981	3 170 996

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności regionalnych izb obrachunkowych oraz wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2009–2013, Krajowa Rada RIO, Warszawa 2010–2014.

W badanym okresie można zauważyć znaczące zmiany wielkości zrealizowanych przez RIO dochodów. W latach 2009–2013 dochody odprowadzone do budżetu państwa wzrosły, głównie na skutek zmian prawnych, z blisko 301 tys. zł do ponad 3 170 tys. zł, co oznacza iż każda z RIO przekazała w ciągu roku przeciętnie na rachunek budżetu od ponad 18 tys. zł (w 2008 roku) do blisko 210 tys. zł (w 2012 roku). Zmiana klasyfikacji dochodów skutkowałą wzrostem ogółu dochodów przekazanych w 2010 roku do budżetu o 134% w porównaniu z rokiem poprzednim. W dalszych latach najwyższym wskaźnikiem dynamiki tej kategorii charakteryzował się 2011 rok, w którym RIO zasiły budżet państwa kwotą o 337% wyższą niż miało to miejsce w roku 2010.

Należy zauważyć, iż głównymi źródłami dochodów RIO były w 2009 roku wpływy z różnych opłat (zwroty kosztów postępowań przed komisjami orzekającymi o naruszenie dyscypliny finansów publicznych), natomiast od 2010 roku wpływy z działalności szkoleniowej i informacyjnej.

Tabela 2. Zrealizowane wydatki regionalnych izb obrachunkowych w latach 2009–2013 (w tys. zł)

Wydatki	Lata				
	2009	2010	2011	2012	2013
Wynagrodzenia osobowe	63 520	66 262	66 497	66 504	70 803
Pochodne od wynagrodzeń	11 036	11 594	11 651	12 652	13 757
Dodatkowe wynagrodzenie roczne	4 682	4 896	5 001	5 031	5 033
Wydatki ogólnoadministracyjne	10 106	12 984	15 934	18 079	17 788
Podróże służbowe krajowe i zagraniczne	2 260	3 077	2 660	2 918	3 239
Wydatki i zakupy inwestycyjne	203	2 381	1 487	1 633	1 488
Odpisy na ZFŚS	1 375	1 441	1 511	1 495	1 518
Wydatki ogółem	93 329	102 635	104 741	108 312	113 626

Źródło: opracowanie własne na podstawie źródła wskazanego pod tab. 1.

Zmiany przepisów prawa w badanym okresie w znacznie mniejszym stopniu dotyczyły stronę wydatkową planu finansowego RIO. W latach 2009-2013 można zauważyć systematyczny wzrost ponoszonych wydatków, z 93 329 tys. zł do 113 626 tys. zł, czyli o blisko 22% w ciągu czterech lat. W największym stopniu wydatki RIO wzrosły na koniec 2010 roku i były o ponad 9% wyższe niż na koniec roku poprzedniego.

Najważniejszą grupą wydatkową były koszty wynagrodzeń pracowników oraz pochodnych od wynagrodzeń, jednak ich udział w ogólnej puli wydatków rocznych stale malał. Na początku badanego okresu udział sumy wydatków na wynagrodzenia osobowe, dodatkowe wynagrodzenie roczne oraz pochodne od wynagrodzeń w wydatkach ogółem wynosił ponad 84%, natomiast na koniec 2013 roku już tylko 79%, co stanowi spadek o 5 pkt. proc. Jest to konsekwencją wolniejszego wzrostu tej kategorii wydatków w stosunku do pozostałych grup wydatkowych.

3. ANALIZA EFEKTYWNOŚCI DZIAŁANIA REGIONALNYCH IZB OBRACHUNKOWYCH

RIO jako jednostki niekomercyjne, których celem funkcjonowania nie jest maksymalizacja zysku, nie mogą być w swojej działalności oceniane w oparciu o tradycyjne założenia i mierniki analizy wskaźnikowej, tak jak ma to miejsce w przypadku przedsiębiorstw. Odmienny jest charakter i cel

powołania tychże podmiotów. Stąd też do podjętej próby oceny gospodarki finansowej RIO wykorzystane zostały zagregowane mierniki badające relacje między wydatkami i dochodami uzyskiwanymi przez te instytucje, natomiast ocena efektywności działania RIO w wymiarze prakseologicznym, rozumiana przez pryzmat stopnia realizacji celów, do jakich zostały powołane te instytucje, dokonana została w oparciu o dane dotyczące wyników przeprowadzonych przez RIO kontroli oraz ich skutków finansowych (tab. 3). Przy czym należy wspomnieć, iż zgodnie ze słowami autorki ustawy powołującej RIO miały być one organami kontroli i nadzoru, zapewniającymi ciągłość gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, przy czym w swojej działalności kierować się miały przede wszystkim środkami naprawczymi i prewencyjnymi.

Tabela 3. Wybrane wskaźniki analizy gospodarki finansowej oraz efektywności działania regionalnych izb obrachunkowych w latach 2009–2013 (w %, zł, szt.)

Wyszczególnienie	Lata				
	2009	2010	2011	2012	2013
Relacja dochodów do wydatków budżetowych [%]	0,31	0,69	2,93	3,1	2,79
Wskaźnik pokrycia wydatków inwestycyjnych z dochodów majątkowych (ze sprzedaży składników majątkowych) [%]	2,71	0,34	0,52	0,82	2,22
Relacja wpływów z usług do dochodów z tytułu kar i grzywien od ludności i osób prawnych [zł]	0	19,3	12,9	148,5	151,5
Wskaźnik efektywności postępowań komisji orzekających (nałożone kary pieniężne/koszty przeprowadzonych postępowań) [%]	5,46	8,41	80,88	9,28	10,64
Wskaźnik pokrycia kosztów obsługi z dochodów z tytułu najmu i dzierżawy majątku [%]	0,85	0,65	0,64	0,58	0,63
Przeciętny koszt przeprowadzenia kontroli [zł]	80318	78768	75516	8012	87946
Przeciętny poziom stwierdzonych nieprawidłowości [tys. zł]	5403	5330	3534	3469	11043
Przeciętne korzyści dla jednostki samorządu terytorialnego z tytułu szkolenia pracowników RIO [zł]	81	47	249	29	39
Przeciętna liczba stwierdzonych nieprawidłowości podczas kontroli [szt.]	14	13	11	11	11
Wskaźnik efektywności działalności szkoleniowej i informacyjnej RIO [zł]	-	23343	2044	1642	5082

Źródło: opracowanie własne na podstawie źródła wskazanego pod tab. 1.

Punktem wyjścia przeprowadzanej analizy wskaźnikowej gospodarki finansowej RIO jest relacja pomiędzy dochodami odprowadzonymi do budżetu państwa a poniesionymi przez RIO wydatkami. W badanym okresie relacja ta do 2012 roku systematycznie rosła. Od początku analizowanego okresu do 2012 roku zwiększyła się, z 0,31% do 3,10%, czyli o 2,79 pkt. proc. Wzrost ten był spowodowany szybszym przyrostem dochodów RIO na skutek zmian w klasyfikacji dochodów niż miało to miejsce w przypadku wydatków. Zmiana przepisów dotycząca uznania od połowy 2010 roku dochodów własnych izb za dochody budżetowe spowodowana była postępującym procesem konsolidacji finansów publicznych. Mimo znacznego wzrostu dochodów RIO nadal stopień pokrycia nimi wydatków pozostawał na bardzo niskim poziomie. Relacja ta pozwalała również zauważyć, w jak niewielkim stopniu budżet państwa w początkowym okresie analizy (do połowy 2010 roku) czerpał korzyści z najbardziej dochodowej działalności RIO – działań szkoleniowych oraz informacyjnych. Na podstawie tak niskiego poziomu badanego wskaźnika można by stwierdzić, że RIO stanowią jedynie obciążenie dla budżetu państwa. Byłby to jednak wniosek zbyt uproszczony i daleko idący. Oceniając zasadność ich powoływania i funkcjonowania należy pochylić się nie tylko nad kosztami ich funkcjonowania, ale również nad rolą jaką odgrywają w systemie gospodarczym.

Drugim z omawianych wskaźników obranym w oceny gospodarki finansowej RIO jest relacja pomiędzy wydatkami inwestycyjnymi oraz dochodami majątkowymi. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wprowadziła obowiązek finansowania wydatków inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego z dochodów niebędących dochodami bieżącymi, czyli środków ze źródeł dłużnych lub dochodów majątkowych. Oczywiście spod tego obowiązku wyłączone są państwowe jednostki budżetowe, jednak należy sprawdzić, czy w przypadku wprowadzenia takiego przepisu spełniałyby one dany warunek. W badanym okresie wskaźnik ten wykazywał różnokierunkowe zmiany. Do 2011 roku jego wartość zmniejszała się, z 2,71% do 0,52%, czyli o 2,19 pkt. proc., by w późniejszym okresie wzrosnąć do poziomu bliskiego wartości z 2009 roku. Tak niski poziom badanej relacji obrazuje, iż w żadnym z badanych lat RIO nie uzyskały dochodów ze sprzedaży majątku w wysokości odpowiadającej poniesionym wydatkom inwestycyjnym. Oznacza, że zakupy środków trwałych sfinansowane były ze środków przeznaczonych na bieżącą działalność izb (w związku z funkcjonowaniem w ramach budżetu państwa i brakiem możliwości zaciągania zobowiązań).

Aspekt finansowy związany z analizą stosowanych środków prawnych obrazuje relacja pomiędzy dochodami z tytułu odpłatnego świadczenia usług oraz dochodami uzyskanymi z kar i grzywien od ludności i osób prawnych. Jak wskazują dane, środki uzyskane z działalności szkoleniowej i informacyjnej, czyli dochody z pełnienia funkcji prewencyjnej od 2011 roku powiększają przewagę nad dochodami uzyskanymi z zastosowania środków represyjnych. Dochody z tytułu kar i grzywien odpowiadają znikomej części dawnych dochodów własnych. Na koniec badanego okresu wpływ z organizacji szkoleń były ponad 150 razy wyższe niż dochody z kar i grzywien. Stanowi to potwierdzenie realizacji celu powołania RIO, którym

było przedkładanie instrumentów naprawczych nad środki represyjne oraz nastawienie na zapobieganie nadużyciom poprzez działalność instruktażową i informacyjną, a tym samym świadczy o efektywności działania RIO w sensie prakseologicznym. Dochody z tytułu grzywien i kar pieniężnych na niskim poziomie mogą być spowodowane obniżoną restrykcyjnością organów kontroli i nadzoru lub skutecznością podejmowanych działań informacyjnych oraz szkoleniowych.

Wskaźnik badający relację między wartością nałożonych grzywien i kar pieniężnych w stosunku do zwróconych kosztów postępowań przeprowadzonych przed komisją orzekającą w latach 2009-2013 nie wykazywał jednokierunkowych zmian. Najniższą jego wartością charakteryzował się 2009 rok, w którym wyniósł on 5,42%, najwyższą natomiast 2011 rok, w którym wyniósł on 80,88%. Tak wysoka wartość wskaźnika spowodowana była uzyskaniem znacznie wyższych dochodów z kar i grzywien nałożonych na osoby prawne niż miało to miejsce w pozostałych latach. Przy czym należy zauważyć, iż wzrost kosztów postępowań następował tylko do 2011 roku, w późniejszym okresie tendencja ta się odwróciła. Spadek wartości badanej relacji od 2011 roku potwierdza coraz mniejszą restrykcyjność organów kontroli i nadzoru.

Ostatnim z omawianych wskaźników analizy gospodarki finansowej RIO jest relacja pomiędzy dochodami z tytułu najmu i dzierżawy majątku a kosztami obsługi administracyjnej RIO. W analizowanym przedziale czasowym wskaźnik ten nie wykazywał jednokierunkowych zmian. Jego wartość do 2012 roku stale malała, z 0,85% w 2009 roku do 0,58% w 2012 roku. Dopiero końcowe lata badanego okresu charakteryzowały się wzrostem tejże relacji, do poziomu 0,63%. Spadek badanej relacji wywołany był szybszym wzrostem wydatków administracyjnych w stosunku do wzrostu dochodów majątkowych. Celem przedstawienia danego wskaźnika było zobrazowanie jaka część kosztów związanych z bieżącym funkcjonowaniem izb może być pokrytych z dochodów z obsługi majątku.

Analiza efektywności działania RIO dokonana została przez pryzmat wyników czynności kontrolnych RIO. Pierwszy z omawianych wskaźników ma dostarczyć danych na temat wysokości przeciętnych kosztów przygotowania i przeprowadzenia kontroli. W tym celu porównana została wielkość wydatków poniesionych przez RIO w badanych latach do liczby przeprowadzonych kontroli. Z wartości tejże relacji wynika, iż do 2011 roku przeciętny koszt przeprowadzenia kontroli zmniejszył się z ponad 80 tys. zł do blisko 76 tys. zł, czyli o ponad 4 tys. zł (spadek o 5%), by w późniejszym okresie wzrosnąć do blisko 89 tys. zł, czyli o ponad 13 tys. zł (wzrost o 17%). Malejącą wartość wskaźnika ukształtowały wydatki RIO rosnące w wolniejszym tempie niż liczba kontroli. Celem ujęcia tego wskaźnika jest zobrazowanie, jak wysokie koszty ponosi państwo (ze pośrednictwem RIO), w celu zapewnienia bezpieczeństwa gospodarowania środkami publicznymi.

Drugim ze wskaźników pomocnych przy ocenie efektywności działania RIO jest przeciętna wartość nieprawidłowości stwierdzonych podczas jednej kontroli. Wartość wskaźnika informuje, iż w latach 2009-2012 podczas jednej kontroli wykrywane były nieprawidłowości na coraz mniejszą skalę. Przeciętny poziom nieprawidłowości w tym okresie, zmniejszył się z ponad

5 mln zł w 2009 roku do nieco ponad 3,4 mln zł w 2012 roku, czyli o 1,6 mln zł (spadek o 32%). Wynika to z faktu rosnącej liczby kontroli w latach 2010-2012 (wzrost z 1303 do 1352 kontroli) i malejącej wartości ogółem wykrytych nieprawidłowości (spadek z 6 278 mln zł do 4 690 mln zł). Malejąca wartość tego wskaźnika świadczy o coraz lepszym przygotowaniu merytorycznym pracowników administracji samorządowej oraz skuteczności przeprowadzanych szkoleń i działalności informacyjnej RIO.

Kontrole RIO oznaczają nie tylko dla władz samorządowych możliwość wykrycia błędów i nieprawidłowości. Oznaczają one również realne korzyści z tytułu poprawy gospodarki finansowej i realizacji zaleceń pokontrolnych. Aby ocenić jak duże korzyści może odnieść jednostka samorządu terytorialnego nie tylko dzięki szkoleniu pracowników samorządowych, ale również dzięki inwestowaniu środków publicznych w kadrę RIO zbadano stosunek korzyści finansowych uzyskanych z przeprowadzonych kontroli do wydatków poniesionych na szkolenia pracowników RIO. Wartość wskazanej relacji wahała się w badanym okresie od 29 zł do 249 zł, jednak nie wykazywała ona jednolitej tendencji w całym analizowanym przedziale czasowym. Najwyższa wartość wskaźnika informuje, że każde wydane 1 zł na szkolenie pracownika RIO pozwoliło poprawić sytuację jednostki o 249 zł, co obrazuje, jak ważnym procesem jest inwestycja w kapitał ludzki, zwłaszcza w instytucjach publicznych.

Pozytywnym zjawiskiem, a jednocześnie potwierdzeniem skuteczności i efektywności działania RIO jest liczba nieprawidłowości przeciętnie wykrywanych podczas jednej kontroli. Liczba ta w badanym okresie zmniejszyła się z 14 do 11.

Ostatnim z wykorzystanych wskaźników jest wskaźnik efektywności działalności szkoleniowej i informacyjnej RIO. Przedstawia on relację wartości wykrytych w ciągu roku nieprawidłowości do dochodów RIO z tytułu przeprowadzonych szkoleń. Wartość tejże relacji zmniejszyła się z ponad 23 tys. zł w 2009 roku do blisko 2 tys. zł w 2012 roku. Zmniejszenie się badanej wielkości oznacza, iż rosnąca liczba szkoleń przeprowadzanych przez RIO prowadzi do zmniejszenia wartości wykrywanych nieprawidłowości, co jest przejawem efektywności RIO w zakresie stosowania środków prewencyjnych doradczych.

ZAKOŃCZENIE

Regionalne izby obrachunkowe zostały powołane jako instytucje kontroli i nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego. Z racji tego, iż ich cel funkcjonowania, którym jest zapewnienie ciągłości gospodarki jednostek samorządowych przy wykorzystaniu przede wszystkim środków prawnych oraz prewencyjnych, jest zasadniczo różny od celu działania przedsiębiorstw, dlatego też ocena efektywności działania RIO pod względem ekonomicznym oraz prakseologicznym nie może być oparta na tradycyjnych wskaźnikach finansowych. Stąd też w artykule zaproponowano 10 wskaźników opartych na wielkościach zagregowanych, które badały relacje między poszczególnymi kategoriami dochodów i wydatków RIO oraz efekta-

mi prowadzonych przez nie kontroli. Ich wartości wskazują na pełną realizację celu postawionego przy powoływaniu RIO, którym było zapewnienie ciągłości gospodarki jednostek samorządu terytorialnego, co oznacza, że RIO działają efektywnie w aspekcie prakseologicznym. Jednak należy zaznaczyć, iż taka ocena nie może opierać się jedynie na pomiarze kosztów i korzyści finansowych funkcjonowania danej jednostki. Powinna brać także pod uwagę efektywność jego działania oraz korzyści niefinansowe, jakie on generuje, w postaci chociażby zwiększenia bezpieczeństwa i ochrony obywateli, czy też poprawy relacji pomiędzy jednostkami zdecentralizowanymi, a podmiotami władz centralnych. Stąd też powyższa analiza powinna stać się punktem wyjścia do dalszych badań.

LITERATURA:

- [1] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz. U. Nr 78, poz. 483.
- [2] Krajowa Rada RIO, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych oraz wykonania budżetów przez JST w latach 2009*, Warszawa 2010.
- [3] Krajowa Rada RIO, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych oraz wykonania budżetów przez JST w latach 2010*, Warszawa 2011.
- [4] Krajowa Rada RIO, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych oraz wykonania budżetów przez JST w latach 2011*, Warszawa 2012.
- [5] Krajowa Rada RIO, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych oraz wykonania budżetów przez JST w latach 2012*, Warszawa 2013.
- [6] Krajowa Rada RIO, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych oraz wykonania budżetów przez JST w latach 2013*, Warszawa 2014.
- [7] Kwiatkowska M., *Geneza i przesłanki powstania regionalnych izb obrachunkowych w Polsce* [w:] P. Laskowski (red.), *Samorząd terytorialny a polityka lokalna*, Wałbrzych 2013.
- [8] Pietrzak B., Polański Z., Woźniak B., *System finansowy w Polsce*, tom. 2, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2008.
- [9] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzania konkursu na członków kolegium regionalnej izby obrachunkowej Dz. U. Nr 130 poz. 1396 z późn. zm.
- [10] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 listopada 2006 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków przeprowadzania konkursu na członków kolegium regionalnej izby obrachunkowej.

- [11] Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2004 roku w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb, liczby członków kolegium i trybu postępowania Dz. U. Nr 167 poz. 1747.
- [12] Stec M. (red.), Regionalne izby obrachunkowe: Charakterystyka ustrojowa i komentarz do ustawy, Wydawnictwo Wolters Kluwer business, Warszawa – Kraków 2010.
- [13] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
- [14] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych Dz. U. Nr 157, poz. 1241 z późn. zm.
- [15] Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych Dz. U. Nr 249, poz. 2104 z późn. zm.
- [16] Ustawa z dnia 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych Dz. U. Nr 85, poz. 428 z późn. zm.
- [17] Właźlak K., *Rozwój regionalny jako zadanie administracji państwowej*, Wolters Kluwer business, Kraków 2010.

STRESZCZENIE

Efektywność działania regionalnych izb obrachunkowych w latach 2009-2013 – próba oceny

Wszystkie podmioty funkcjonujące w systemie gospodarczym powinny opierać swoje funkcjonowanie o zasadę efektywnego działania. Przy czym nie każda jednostka powinna być ukierunkowana na maksymalizację zysku, bądź minimalizację straty. Jednostki sektora non-profit, czy też instytucje publiczne ideę efektywnego działania powinny urzeczywistniać przez dążenie do realizacji celów, do jakich zostały powołane, a więc do uzyskania efektywności w aspekcie prakseologicznym. Celem powołania RIO było zapewnienie ciągłości gospodarowania jednostek samorządu terytorialnego, przy czym przy realizacji tego celu winny one preferować środki prewencyjne i naprawcze. Wyniki analizy gospodarki finansowej i efektywności działania RIO przeprowadzonej z wykorzystaniem nietradycyjnych wskaźników pozwalają stwierdzić, iż RIO konsekwentnie realizują cel, do jakiego zostały powołane, a tym samym działają efektywnie w sensie prakseologicznym. Należy jednak stwierdzić, iż dokonana analiza powinna być jedynie punktem wyjścia do dalszych badań.

SUMMARY

Effectiveness of action of regional account chambers in 2009-2013 years – attempt of the evaluation

All entities being functional in the economic system should base their functioning for the principle of effective action. In addition not every individual should be directed at the maximization of the profit, or the minimization of the loss. Units of the sector non-profit, whether public institutions should also fulfil the idea of effective action through the aspiration for achievements of the goals they were appointed to which, that is for getting the effectiveness in the aspect praxeological. In order to appoint Regional Account Chambers providing for the continuity the management of self-government units was, in addition at the achievement of this objective they should prefer preventive measures and repair. Analysis results of the financial management and the effectiveness of Regional Account Chambers action conducted with using nontraditional indicators allow to state that consistently they are carrying Regional Account Chambers out purpose they were appointed to which, and hence are acting effectively in the meaning praxeological. One should however state that made analysis should be only a point of departure for further research.



Jolanta Mrówka, Małgorzata Markowska
Uniwersytet Ekonomiczny
we Wrocławiu

Strategia a rozwój regionu na przykładzie województwa dolnośląskiego

Reforma administracyjna przyniosła ze sobą nie tylko zmiany ustrojowe, lecz także rozwój systemu planowania i zarządzania strategicznego w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce, którego pełny rozkwit nastąpił po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej 1.05.2004 r. Instytucje publiczne stały się odpowiedzialne za zapewnienie jak najlepszej jakości życia mieszkańcom. Zaspokojenie zwiększających się potrzeb możliwe jest m.in. dzięki szeroko pojmowanemu zarządzaniu i myśleniu strategicznemu.

Publiczne zarządzanie strategiczne jest procesem nastawionym na identyfikowanie lub formułowanie i wdrażanie strategii jednostki terytorialnej¹. Rozumiane jest, jako długookresowe planowanie i koordynowanie działań władz samorządowych, które zapewnią jej dostosowanie się do otoczenia oraz osiągnięcie określonych celów strategicznych. Zarządzanie strategiczne w organizacjach administracji publicznej nie jest celem samym w sobie, a istotnym instrumentem sprawowania władzy². Ze względu na racjonalizację wydatków budżetowych oraz redukcję kosztów świadczenia usług publicznych stało się ono procesem niezbędnym dla sektora administracji samorządowej³.

Cel artykułu stanowi poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, czy przedsięwzięcia podejmowane w ramach Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego w latach 2007-2013 przyczyniły się do zwiększenia spójności i konkurencyjności Dolnego Śląska oraz polepszenia warunków życia jego mieszkańców. Oceny realizacji strategii dokonano w oparciu o analizę

¹ T. Gołębiowski, *Zarządzanie strategiczne. Planowanie i kontrola*, Difin, Warszawa 2001, s. 52-53.

² B. Koźuch, *Publiczne zarządzanie strategiczne. Zasady i metody*, [w:] B. Koźuch, C. Kochalski (red.) *Strategiczne zarządzanie miastem w teorii i praktyce urzędu miasta Poznania*, Monografie i Studia Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011, s. 8-9.

³ T. Domański, *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1998, s. 50.

kształtowania się wartości wskaźników przyjętych w dokumencie Strategii, jako mierników realizacji celów strategicznych i pośrednich w latach 2007-2013.

POJĘCIE I ZADANIA STRATEGII

Z dniem 1.01.1999 roku, jednym z podstawowych zadań samorządów województwa stało się programowanie, planowanie rozwoju regionalnego. Realizowane jest ono poprzez opracowywanie strategii rozwoju województwa, na mocy ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa⁴.

Pojęcie strategii wywodzi się z języka greckiego. Pierwotnie była kojarzona ze sztuką działań wojennych. Termin *strategos* powstał z połączenia dwóch słów: *stratos*, które oznaczało armię, wojsko oraz *agein* – przywództwo, dowodzenie⁵. Obecnie strategia to najważniejszy dokument opracowywany przez władze organizacji. W literaturze możemy spotkać różne definicje tego słowa. S.R. Kłoskowski i J. Adamski uważają, że to pewnego rodzaju scenariusz przyszłości, którego osiągnięcie możliwe jest poprzez określone działania władz powodujące transformację sytuacji obecnej na projektowaną⁶. E. Nowińska przedstawia strategię, jako „wieloletni program rozwoju zawierający cele długofalowe uporządkowane w sposób hierarchiczny i sposoby ich realizacji, podlegający ciągłej aktualizacji i społecznie akceptowany”⁷. Według R. Broła to scenariusz rozwoju, który określa wizję, misję, cele i zadania strategiczne jednostki oraz metody ich realizacji⁸. Z kolei dla M. Pańkowskiej to wzorzec decyzji integrujący cele, polityki i sekwencje działań organizacji. „Dobrze sformułowana strategia powinna uporządkować i rozmieścić zasoby organizacji w unikalny sposób w oparciu o dobrze sformułowane wewnętrzne kompetencje pracownicze, przy antycypacji zmian w środowisku i prognozowaniu potencjalnych działań konkurentów”⁹.

M. Marchesnay opisując strategię wyróżnił cztery wątki charakterystyczne dla postępowania strategicznego: wątek celów, planu, otoczenia oraz zmiany. Według pierwszego z nich, strategią jest każde postępowanie, które opiera się na formułowaniu długookresowych celów. Kolejny głosi, że strategią jest działanie polegające na planowaniu alokacji zasobów w określonym czasie. W skrajnym zrozumieniu dowodzi się, że bez planu nie ma strategii. Trzeci wątek nazywa strategią dokumenty i działania, które mają

⁴ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz. U.1998 nr 91 poz. 576).

⁵ K. Oblój, *Strategia organizacji*, PWE, Warszawa 2007, s. 18.

⁶ S.R. Kłoskowski, J. Adamski, *Strategie rozwoju gospodarczego miast i gmin*, C. D. Wagner (red.), Międzykomunalna Spółka Akcyjna MUNICIPIUM S.A., LGPP, Warszawa 1999, s. 12.

⁷ E. Nowińska, *Strategiczne planowanie rozwoju gmin na przykładzie gmin przygranicznych*, [w:] B. Gruchman, F. Walk, E. Nowińska (red.) *Strategia rozwoju lokalnego na przykładzie gmin pogranicza polsko-niemieckiego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2000, s.70-71.

⁸ R. Brol (red.), *Zarządzanie rozwojem lokalnym – studium przypadków*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1998, s. 17.

⁹ M. Pańkowska, *Zarządzanie zasobami informatycznymi*, Difin, Warszawa 2001, s. 33.

na celu podniesienie atrakcyjności oraz konkurencyjności danej jednostki terytorialnej w długim okresie w stosunku do otoczenia. W tym przypadku można mówić o tzw. marketingu strategicznym. Natomiast zgodnie z ostatnim, decyzja jest strategiczna, jeśli pociąga za sobą istotne zmiany w funkcjonowaniu danej jednostki terytorialnej. W związku z tym każdy dokument, który takie zmiany przewiduje określany jest mianem strategii¹⁰.

Do zadań strategii rozwoju należy tworzenie podstaw do sprawnego, skutecznego oraz efektywnego zarządzania jednostką terytorialną przez jej władze w długim i krótkim horyzoncie czasowym; przygotowania władz samorządowych do działań w sytuacji niepewności i ryzyka wynikających ze zmieniających się uwarunkowań rozwojowych; uwzględnienia w praktyce takich warunków, które ułatwią w przyszłości przełamywanie barier rozwojowych danej jednostki terytorialnej; optymalnego wykorzystania ograniczonych własnych środków finansowych; promocji danej jednostki terytorialnej i stymulowania jej rozwoju¹¹. Ponadto strategia rozwoju powinna umożliwić władzom samorządowym pozyskanie środków finansowych z różnych źródeł zewnętrznych, w tym z budżetu UE na realizację przewidzianych w niej przedsięwzięć¹².

Biorąc powyższe pod uwagę, strategia rozwoju regionalnego to pewien scenariusz systemowego i długofalowego działania władz, poszczególnych jednostek terytorialnych, wobec szans i zagrożeń wynikających z otoczenia regionu, ukierunkowany przez wartości i opcje uznane przez jego mieszkańców, bazujący na wewnętrznym potencjale sił i uwzględniający jego wewnętrzne słabości. Koncepcja systemowego działania tego dokumentu polega na formułowaniu perspektywicznych celów i ich modyfikacji w zależności od zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych, określaniu niezbędnych zasobów ludzkich, rzeczowych, finansowych i naturalnych oraz sposobów postępowania zapewniających ich realizację a także optymalne wykorzystanie i rozmieszczenie przestrzenne zasobów dla zapewnienia odpowiednich warunków egzystencji i rozwoju społeczności danego regionu.

ASPEKT PRAWNY PLANOWANIA STRATEGICZNEGO W REGIONIE

Ogół przepisów regulujących krajowe zarządzanie strategiczne określa ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, wyróżniająca trzy kategorie strategii rozwoju, na podstawie których realizowana jest polityka rozwoju¹³.

Podstawowym dokumentem strategicznym odnoszącym się do szczebla regionalnego jest strategia rozwoju województwa, uwzględniająca przede wszystkim przesłanki wynikające z Unijnej polityki spójności oraz krajowej

¹⁰ M. Marchesnay, *Zarządzanie strategiczne. Geneza i rozwój*, Poltext, Warszawa 1994, s. 13.

¹¹ M. Ziolkowski, *Proces formułowania strategii rozwoju gminy*, [w:] M. Majchrzak, A. Zalewski (red.) *Samorząd terytorialny a rozwój Lokalny*, SGH, Warszawa 2000, s. 14.

¹² K. Pająk, *Rola samorządu terytorialnego w kształtowaniu rozwoju lokalnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2005, s. 159-160.

¹³ Art. 9 Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. 2006, Nr 227 poz. 1658 ze zm.).

polityki rozwoju. Strategia rozwoju województwa powinna uwzględniać cele określone w Strategii Rozwoju Kraju (SRK), Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego (KSRR) oraz odpowiednich strategii ponadregionalnych¹⁴. Zasady związane z jej opracowywaniem i realizacją, a także z konstruowaniem ram finansowych regulują stosowne przepisy prawne. Należą do nich: Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. 1998 nr 91 poz. 576); Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. 2006, Nr 227 poz. 1658); Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. 2008, Nr 199 poz. 1227) oraz Ustawa z 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych (Dz. U. 2009 nr 157 poz. 1240).

Najważniejszym aktem prawnym nakładającym na władze województwa obowiązek tworzenia strategii rozwoju jest Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa. Samorząd wojewódzki, jako instytucja odpowiedzialna za rozwój społeczno-gospodarczy w regionie, zgodnie z tym aktem, pełni podstawową rolę w procesie programowania i zarządzania oraz koordynowania działań rozwojowych na poziomie regionalnym. Ustawa nakłada na niego również obowiązek prowadzenia polityki rozwoju.

Przepisy kolejnego aktu ściśle określają zadania jednostki samorządu terytorialnego związane z opracowaniem strategii rozwoju oraz elementy, jakie powinna zawierać. Władze samorządu województwa, w celu realizacji przyjętych strategii, zostały zobowiązane do opracowywania i przyjmowania programów operacyjnych i rozwoju. Dokumenty te mają charakter operacyjno-wdrożeniowy. Określają przewidziane działania zgodnie z ustalonym systemem finansowania i realizacji. Ustanowienia owych programów dokonuje zarząd województwa, przy czym w przypadku programu operacyjnego projekt opracowywany jest przy współpracy z ministrem rozwoju regionalnego. Organ ten pełni kluczową rolę w systemie programowania i wdrażania polityki regionalnej. Przypisano mu zadania związane nie tylko z programowaniem i zarządzaniem, ale również koordynację oraz integrację działań różnych podmiotów na poziomie regionalnym i lokalnym. Przewidziane włączenie różnych podmiotów w realizację strategii, w tym prywatnych, powoduje, że samorząd województwa jest na poziomie regionalnym węzłem sieci integrującej działania tych podmiotów.

W myśl art. 46 Ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko¹⁵, strategia rozwoju wymaga opracowania strategicznej oceny oddziaływania na środowisko. Zasadniczym elementem tej oceny jest stworzenie przez zarząd województwa prognozy oddziaływania na środowisko dla projektu strategii¹⁶. Zarząd województwa dokonuje usta-

¹⁴ Art. 11 ust. 1d Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. 2001, Nr 142 poz. 1590 ze zm.).

¹⁵ Do przepisów tego aktu odwołuje art. 6a Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. 2006, Nr 227 poz. 1658).

¹⁶ Art. 1 ust.1 Ustawy z dnia 3 października 2008 o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. 2008, Nr 199 poz. 1227 ze zm.).

leń dotyczących zakresu i stopnia szczegółowości informacji wymaganych w prognozie z regionalnym dyrektorem ochrony środowiska oraz państwowym wojewódzkim inspektorem sanitarnym (art. 57 pkt 2 oraz art. 58 pkt 2). Omawiana ustawa nakłada na organy właściwe do opracowywania projektów dokumentów wymagających konsultacji społecznych, obowiązek zapewnienia możliwości udziału społeczeństwa przed ich przyjęciem lub zmianą (art.30) oraz podania do publicznej wiadomości informacji o: przystąpieniu do opracowania projektu i jego przedmiocie; możliwości zapoznania się z dokumentacją sprawy; możliwości składania uwag i wniosków – organie właściwym do ich rozpatrywania oraz miejscu składania (art. 39).

Ostatnia z wymienionych ustaw – Ustawa o finansach publicznych, określa m.in. zasady funkcjonowania jednostek sektora finansów publicznych w zakresie gospodarki finansowej; zasady i tryb kontroli procesów związanych gromadzeniem i rozdysponowaniem środków publicznych oraz gospodarowaniem mieniem; zasady i tryb opracowywania i uchwalania Wieloletniego Planu Finansowego Państwa oraz wieloletniej prognozy finansowej jednostek samorządu terytorialnego; zakres i szczegółowość oraz zasady i tryb planowania, uchwalania i wykonywania budżetu jednostek samorządu terytorialnego; szczególne zasady rachunkowości, planowania i sprawozdawczości sektora finansów publicznych oraz zasady gospodarowania środkami pochodzącymi z budżetu UE i innych źródeł zagranicznych¹⁷.

ROZWÓJ SPOŁECZNO-GOSPODARCZY WOJEWÓDZTWA DOLNOŚLĄSKIEGO W LATACH 2007-2013

Najważniejszym dokumentem, wyznaczającym główne cele i kierunki rozwoju województwa dolnośląskiego jest sporządzana i przyjęta przez Sejmik Województwa Dolnośląskiego uchwałą nr XLVIII/649/2005 w dniu 30 listopada 2005 „Strategia rozwoju województwa dolnośląskiego do roku 2020” (SRWD). Nadrzędnym jej celem jest „podniesienie poziomu życia mieszkańców Dolnego Śląska oraz poprawa konkurencyjności regionu przy respektowaniu zasad zrównoważonego rozwoju”. Ma on korespondować z wizją dla regionu, która brzmi: „Dolny Śląsk europejskim regionem węzłowym”. Celowi nadrzędnemu SRWD przypisane zostały trzy sfery: gospodarcza, przestrzenna i społeczna, w ramach których wyznaczono priorytety, rozbite następnie na konkretne działania. W owym dokumencie zawarto także obszerny zestaw wskaźników, służących monitorowaniu i ewaluacji działań podejmowanych w celu wdrażania strategii.

Głównym celem sfery gospodarczej sformułowanej strategii jest budowa konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarki regionu dolnośląskiego. Osiągnięcie go będzie możliwe dzięki „wysokiemu i stabilnemu tempu wzrostu i rozwoju gospodarczego oraz poprawie konkurencyjności Dolnego Śląska jako regionu atrakcyjnego do inwestowania i długookresowego prowadzenia innowacyjnej działalności gospodarczej przy wykorzystaniu endogenicznych

¹⁷ Art. 1 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych (Dz. U. 2009 nr 157 poz. 1240 ze zm.).

czynników rozwoju”¹⁸. W ramach tej sfery wyznaczono trzy priorytety, którym przypisano konkretne działania a także szereg wskaźników monitoringu i ewaluacji. Zmiany owych miar w latach 2007-2013, ich charakter oraz tendencje przedstawiono odpowiednio w tabeli 1, 2 oraz 3.

Tabela 1. Wskaźniki monitoringu i ewaluacji SRWD – sfera gospodarcza priorytet 1 (podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej Dolnego Śląska)

Wskaźnik	2007	2012	2013	Tendencja zmian w latach 2007-2013	S/D	Charakter zmian „+” lub „-”
Podmioty gospodarki narodowej zarejestrowane w rejestrze REGON na 10 tys. ludności	1071	1156	1194	↗	S	+
Liczba małych i średnich przedsiębiorstw	307944	336558	347197	↗	S	+
Liczba podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego	2048	2390	x	↗	S	+
Nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwach na 1 mieszkańca (w zł)	3936	4378,0	x	↗	S	+
Nakłady inwestycyjne na 1 mieszkańca (w zł)	6041	6729	x	↗	S	+
Nakłady inwestycyjne w sektorze prywatnym na 1 mieszkańca (w zł)	4143	4441	x	↗	S	+
Wartość środków trwałych brutto (tys. zł)	162416157	228054169	x	↗	S	+
Wartość środków trwałych brutto w przedsiębiorstwach (w mln zł)	96415,1	132235,4	x	↗	S	+
PKB na 1 mieszkańca (zł)	33567	47440	x	↗	S	+
Wartość produkcji sprzedanej przemysłu (mln zł)	78596,0	100428,7	107666,3	↗	S	+
Wartość sprzedaży produkcji budowlano-montażowej (w tys. zł)	10606562,9	13619284,2	14771135,9	↗	S	+
Liczba mieszkań oddanych do użytkowania na 1000 ludności	3,15	5,15	5,65	↗	S	+

TENDENCJA ZMIAN:

S – STYMULANTA, **D** – DESTYMULANTA, ↗ – spadkowa, ↘ – wzrostowa, x – brak danych

CHARAKTER ZMIAN: + pozytywny, - negatywny

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych.

¹⁸ Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020, Komitet Sterujący ds. opracowania SRWD, Wrocław 2005, s.43.

W 2013 roku na terenie Dolnego Śląska zarejestrowanych było 347561 podmiotów gospodarki narodowej (o 12,7% więcej niż w roku 2007). Liczba podmiotów zarejestrowanych w rejestrze REGON przypadających na 10 tysięcy ludności od 7 lat plasuje region na 3. pozycji w kraju, za województwem zachodniopomorskim i mazowieckim (średnia dla kraju 1057).

O zwiększającej się atrakcyjności inwestycyjnej regionu dolnośląskiego świadczy także liczba podmiotów z udziałem kapitału zagranicznego. Są one istotnym czynnikiem rozwoju, który sprzyja tworzeniu nowych miejsc pracy, stanowi impuls do dalszego rozwoju, a także jest źródłem wiedzy i innowacji. Liczba inwestorów zagranicznych w regionie była znacząca na tle kraju (trzecia pozycja), co sugeruje posiadanie i utrzymywanie istotnych przewag komparatywnych regionu względem większości pozostałych województw Polski. Do krajów najczęściej lokujących swoje środki na Dolnym Śląsku w roku 2012 należały Niemcy, Francja oraz Holandia. W roku 2007 w podmiotach z udziałem kapitału zagranicznego pracowało 135850 osób (18,5% wszystkich pracujących w regionie), zaś w roku 2012 było to 147 067 osób (18,9%) – czwarte miejsce.

Tabela 2. Wskaźniki monitoringu i ewaluacji SRWD – sfera gospodarcza priorytet 2 (budowa gospodarki opartej na wiedzy)

Wskaźnik	2007	2013	Tendencja zmian w latach 2007-2013	S/D	Charakter zmian „+” lub „-”
Liczba udzielonych patentów (szt.)	219	354		S	+
Nakłady B+R w relacji do PKB ceny bieżące (%)	0,41	0,70		S	+
Nakłady na B+R (w mln zł)	393,5	908,8		S	+
Odsetek przedsiębiorstw innowacyjnych sektora usług (%)	20,54	13,39		S	-
Odsetek przedsiębiorstw innowacyjnych sektora przemysłowego (%)	37,97	18,98		S	-
Liczba pracowników sfery B+R (EPC)	5811,2	8149,4		S	+
Udział pracowników B+R w liczbie osób pracujących ogółem (%)	0,76	1,03		S	+

Oznaczenia jak w Tabeli 1.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Banku Danych Lokalnych.

Rozwój gospodarczy regionów w dużej mierze uzależniony jest także od struktury i rozmiarów produkcji, w tym produkcji przemysłowej. Produkcja

sprzedana przemysłu w Polsce w 2012 roku wynosiła 1178303,6 mln zł, a w województwie dolnośląskim 107666,3 mln zł, co stanowiło 9,4% wartości krajowej i dało regionowi 4. miejsce. Wartość produkcji sprzedanej w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniosła 36932 zł (120,8% średniej dla kraju – 2. miejsce) i była wyższa od roku 2007 o 37,7%. Produkcja budowlano-montażowa w 2013 roku w kraju wyniosła 158008759,1 tys. zł. Wartość tego wskaźnika dla Dolnego Śląska wyniosła 14771135,9 tys. zł i była wyższa o 39,3% niż 2007 r. (4. miejsce). O rozwoju budownictwa oraz atrakcyjności regionu pod względem zamieszkania świadczy także najwyższa liczba mieszkań oddanych do użytkowania na 1000 ludności. W ciągu siedmiu lat wskaźnik ten wzrósł z 3,15 do 5,65, przy czym średnia krajowa w 2013 r. wynosiła 3,77.

Budowa gospodarki opartej na wiedzy jest w obecnych uwarunkowaniach ekonomicznych kwestią strategiczną. Stopień innowacyjności podmiotów gospodarczych w bezpośredni sposób wpływa na utrzymanie i poprawę pozycji konkurencyjnej na rynku. W roku 2013 Urząd Patentowy RP przyjął łącznie 391 zgłoszeń wynalazków z regionu dolnośląskiego, jednocześnie udzielając 354 patentów (15,1% wszystkich patentów w kraju). W rezultacie Dolny Śląsk zajmował drugie miejsce w grupie najbardziej aktywnych w uzyskiwaniu patentów regionów za woj. mazowieckim, w którym dokonano 947 zgłoszeń i udzielono 458 patentów. Dla porównania, w roku 2007 województwo dolnośląskie zgłosiło 329 wynalazków i otrzymało 219 patentów.

Nakłady na działalność B+R są syntetyczną miarą skali realizowanych wydatków w sferze badawczej. Odzwierciedlają ogólny potencjał rozwoju innowacji jednostek terytorialnych. W 2013 roku województwo dolnośląskie zajmowało 8 miejsce w kraju pod względem nakładów na B+R w relacji do PKB. Wartość tego wskaźnika wyniosła 0,70% (średnia dla Polski – 0,89%) i była lepsza o 0,29 pkt. % od roku 2007. Pod względem nakładów na B+R na 1 mieszkańca w 2013 roku region, z wartością 312,2 zł, zajął 5. pozycję (średnia dla kraju 374,6 zł). Na przestrzeni siedmiu lat wartość tego wskaźnika wzrosła o 128,4%.

W 2013 roku w B+R w Polsce było zatrudnionych 93750,8 osób (w przeliczeniu na ekwiwalenty czasu pracy – EPC¹⁹), z czego 8,7% stanowili pracownicy województwa dolnośląskiego (8149,4). Był to lepszy wynik niż w roku 2007 o 2338,2 pracowników (40,2%), dający województwu czwartą pozycję w kraju. 59,2% pracowników B+R zatrudnionych było w sektorze szkolnictwa wyższego, 28,9% w sektorze przedsiębiorstw a 11,9% w sektorze rządowym. W badanym okresie widoczny jest systematyczny wzrost udziału osób zatrudnionych w B+R w liczbie pracujących ogółem. W roku 2013 wskaźnik ten dla województwa dolnośląskiego przyjął wartość 1,03% (2007 rok – 0,76%) i był wyższy od średniej krajowej, która wynosiła 0,93% (3.miejsce).

¹⁹ Wskaźnik opisujący zatrudnienie pracowników w działalności badawczo-rozwojowej (B+R) obejmuje wszystkie osoby, zarówno pracowników merytorycznych, jak i personel pomocniczy, które poświęcają na nią minimum 10 % swojego ogólnego czasu pracy. Jednostką przeliczeniową jest EPC, czyli ekwiwalent pełnego czasu pracy, który oznacza jeden osobo – rok poświęcony wyłącznie na działalność klasyfikowaną jako B + R.

Tabela 3. Wskaźniki monitoringu i ewaluacji SRWD – sfera gospodarcza priorytet 3 (wspieranie aktywności gospodarczej na Dolnym Śląsku)

Wskaźnik	2007	2013	Tendencja zmian w latach 2007-2013	S/D	Charakter zmian „+” lub „-”
Saldo podmiotów nowo zarejestrowanych i wyrejestrowanych	4536	10181		S	+
Saldo migracji	-1570	27		S	+
Całoroczne miejsca noclegowe w turystycznych obiektach noclegowych na 1000 ludności (msc.)	16,32	20,08		S	+
Korzystający z noclegów na 1000 ludności (osoba)	702,42	754,12		S	+

Oznaczenia jak w Tabeli 1.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Banku Danych Lokalnych.

Migracje ludności są istotnym czynnikiem wpływającym na stan liczebności populacji na danym terenie. Z uwagi na strategiczny wymiar oraz znaczenie kapitału ludzkiego, jest to zjawisko niezwykle ważne, posiadające liczne odniesienia i konsekwencje dla systemu społeczno-gospodarczego danego obszaru. W roku 2013, w porównaniu ze stanem przed siedmioma laty, saldo migracji uległo polepszeniu. Jednakże od roku 2010 widoczny jest systematyczny spadek tego wskaźnika.

Niewątpliwie istotne znaczenie dla funkcjonowania i rozwoju regionalnego systemu ekonomicznego ma branża turystyczna. Sektor ten generuje przede wszystkim tzw. produkcję turystyczną, a także indukuję spożycie turystyczne oraz nakłady inwestycyjne. Efekty te stanowią ważny potencjalnie element w regionalnym PKB, który może być uznany za syntetyczną miarę efektywności gospodarki na danym obszarze. Województwo dolnośląskie należy do tych regionów Polski, które przyciągają relatywnie dużo turystów zarówno krajowych, jak i zagranicznych. W badanym okresie liczba miejsc noclegowych na 1000 ludności wzrosła o 23%. W roku 2007 na 1000 mieszkańców regionu dolnośląskiego przypadało 16 miejsc noclegowych, zaś w 2013 r. – 20, co dało województwu 5. lokatę w kraju (średnia dla Polski 17 miejsc). Pod względem liczby osób korzystających z bazy noclegowej na 1000 ludności Dolny Śląsk od wielu lat utrzymuje 4. pozycję, za województwem małopolskim, zachodniopomorskim i pomorskim. W stosunku do 2007 roku wskaźnik ten zwiększył się o 7,4%.

Celem drugiej sfery SRWD – sfery przestrzennej, jest „zwiększenie spójności przestrzennej i infrastrukturalnej regionu i jego integracja z europejskimi obszarami wzrostu”. Realizacja tego priorytetu ma być prowadzona poprzez „otwarcie na Europę poprzez stymulowanie i umacnianie integracji

przestrzennej Dolnego Śląska z Polską i Unią Europejską oraz wewnątrz regionu, a także aktywną ochronę wartości przyrodniczych i kształtowanie środowiska przyrodniczego Dolnego Śląska w oparciu o zasady ekorozwoju”. W ramach niej wyznaczono pięć priorytetów i odpowiednie działania, a także szereg wskaźników monitoringu i rozwoju. Zmiany owych miar w latach 2007-2013, ich charakter oraz tendencje przedstawiono odpowiednio w tab. 4, 5, 6, 7 oraz 8.

Łączna długość dróg publicznych w Polsce w roku 2013 wynosiła 415132,6 km, z czego 5,6% stanowiły jezdnie województwa dolnośląskiego (23430,3 km). W ciągu siedmiu lat drogi Dolnego Śląska wydłużyły się o 4,1%. Dla porównania, drogi w województwie podlaskim w roku 2013 były dłuższe niż w roku 2007 o 34,5%, w województwie pomorskim o 17,9% a lubelskim o 15,5%. Wskaźnik długości dróg publicznych o twardej nawierzchni przypadających na 100 km² dla Dolnego Śląska wyniósł 94,5 km (wzrost o 3,2%), co dało regionowi 6.pozycję w kraju (średnia dla Polski 91,2 km). Drogi ekspresowe i autostrady w województwie sięgały długości 281 km, co w przeliczeniu na 100 km² dało wartość 1,41 km (2007 – 0,79km) i plasowało region na 3. miejscu w kraju, za województwem śląskim i małopolskim.

Tabela 4. Wskaźniki monitoringu i ewaluacji SRWD – sfera przestrzenna priorytet 1 (poprawa spójności przestrzennej regionu)

Wskaźnik	2007	2013	Tendencja zmian w latach 2007-2013	S/D	Charakter zmian „+” lub „-”
Długość linii kolejowych eksploatowanych (km)	1730	1763		S	+
Linie kolejowe na 100km ² (km)	8,7	8,8		S	+
Linie kolejowe zelektryfikowane (%)	60,9	59,7		S	-
Drogi publiczne o twardej nawierzchni na 100km ² (km)	91,6	94,5		S	+
Drogi ekspresowe i autostrady na 100 km ² (km)	0,79	1,41		S	+
Pasażerowie przybyli do portów lotniczych (os.)	630252	930383		S	+
Pasażerowie odprawieni w portach lotniczych (os.)	650259	946298		S	+
Samochody ciężarowe na 1000 ludności	62,0	79,0		S	+
Samochody osobowe na 1000 ludności	381,2	515,5		S	+

Oznaczenia jak w Tabeli 1.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Banku Danych Lokalnych.

Wskaźnik długości eksploatowanych linii kolejowych w Polsce w 2013 roku wynosił 19328 km, z czego 9,1% stanowiły linie Dolnego Śląska (1763 km, 3.miejsce w kraju). Na 100km² powierzchni regionu przypadało 8,8 km linii kolejowych (średnia dla Polski 6,2 km). W porównaniu z rokiem 2007 wskaźnik ten uległ zwiększeniu o 0,1km/100km². Poza województwem dolnośląskim jedynie w Małopolsce odnotowano jego poprawę. Wskaźnik elektryfikacji dolnośląskich normalnotorowych linii kolejowych wyniósł w 2013 r. 59,7% i był niższy o 1,3 pkt % niż w roku 2007.

Tabela 5. Wskaźniki monitoringu i ewaluacji SRWD – sfera przestrzenna priorytet 2 (zrównoważony rozwój obszarów wiejskich)

Wskaźnik	2007	2013	Tendencja zmian w latach 2007-2013	S/D	Charakter zmian „+” lub „-”
Gospodarstwa domowe wyposażone w komputer z dostępem do internetu (%)	36,2	66,0	↗	S	+
Mieszkańcy wsi korzystający z instalacji wodociągowej (%)	78,1	81,2	↗	S	+
Mieszkańcy wsi korzystający z instalacji kanalizacyjnej (%)	23,9	33,5	↗	S	+
Mieszkańcy wsi korzystający z instalacji gazowej (%)	9,2	13,6	↗	S	+
Współczynnik aktywności zawodowej na wsi (%)	52,2	55,2	↗	S	+
Wskaźnik zatrudnienia na wsi (%)	44,2	48,7	↗	S	+

Oznaczenia jak w Tabeli 1.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Banku Danych Lokalnych.

W badanym okresie w województwie dolnośląskim nastąpił wyraźny wzrost udziału gospodarstw domowych wyposażonych w komputer osobisty z dostępem do internetu w ogólnej liczbie gospodarstw z 36,2% w 2007 r. do 66% w roku 2013. Polepszeniu uległ także wskaźnik liczby gospodarstw domowych wyposażonych w urządzenia sanitarno-techniczne. Wartości owych miar w roku 2013 przewyższyły średnią krajową. Na obszarach wiejskich Dolnego Śląska 95,8% domostw było wyposażonych w sieć wodociągową (wartość dla Polski 91,8%), 87,2% w łazienkę (Polska – 82,0%), centralne ogrzewanie 74,1% (kraj – 70,3%).

W 2007 roku 78,1% mieszkańców dolnośląskich wsi korzystało z wodociągu, 23,9% z kanalizacji, a zaledwie 9,2% z instalacji gazowej. Z roku na rok sytuacja ta ulegała poprawie. W roku 2013 udział osób korzystających z wodociągu zwiększył się o 3,1 pkt % (8.miejsce w kraju, średnia 76,6%), z instalacji kanalizacyjnej o 9,6 pkt % (6. miejsce, średnia 30,9%)

a o 12,8 pkt % udział ludności korzystającej z instalacji gazowej (8.miejsce w kraju, średnia 22,0%).

Tabela 6. Wskaźniki monitoringu i ewaluacji SRWD – sfera przestrzenna priorytet 3 (poprawa ładu przestrzennego, harmonijności struktur przestrzennych)

Wskaźnik	2007	2013	Tendencja zmian w latach 2007-2013	S/D	Charakter zmian „+” lub „-”
Grunty zdegradowane i zdewastowane w ogólnej powierzchni województw (%)	0,4	0,4	Bez zmian	D	-
Grunty zdewastowane i zdegradowane zrekultywowane i zagospodarowane w ogólnej powierzchni gruntów zdewastowanych i zdegradowanych	2,6	2,3		S	-
Pokrycie powierzchni województwa planami zagospodarowania przestrzennego	51,7 (2009 r.)	58,8	x	S	x

Oznaczenia jak w Tabeli 1.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Banku Danych Lokalnych.

Powierzchnia gruntów zdewastowanych i zdegradowanych w 2013 r. w Polsce wynosiła 62071 ha, z czego 89,5% stanowiły grunty zdewastowane. Dla województwa dolnośląskiego wskaźnik udziału gruntów zdewastowanych i zdegradowanych w powierzchni regionu należy do jednego z najwyższych i wynosi 0,4%. Tylko w województwie śląskim wskaźnik ten jest na tym samym poziomie, w większości pozostałych regionów mieści się w granicach średniej krajowej. Odsetek gruntów zdewastowanych i zdegradowanych zrekultywowanych i zagospodarowanych jako procent gruntów zdewastowanych i zdegradowanych w roku 2007 wyniósł zaledwie 2,6%, a w roku 2013 – 2,3%. Na tle innych województw był to wynik jeden z niższych.

Tabela 7. Wskaźniki monitoringu i ewaluacji SRWD – sfera przestrzenna priorytet 4 (zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego społeczeństwa i gospodarki)

Wskaźnik	2007	2013	Tendencja zmian w latach 2007-2013	S/D	Charakter zmian „+” lub „-”
Odpady zebrane z gospodarstw domowych (t)	692233	641313,69	↘	D	+
Odpady zebrane selektywnie w ogóle odpadów (%)	4,8	11,0	↗	S	+
Odpady poddane odzyskowi w ilości odpadów wytworzonych w ciągu roku (%)	72,9	67,3	↘	S	-
% ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków	75,34	77,70	↗	S	+
Przepustowość przemysłowych i komunalnych oczyszczalni ścieków (mln m ³ /dobę)	1,40	1,37	↘	S	-
Ścieki komunalne i przemysłowe oczyszczone w % ścieków wymagających oczyszczenia	94,50	97,20	↗	S	+
Ścieki komunalne i przemysłowe nieoczyszczone odprowadzane do wód i do ziemi (dm ³)	9189,7	4977,8	↘	D	+
Zużycie wody na potrzeby gospodarki narodowej (hm ³)	380,3	396,1	↗	D	-
Nakłady inwestycyjne powiatów województwa na ochronę środowiska (tys. zł)	539337,0	592335,1	↗	S	+
Emisja do atmosfery zanieczyszczeń pyłowych (tys. t/rok)	6,7	3,7	↘	D	+
Emisja do atmosfery dwutlenku siarki (tys. t/rok)	60,9	38,0	↘	D	+
Emisja do atmosfery tlenków azotu (tys. t/rok)	20,9	16,3	↘	D	+

Oznaczenia jak w Tabeli 1

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Banku Danych Lokalnych.

Ze względu na rosnącą liczbę ludności, zwiększającą się produkcję dóbr konsumpcyjnych oraz postęp technologiczny coraz poważniejszym problemem w skali światowej staje się powstawanie odpadów. Odpady komunalne zebrane w gospodarstwach domowych województwa dolnośląskiego w roku 2013 stanowiły blisko 9% wszystkich tego typu odpadów w kraju, z czego 88,6% tworzyły odpady zmieszane (w roku 2007 – 94,3%). W badanym okresie wielkość odpadów komunalnych zebranych z gospodarstw domowych obniżyła się o 7,4%. Podczas likwidacji dzikich wysypisk w 2008 roku zebrano ponad 10 tys. ton śmieci. Mimo iż w roku 2013 nielegalnych odpadów było o 64,5% mniej niż sześć lat wcześniej, to na terenie województwa ciągle występuje duży problem tego rodzaju składowiskami. W miejsce likwidowanych cały czas powstają nowe. W roku 2008 na 100 km² powierzchni województwa przypadało 2,2 wysypiska a w 2013 roku 1,4 (średnia krajowa 0,9). Był to jeden z gorszych wyników w kraju, który dał regionowi 4.miejsce za województwem małopolskim, śląskim i opolskim. O ile spadek ilości zebranych odpadów może wynikać z ich odzyskiwania i recyklingu to problem z pojawiającymi się notorycznie nielegalnymi składowiskami śmieci może wskazywać na niewłaściwą politykę edukacyjną w sferze ekologicznej.

Dla gospodarki, a także środowiska naturalnego istotne znaczenie ma racjonalne i oszczędne gospodarowanie zasobami wodnymi oraz ochrona ich przed różnego rodzaju zanieczyszczeniami. W latach 2007-2013 znaczna część województw wykazywała niski wskaźnik dostępu do oczyszczalni, mierzony jako wskaźnik udziału ludności obsługiwanej przez oczyszczalnie ścieków w ogólnej liczbie ludności. W województwie świętokrzyskim w 2013 było to tylko 56,3% mieszkańców a lubelskim 55,5%. Na Dolnym Śląsku z oczyszczalni ścieków korzystało 77,7% ludności, więcej o 4,3% niż w roku 2007. Wartość ta plasowała region na 3.miejscu, za województwem pomorskim i zachodniopomorskim. Mieszkańców obsługiwały 302 oczyszczalnie, o 15 więcej niż przed siedmioma laty. W badanym okresie wzrósł wskaźnik udziału procentowego oczyszczonych ścieków przemysłowych i komunalnych w ilości ścieków wymagających oczyszczenia (wzrost o 2,7 pkt %). W 2013 roku Dolny Śląsk z wartością 97,20% przewyższał średnią ogólnopolską o 3,13 pkt % i zajmował 12. miejsce w kraju. Pozytywną zmianą jest także zmniejszająca się ilość ścieków komunalnych i przemysłowych nieoczyszczonych oprowadzanych do wód lub do ziemi. W latach 2007-2013 wskaźnik ten zmalał o 45,8%.

Pozytywnym zjawiskiem zaobserwowanym w badanym okresie jest systematyczny spadek emisji zanieczyszczeń powietrza przez zakłady szczególnie uciążliwe. W roku 2013 do atmosfery przedostało się mniej o 37,6% dwutlenku siarki, o 22% tlenków azotu i o 44,8% zanieczyszczeń pyłowych.

Tabela 8. Wskaźniki monitoringu i ewaluacji SRWD – sfera przestrzenna priorytet 5 (zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego regionu)

Wskaźnik	2007	2013	Tendencja zmian w latach 2007-2013	S/D	Charakter zmian „+” lub „-”
Udział energii odnawialnej w produkcji energii elektrycznej ogółem (%)	1,7	6,0		S	+
Udział energii elektrycznej województwa w krajowej produkcji energii elektrycznej (%)	9,3	7,7		S	-
Zużycie energii elektrycznej w gospodarstwach domowych na 1 mieszkańca (kWh)	705,7	747,2		S	+

Oznaczenia jak w Tabeli 1.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Banku Danych Lokalnych.

Produkcja energii na Dolnym Śląsku stoi na wysokim poziomie. Niepokojący jest jednak niski udział w jej produkcji energii ze źródeł odnawialnych. Mimo iż w latach 2007-2013 wartość tego wskaźnika uległa zwiększeniu o 4,3 pkt.% to i tak region zajmował odległe, dwunaste miejsce na tle kraju. Zdecydowanie na niekorzyść dolnośląskiej polityki energetycznej przemawia spadek udziału produkcji energii województwa w krajowej produkcji. W 2013 region zajmował 5 miejsce, za województwem łódzkim, mazowieckim, śląskim i wielkopolskim (w roku 2007 był na miejscu 4.). W 2007 roku 1 mieszkaniec Dolnego Śląska zużywał 705,7kWh energii elektrycznej a w roku 2013 więcej o 41,5KWh. Pod tym względem region plasował się na 8. miejscu w kraju (średnia dla Polski 758,8kWh).

Dla ostatniej sfery – społecznej, wyznaczonym celem jest „rozwijanie solidarności społecznej oraz postaw obywatelskich twórczych i otwartych na świat”, z kolei jego rozszerzenie brzmi: „stworzenie warunków do poprawy jakości życia, osiągnięcie wysokiego (w skali polskiej i europejskiej) poziomu zaspokojenia potrzeb społecznych w szczególności w przekroju socjalnym, edukacyjnym, kulturowym i zdrowotnym”. W ramach tej sfery wyznaczono pięć priorytetów i przyporządkowano im właściwe działania oraz odpowiednie wskaźniki monitoringu i oceny. Zmiany owych miar w latach 2007-2013, ich charakter oraz tendencje przedstawiono w tabelach 9, 10, 11, 12 oraz 13.

Tabela 9. Wskaźniki monitoringu i ewaluacji SRWD – sfera społeczna priorytet 1 (integracja społeczna i przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu)

Wskaźnik	2007	2013	Tendencja zmian w latach 2007-2013	S/D	Charakter zmian „+” lub „-”
Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (zł)	2860,66	3868,86	↗	S	+
Liczba osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej na 10 tys. ludności	551,3	417,5	↘	D	+

Oznaczenia jak w Tabeli.1.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Banku Danych Lokalnych.

Wyznacznikiem poziomu zamożności mieszkańców regionu jest wysokość przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej. Pod względem tego wskaźnika województwo w 2013 r., tak jak i rok wcześniej, zajmowało trzecie miejsce w kraju, po województwach mazowieckim (4514,42 zł) i śląskim (3786,14 zł). W roku 2013 przeciętne wynagrodzenie brutto w regionie wynosiło 3868,86 zł (99,8% średniej dla kraju) i było wyższe o 1008,20 zł niż w roku 2007. Z pośród 16 regionów najwięcej w 2013 roku zarabiał mieszkaniec Mazowsza 4773,41 zł a najmniej województwa warmińsko-mazurskiego 3264,63 zł.

Tabela 10. Wskaźniki monitoringu i ewaluacji SRWD – sfera społeczna priorytet 2 (umacnianie społeczeństwa obywatelskiego, rozwój kultury)

Wskaźnik	2007	2013	Tendencja zmian w latach 2007-2013	S/D	Charakter zmian „+” lub „-”
Wypożyczenia księgozbioru	10737660	9401707	↘	S	-
Imprezy oświatowe w muzeach (szt.)	6218	11171	↗	S	+
Czytelnicy bibliotek	533526	491906	↘	S	+
Widzowie kin	2414242	3444183	↗	S	+
Zwiedzający muzea	1309040	2134513	↗	S	+
Widzowie i słuchacze w teatrach i instytucjach muzycznych na 1000 ludności	265,62	304,4	↗	S	+
Liczba miejsc w stacjonarnych placówkach pomocy społecznej	6886	7961	↗	S	+

Oznaczenia jak w Tabeli 1.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Banku Danych Lokalnych.

W 2013 roku na terenie województwa dolnośląskiego funkcjonowało 16 teatrów i instytucji muzycznych (o 5 mniej niż w roku 2007), 611 placówek bibliotecznych (mniej o 47), 39 kin (4 mniej), 62 muzea (więcej o 13 obiektów) oraz 22 galerie i salony sztuki (o 7 więcej). W 2013 roku Dolny Śląsk zajmował 3. miejsce w kraju pod względem ilości organizowanych imprez oświatowych w muzeach, za województwem małopolskim i mazowieckim. Wskaźnik ten od roku 2007 wzrósł o 77,7%. W porównaniu z rokiem 2007 wzrosła także liczba miejsc w stacjonarnych placówkach społecznych o 15,6%. Dolny Śląsk pod tym względem zajmował w 2013 roku 4. miejsce.

W regionie widoczny jest spadek liczby studentów oraz nauczycieli akademickich. W roku 2007 na 10 tys. mieszkańców regionu przypadało 597 studentów, a w roku 2013 o 110 mniej. W badanym okresie odnotowano spadek liczby nauczycieli akademickich o 2,6%. W roku 2013 osoby z wykształceniem wyższym stanowiły 20,3% ludności mającej powyżej 15-tu lat, mieszkańcy z wykształceniem policealnym oraz średnim zawodowym 23,3% a ze średnim ogólnokształcącym 11,2%. Na początku badanego okresu było to kolejno: 15,5%, 25,2% oraz 10,3%.

W roku 2007 uczniowie dolnośląskich szkół podstawowych i gimnazjalnych mieli do dyspozycji 10210 komputerów z szerokopasmowym dostępem do Internetu. Sześć lat później było ich o 51,9% więcej. Zmiany te oraz spadek liczby uczniów w szkołach, spowodowany niżem demograficznym, przyczyniły się do zmniejszenia liczby uczniów przypadających na 1 komputer z dostępem do szerokopasmowego Internetu. W roku 2007 było to prawie 26 uczniów a w 2012 roku 15. Absolwenci szkół gimnazjalnych województwa dolnośląskiego coraz częściej wybierają szkoły techniczne niż licea profilowane. W 2013 roku najwięcej młodzieży ukończyło technika (wzrost o 43,3%), następnie zasadnicze szkoły zawodowe (spadek o 2,3%) oraz szkoły policealne (spadek o 26,1%). Szkoły średnie skończyło o 5,5% więcej dorosłych niż w roku 2007.

Zadowolającym jest fakt zwiększającego się odsetka dzieci objętych opieką w żłobkach. W 2013 region dolnośląski z wartością 8,1% zajmował drugie miejsce w kraju, za województwem opolskim (8,7%) i znacznie przewyższał średnią dla Polski, która wynosiła 4,8%. Tendencja wzrostowa widoczna jest także wśród dzieci w wieku 3-5 lat uczęszczających do przedszkoli. W latach 2007-2013 odsetek dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym zwiększył się z 48,8% na 75%. Pod tym względem województwo dolnośląskie plasowało się szóstym miejscu (średnia dla kraju 74,1%).

Na przestrzeni siedmiu lat, na Dolnym Śląsku znaczącej poprawie uległy warunki życia i bezpieczeństwo zdrowotne jego mieszkańców. Dostępność usług medycznych, mierzona liczbą personelu medycznego (lekarzy, stomatologów, farmaceutów i pielęgniarek) przewyższyła średnią krajową. W 2013 roku na terenie województwa funkcjonowało 80 szpitali, o 16 więcej niż w roku 2007. Na jedno łóżko w szpitalach ogólnych przypadały 193 osoby (5. miejsce w kraju). Był to lepszy wynik niż przed siedmioma laty o 11,9%. Polepszeniu uległ także wskaźnik dotyczący liczby położnych i pielęgniarek na 10 tys. ludności - wzrost o 11,7% oraz lekarzy posiadających uprawnienia do wykonywania zawodu na 10 tys. ludności o 11,4%. Na jedną aptekę w 2013 r. przypadało 208 mniej niż w roku 2007.

Tabela 11. Wskaźniki monitoringu i ewaluacji SRWD – sfera społeczna priorytet 3 poprawa jakości i efektywności systemu edukacji i badań naukowych

Wskaźnik	2007	2013	Tendencja zmian w latach 2007-2013	S/D	Charakter zmian „+” lub „-”
Liczba uczniów szkół podstawowych i gimnazjów przypadająca na 1 komputer z szerokopasmowym dostępem do Internetu	25,8	14,7		D	+
Wydatki na oświatę i wychowanie JST na 1 mieszkańca (w mln zł)	2803,98	4057,94		S	+
Odsetek dzieci w wieku 0–3 lata objętych opieką w żłobkach (%)	3,4	8,1		S	+
Odsetek dzieci w wieku 3-5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym (%)	48,8	75,0		S	+
Liczba nauczycieli akademickich	8753	8527		S	–
Studenci na 10 tys. mieszkańców	597	587		S	–

Oznaczenia jak w Tabeli 1.

Źródło opracowanie własne na podstawie: Banku Danych Lokalnych.

Tabela 12. Wskaźniki monitoringu i ewaluacji SRWD – sfera społeczna priorytet 4 (stałe podnoszenie stanu bezpieczeństwa i zdrowia mieszkańców województwa)

Wskaźnik	2007	2013	Tendencja zmian w latach 2007-2013	S/D	Charakter zmian „+” lub „-”
Przestępstwa stwierdzone na 1000 ludności	39,16	38,15		D	+
Wykrywalność przestępców (%)	66,7	67,0		S	+
Pielęgniarki i położne na 10 tys. ludności	60	67		S	+
Liczba osób przypadająca na 1 łóżko w szpitalach ogólnych	219	193		D	+
Liczba ludności na 1 aptekę ogólnodostępną	3139	2931		D	+
Lekarze posiadający prawo do wykonywania zawodu medycznego na 10 tys. ludności	35	39		S	+

Oznaczenia jak w Tabeli 1.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Banku Danych Lokalnych.

Jednym z czynników, który ma niekorzystny wpływ na atrakcyjność regionu jest liczba stwierdzonych przestępstw. Niestety pod względem Dolny Śląsk zajmuje haniebną pierwszą pozycję wśród innych województw Polski. Pozytywnym jest fakt, że na przestrzeni siedmiu lat nastąpiła nieznaczna poprawa badanego zjawiska. Na 1000 mieszkańców województwa w roku 2007 odnotowano 39,16 przestępstw a w 2013 roku 38,15.

Tabela 13. Wskaźniki monitoringu i ewaluacji SRWD – sfera społeczna priorytet 5 (aktywna polityka rynku pracy oraz wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich)

Wskaźnik	2007	2013	Tendencja zmian w latach 2007-2013	S/D	Charakter zmian „+” lub „-”
Długotrwale bezrobotni w % ogółu bezrobotnych	40,5	35,4		D	+
Bezrobotni w wieku do 25 lat w % ogółu bezrobotnych	15,4	15,0		D	+
Liczba bezrobotnych przypadających na 1 ofertę pracy	16,29	44,86		D	-

Oznaczenia jak w Tabeli 1.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Banku Danych Lokalnych.

W 2007 roku długotrwale bezrobotni stanowili 40,5% wszystkich bezrobotnych w województwie dolnośląskim. W roku 2013 sytuacja ta uległa poprawie o 5,1 pkt %. Znaczną część tej grupy stanowiły kobiety. Na początku badanego okresu było to 62,8%, natomiast pod koniec 54,3%. Zjawiskiem negatywnym na rynku pracy województwa jest występujące znaczne bezrobocie wśród ludzi młodych, w wieku do 25 lat. W roku 2013, w porównaniu z 2007r., liczba ich wzrosła o 17,6%, w tym liczba mężczyzn o 34,3% a kobiet o 7%. Sytuacja osób bezrobotnych do 25. roku życia w ogółu bezrobotnych uległa nieznacznej poprawie. W roku 2007 stanowiły 15,4% a w 2013 roku 15% wszystkich bezrobotnych Dolnoślązaków. Zdecydowaną większość wśród „młodych” bezrobotnych stanowią kobiety. W roku 2007 było to 61,4% zaś 2013 roku 55,9%.

PODSUMOWANIE

Zdecydowana większość interwencji przeprowadzonych we wszystkich trzech sferach SRWD wpłynęła pozytywnie na rozwój regionu i poprawę warunków życia jego mieszkańców w latach 2007-2013. Działania podjęte w stopniu niezadowolającym bądź o niskim stopniu realizacji dotyczą przede wszystkim przedsięwzięć o charakterze infrastrukturalnym o długim horyzoncie realizacji i pochłaniających znaczne nakłady finansowe, a także problemu niżu demograficznego, z którym borykają się nie tylko pozostałe regiony Polski, ale i cała Europa. W województwie widoczny jest proces bu-

dowy, rozbudowy i modernizacji infrastruktury technicznej, co stanowi jego bazę rozwojową. Podmioty zagraniczne coraz częściej wybierają region na miejsce lokowania działalności gospodarczej. Zauważalny jest także systematyczny wzrost wynagrodzeń, dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych, a w rezultacie wzrost konsumpcji prywatnej, co z kolei wpływa na poprawę stopy życiowej mieszkańców regionu. Województwo odznacza się wysoką intensywnością działalności kulturowej oraz dobrze rozwiniętą infrastrukturą hotelowo-gastronomiczną. Pomimo działań na rzecz rekultywacji i zagospodarowania gruntów zdewastowanych i zdegradowanych skala występowania tych obszarów w województwie wciąż jest bardzo duża. Niski wskaźnik rozwoju energii ze źródeł odnawialnych wskazuje na konieczność podjęcia działań sprzyjających poprawie tej sytuacji.

LITERATURA:

- [1] Bról R. (red.), *Zarządzanie rozwojem lokalnym – studium przypadków*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1998.
- [2] Domański T., *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1998.
- [3] Gołębiowski T., *Zarządzanie strategiczne. Planowanie i kontrola*, Difin, Warszawa 2001.
- [4] Kłoskowski S.R., Adamski J., *Strategie rozwoju gospodarczego miast i gmin*, Wagner C. D. (red.), Międzykomunalna Spółka Akcyjna MUNICIPIUM S.A., LGPP, Warszawa 1999.
- [5] Kożuch B., *Publiczne zarządzanie strategiczne. Zasady i metody*, [w:] *Strategiczne zarządzanie miastem w teorii i praktyce urzędu miasta Poznania*, Monografie i Studia Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2011.
- [6] Marchesnay M., *Zarządzanie strategiczne. Geneza i rozwój*, Poltext, Warszawa 1994.
- [7] Nowińska E., *Strategiczne planowanie rozwoju gmin na przykładzie gmin przygranicznych*, [w:] Gruchman B., Walk F., Nowińska E. (red.), *Strategia rozwoju lokalnego na przykładzie gmin pogranicza polsko-niemieckiego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2000.
- [8] Oblój K., *Strategia organizacji*, PWE, Warszawa 2007.
- [9] Pająk K., *Rola samorządu terytorialnego w kształtowaniu rozwoju lokalnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2005.
- [10] Pańkowska M., *Zarządzanie zasobami informatycznymi*, Difin, Warszawa 2001.

- [11] *Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2020*, Komitet Sterujący ds. opracowania SRWD, Wrocław 2005.
- [12] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. 2001, Nr 142 poz. 1590 ze zm.).
- [13] Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. 2006, Nr 227 poz. 1658 ze zm.).
- [14] Ustawa z dnia 3 października 2008 o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz. U. 2008, Nr 199 poz. 1227 ze zm.).
- [15] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych (Dz. U. 2009 nr 157 poz. 1240 ze zm.).
- [16] Ziółkowski M., *Proces formułowania strategii rozwoju gminy*, [w:] Majchrzak M., Zalewski A. (red.), *Samorząd terytorialny a rozwój Lokalny*, SGH, Warszawa 2000.

STRESZCZENIE

Strategia a rozwój regionu na przykładzie województwa dolnośląskiego

Strategia rozwoju województwa jest najważniejszym dokumentem przygotowywanym przez samorządy województw, określa bowiem cele i priorytety polityki rozwoju, prowadzonej na terenie regionu. W ramach Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego w latach 2007-2013 poczyniono starania, aby zwiększyć spójność i konkurencyjność Dolnego Śląska oraz polepszyć warunki życia jego mieszkańców. Niniejszy artykuł podsumowuje stopień realizacji strategii w oparciu o analizę kształtowania się wartości wskaźników przyjętych w dokumencie Strategii, jako mierników realizacji celów strategicznych i pośrednich w latach 2007-2013.

SUMMARY

Regional strategy vs. development based on the example of Lower Silesia region

The strategy of regional development remains the most important document prepared by the regional authorities, since it defines both goals and priorities of local development policy carried out in the region. Within the framework of Lower Silesia Regional Development Strategy, in the period 2007-2013, attempts were made to increase Lower Silesian cohesion and competitiveness, as well as improve its residents' living standards. The presented article offers the summary of the discussed strategy implementation level, based on the analysis of indicator values adopted in the strategy doc-

ument as the measures of both strategic and indirect goals implementation in the period 2007-2013.



Aneta Męcza
Uniwersytet Ekonomiczny
we Wrocławiu

Współpraca transgraniczna samorządu terytorialnego na przykładzie Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Polska – Saksonia 2007–2013

WSTĘP

Jeden z obszarów realizacji procesu integracji Polski z Unią Europejską stanowią instrumenty finansowe. Fundusze pomocowe stanowią dla jednostek samorządu terytorialnego szansę na realizację projektów związanych z rozwojem społeczności lokalnej, czy przedsięwzięć infrastrukturalnych. W ostatnich latach decydującą rolę w wyborze rodzajów inwestycji odgrywa możliwość korzystania przez jednostki samorządu terytorialnego z funduszy UE. Przed przystąpieniem Polski do Unii samorządy terytorialne otrzymywały pomoc finansową z funduszy przedakcesyjnych. Ich zadaniem było zmniejszenie różnic gospodarczych oraz wsparcie rozwoju państw kandydujących. Od momentu akcesji funkcjonowały fundusze z perspektywy finansowej 2000–2006 oraz perspektywy finansowej 2007–2013 i nowa perspektywa 2014–2020¹.

Współpracę w ramach POWT Polska – Saksonia 2007–2013 można zaliczyć do form integracji europejskiej na poziomie społeczności lokalnych. Angażuje ona zarówno działaczy samorządowych i urzędników, otoczenie społeczno-gospodarcze, jak i zwykłych obywateli. Dzięki różnym projektom uczą się oni współpracować na forum międzynarodowym. Współpraca spo-

¹ Zawora J., *Wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej do finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Wpływ funduszy unijnych na działalność gospodarczą, Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, Zeszyt 27, Wyd. UR, Rzeszów 2012, s. 136–147.

łeczności lokalnych poszczególnych krajów prowadzi do lepszego poznania się, przełamywania obaw i uprzedzeń oraz do efektywnej współpracy podczas rozwiązywania różnych, coraz częściej wspólnych problemów. Dla Polski jest to szczególnie ważne. Zaangażowanie się samorządów gmin w współpracę transgraniczną wymusza zmiany w strukturze i funkcjonowaniu gmin, wpływa na intensyfikację działań promocyjnych gminy i jej umiędzynarodowienie. Pozwala równocześnie na dokonanie rozmaitych porównań funkcjonowania samorządu gminnego w Polsce i w Europie².

Celem artykułu jest ocena skali wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Polska – Saksonia 2007-2013 przez samorządy gminne. Podstawą analizy były dane pozyskane ze strony internetowej³ POWT Polska Saksonia 2007-2013 tj. lista beneficjentów, obejmująca informacje na temat zakontraktowanych projektów, tytuł projektu, nazwę partnerów oraz wysokość przyznanego dofinansowania.

1. EUROPEJSKA WSPÓŁPRACA TERYTORIALNA

W okresie programowania 2007-2013 współpraca w wymiarze transgranicznym realizowana jest w ramach odrębnego celu polityki spójności Unii Europejskiej – Cel 3 Europejska Współpraca Terytorialna (EWT). EWT wspiera terytorialną konkurencyjność, promuje harmonijny i zrównoważony rozwój Unii. Programy EWT wdrażane są zgodnie z jednolitymi zasadami, wynikającymi z doświadczeń realizacji programów Inicjatywy INTERREG III⁴.

Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej (EWT) mają międzynarodowy charakter. Wsparcie otrzymują jedynie działania realizowane wspólnie przez partnerów z różnych krajów. Wszystkie programy obejmują co najmniej dwa państwa Unii. W drodze negocjacji państwa określają, które z nich będzie pełniło funkcję Instytucji Zarządzającej. Wszystkie najważniejsze decyzje w programach, w tym wybór projektów, dokonywane są z udziałem wszystkich państw objętych danym programem. Również uczestnicy projektu muszą reprezentować różne państwa. Takie rozwiązania sprzyjają zawiązywaniu partnerstw pomiędzy podmiotami z całej Europy.

Polska uzyskała pierwsze doświadczenia we współpracy transgranicznej jeszcze przed przystąpieniem do Unii, przede wszystkim w ramach Programu PHARE CBC. Od 2004 r. uczestniczyła w realizacji programów Inicjatywy Wspólnotowej Interreg III. W perspektywie finansowania, przypadającej na lata 2007-2013, wyróżniono 3 typy programów: transgraniczne, transnarodowe i międzyregionalne. Polska uczestniczyła w 10 programach

² E. Grzyb, *Formy współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie miasta Chełm*, Warszawa 2010, s. 54-55.)

³ [<http://www.sn-pl.eu/pl/beguenstigte/index.jsp>], (8.05.2015).

⁴ B. Skulska, W. Michalczyk, M. Domiter (red.), *Globalizacja i regionalizacja w gospodarce światowej. Księga jubileuszowa Profesora Jana Rymarczyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2012, s. 297-299.

EWT: w siedmiu programach w zakresie współpracy transgranicznej (z Republiką Czeską, Słowacją, Litwą, w ramach Programu Południowy Bałtyk – z Danią, Szwecją, Niemcami i Litwą, oraz z trzema niemieckimi krajami związkowymi: Brandenburgią, Meklemburgią Pomorzem Przednim, Saksonią), w dwóch programach transnarodowych: Region Morza Bałtyckiego i Europa Środkowa oraz w programie współpracy międzyregionalnej INTERREG IV C. Polska bierze również udział w dwóch programach transgranicznych (Litwa-Polska-Rosja oraz Polska-Białoruś-Ukraina) w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP), których zasadniczym celem jest rozwój współpracy między Unią Europejską a państwami partnerskimi spoza UE⁵.

Działania podejmowane w ramach celu 3 są wyjątkowe, ponieważ w każdym projekcie, który dofinansowany jest ze środków unijnych, musi brać udział co najmniej dwóch partnerów pochodzących z dwóch (współpraca transgraniczna) lub co najmniej trzech (współpraca transnarodowa i międzyregionalna) państw członkowskich Unii. Ponadto partnerzy projektów muszą współpracować ze sobą w czterech obszarach (wspólne planowanie, wspólna realizacja, wspólny personel i wspólne finansowanie), przy czym w zakresie współpracy transgranicznej i transnarodowej muszą zostać uwzględnione co najmniej dwie spośród wymienionych form współpracy. Dodatkowo partnerzy spośród siebie wyłaniają partnera wiodącego. Partner ten dokonuje ustaleń dotyczących realizacji projektu pomiędzy wszystkimi beneficjentami zaangażowanymi w jego realizację; przygotowuje umowę o współpracy; odpowiada za realizację całego projektu; weryfikuje wydatki zgłoszone przez wszystkich beneficjentów uczestniczących w realizacji projektu pod względem ich zatwierdzenia przez odpowiednie organy kontroli oraz odpowiada za przekazanie wkładu EFRR beneficjentom uczestniczącym w projekcie. Każdy projekt realizowany w ramach „Europejskiej współpracy terytorialnej” może uzyskać do 85% dofinansowania z EFRR. Środki przekazywane są beneficjentom na zasadzie refundacji⁶.

2. SAMORZĄD TERYTORIALNY

Zgodnie z art. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do zarządzania i kierowania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców⁷. Zgodnie z artykułami 163 i 164 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez

⁵ *Europejska Współpraca Terytorialna*, [http://www.ewt.2007-2013.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/czymysafundusze.aspx], (30.04.2015).

⁶ P. Kurant, *Europejska współpraca terytorialna jako instrument polityki regionalnej Unii Europejskiej w latach 2007-2013*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 253/2012, s. 5867.

⁷ Art 3. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego Dz. U. 1994 Nr 124 poz. 607.

Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego⁸.

Mieszkańcy gminy tworzą wspólnotę samorządową. Gmina wykonuje na własną odpowiedzialność i w imieniu własnym zadania publiczne. Gmina posiada osobowość prawną, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej. Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, które nie są zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty jest zadaniem własnym gminy. Ustawy określają, które zadania mają charakter obowiązkowy. W szczególności zadania własne gminy obejmują sprawy:

- ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody, gospodarki wodnej oraz zieleni gminnej i zadrzewień;
- gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego;
- wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz;
- działalności w zakresie telekomunikacji;
- lokalnego transportu zbiorowego;
- ochrony zdrowia;
- pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych;
- wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej;
- gminnego budownictwa mieszkaniowego;
- edukacji publicznej i kultury;
- kultury fizycznej i turystyki;
- targowisk i hal targowych;
- cmentarzy gminnych;
- porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego;
- utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych;
- polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej;

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483.

- wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej;
- promocji gminy;
- współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie;
- współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw⁹.

W Polsce obowiązuje od 1 stycznia 1999 roku trójszczeblowa struktura samorządu terytorialnego. Poza wewnętrznym podziałem administracyjnym obowiązuje w Polsce również unijna klasyfikacja jednostek terytorialnych do celów statystycznych NUTS¹⁰.

2.1. Samorząd terytorialny jako beneficjent środków finansowych z budżetu UE

Jednostki terytorialne, starając się przezwyciężyć trudności związane z funkcjonowaniem w warunkach konkurencyjnych, zaczęły w swych działaniach wykorzystywać różne środki i czynniki, w tym dostępne fundusze unijne. Nowa sytuacja wymusza na samorządach przechodzenie od zwykłego administrowania na wypracowanie koncepcji zarządzania jednostką terytorialną¹¹.

Samorząd terytorialny w Polsce jest jednym z głównych podmiotów kreujących i realizujących politykę rozwoju oraz jednym z ważniejszych beneficjentów środków unijnych. Pozyskiwanie środków finansowych z budżetu UE oraz innych zagranicznych źródeł bezzwrotnej pomocy przez jednostki samorządu terytorialnego, w skrócie jst, łączy się ze spełnieniem zasad i kryteriów określonych w przepisach prawa europejskiego oraz krajowego. Projekty muszą także realizować cele polityk wspólnotowych oraz cele określone w krajowych dokumentach programowych zatwierdzonych przez Komisję Europejską.

Przesłanki efektywnego korzystania ze środków UE przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce podzielić można na:

- wynikające z ogólnej kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego (miarą jest zdolność finansowa jednostek samorządu terytorial-

⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U.2013.594.

¹⁰ T. Dorożyński, *Polityka spójności Unii Europejskiej a gospodarka lokalna i regionalna*, Polityka spójności Unii Europejskiej a gospodarka lokalna i regionalna. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2012, Nr 244 s. 237.

¹¹ M. Grzebyk, *Miejsce i znaczenie środków unijnych w zarządzaniu gminą*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego, Nr 27, Nierówności a wzrost gospodarczy. Wpływ funduszy unijnych na działalność gospodarczą, Rzeszów 2012, s. 148.

nego do wygospodarowania odpowiedniej wielkości środków na realizację projektów inwestycyjnych),

- dotyczące stworzenia odpowiedniego systemu strategii i planów wieloletnich, a zwłaszcza określenie na płaszczyźnie prawnej relacji między planowaniem rzeczowym i finansowym,
- związane z funkcjonowaniem instytucjonalnego systemu absorpcji opartego o ustawy dotyczące realizacji polityki rozwoju regionalnego oraz związane ze sprawnym systemem przepływów finansowych¹².

3. POGRANICZE DOLNOŚLĄSKO-SAKSOŃSKIE

Pogranicze dolnośląsko-saksońskie obejmuje podobne funkcjonalnie regiony. Po wejściu Polski do Unii Europejskiej pojawiły się nowe uwarunkowania kontaktów polsko-niemieckich, zwłaszcza na pograniczu, gdzie z racji bliskości geograficznej relacje te są bardziej intensywne¹³.

Pogranicze dolnośląsko-saksońskie jest specyficznym terenem ze względu na położenie geopolityczne na granicy trzech państw: Polski, Czech, Niemiec. Na obszarze tym najbardziej widoczne są zarówno wspólne interesy jak i dysproporcje w rozwoju sąsiadujących ze sobą państw. Z inicjatywy Wspólnoty Europejskiej powstały programy, służące wspieraniu współpracy transgranicznej. Jako teren wsparcia po stronie polskiej, określono obszar obejmujący dwa powiaty od granicy państwowej. Podstawę instytucjonalną współpracy stanowi w głównej mierze Euroregion „Nysa”, utworzony w roku 1991.

W efekcie II wojny światowej obszar obecnego pogranicza został podzielony granicą państwową na Odrze i Nysie Łużyckiej. Po obu stronach granicy miały miejsce intensywne zmiany demograficzne: po stronie niemieckiej osiedlała się część Niemców wysiedlonych z terenów włączonych w granice Polski, po stronie polskiej ziemie Dolnego Śląska zasiedlali głównie mieszkańcy ze wschodnich terenów przedwojennej Polski, także pozbawieni w wyniku wojny, swoich dotychczasowych domów. Sytuacja nie sprzyjała nawiązywaniu przyjaznych stosunków. Dopiero w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku nastąpiły zmiany. Zjednoczenie Niemiec oraz przemiany ustrojowe w Polsce przyczyniły się do ożywienia kontaktów i podejmowania współpracy w różnych dziedzinach. Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej otworzyły się nowe, większe możliwości współpracy na wielu polach.

¹²E. Kornberger-Sokołowska, *Problemy pozyskiwania środków unijnych przez polskie jednostki samorządowe*, wykład z posiedzenia Kolegium Najwyższej Izby Kontroli nt. „Pozyskiwanie i wykorzystanie środków europejskich” 2007 r.

¹³M. Leśniak-Johann, *Uwarunkowania konkurencji i współpracy w kontekście rozwoju turystyki na pograniczu dolnośląsko-saksońskim. Zarys problemu*, (w) E. Sobczak, A. Raszkowski (red.), *Problemy rozwoju regionalnego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu No 244, s. 300.

Pogranicze dolnośląsko-saksońskie obejmuje południową część pogranicza polsko-niemieckiego i leży przy ważnym, komunikacyjnym szlaku tranzytowym relacji wschód-zachód. Granica pomiędzy Dolnym Śląskiem a Saksonią liczy około 60 kilometrów. Pogranicze znajduje się w zasięgu oddziaływania ośrodków zagranicznych o znaczeniu europejskim – Berlina, Drezna i Pragi¹⁴.

4. PROGRAM OPERACYJNY WSPÓŁPRACY TRANSGRANICZNEJ POLSKA – SAKSONIA 2007–2013

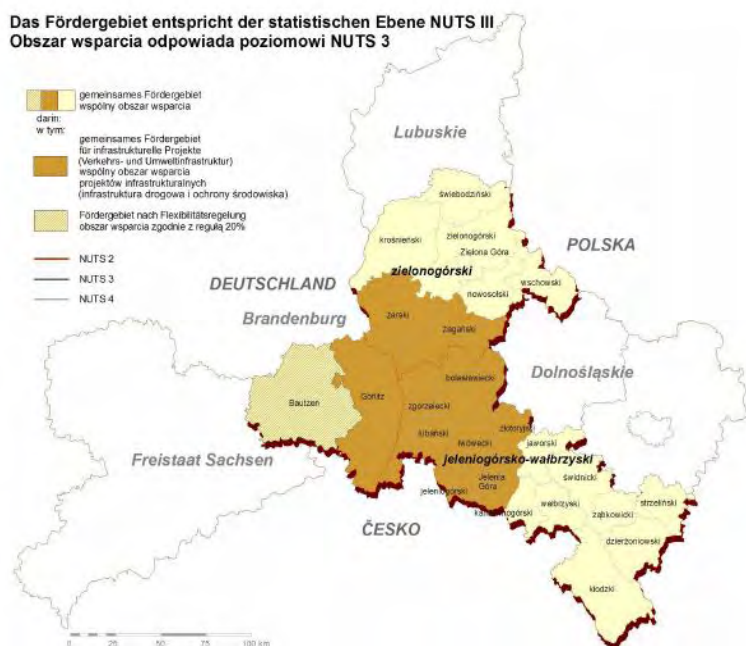
21 grudnia 2007 roku Komisja Europejska zatwierdziła Program Operacyjny Współpracy Transgranicznej Polska – Saksonia 2007-2013. W następnym roku dokonano koniecznych zmian w Programie. Wraz z opublikowaniem w dniu 09.04.2009 roku Wspólnego Uszczegółowienia Programu stworzono obowiązującą podstawę prawną dla wsparcia przyznawanego w ramach Programu. Ponadto obowiązują odpowiednie przepisy prawa krajowego i wspólnotowego.

Dofinansowanie mogą uzyskać projekty, które służą rozwojowi transgranicznych działań gospodarczych, kulturalnych, społecznych i ekologicznych poprzez realizację wspólnych przedsięwzięć trwałego rozwoju terytorialnego, w tym projektów współpracy. Należą do nich m.in. projekty służące integracji rynku pracy, równego traktowania kobiet i mężczyzn, równości szans, szkolenia oraz integracji społecznej, wspieraniu lokalnych inicjatyw w dziedzinie zatrudnienia, a także projekty dotyczące dziedziny B+R ukierunkowane na wspólny rozwój i wykorzystanie potencjału ludzkiego i placówek badawczo-rozwojowych.

Dofinansowany projekt musi wykazywać bezpośrednie pozytywny wpływ na obszar wsparcia Programu. Obszar wsparcia w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Saksonia 2007-2013 przedstawia rysunek 1. Do składania wniosków uprawnieni są partnerzy współpracy określani w Uszczegółowieniu Programu. Spośród partnerów współpracy przynajmniej jeden musi mieć swoją siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (woj. dolnośląskiego lub woj. lubuskiego albo być członkiem Stowarzyszenia Gmin Rzeczypospolitej Polskiej Euroregionu Sprewa-Nysa-Bóbr lub Stowarzyszenia Gmin Polskich Euroregionu Nysa), a drugi na terytorium Republiki Federalnej Niemiec. Mogą oni być zarówno Partnerami Wiodącymi jak i partnerami projektu. Jednostki samorządu terytorialnego każdego szczebla (województwa, powiatu oraz gminy) ich związki i stowarzyszenia są uprawnionymi podmiotami po obu stronach granic¹⁵.

¹⁴ *Studium rozwoju pogranicza polsko-niemieckiego*, Wyd. Wojewódzkie Biuro Urbanistyczne we Wrocławiu, Legnica 2003, s. 5-7.

¹⁵ *Wspólne Uszczegółowienie Programu Współpracy Transgranicznej Polska-Saksonia 2007-2013*, Saksońskie Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Transportu oraz polskie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Drezno 2012, s. 11.



Rysunek 1. Obszar wsparcia POWT Polska – Saksonia 2007-2013

Źródło: [<http://www.sn-pl.eu/pl/foerdergrundlagen/foerdergebiet/index.jsp>], (8.05.2015).

Tabela 1. Przedmiot wsparcia POWT Polska – Saksonia 2007-2013

Oś priorytetowa 1 Rozwój transgraniczny	Oś priorytetowa 2 Transgraniczna integracja społeczna
Dziedzina wsparcia 1 Gospodarka i nauka	Dziedzina wsparcia 1 Kształcenie i szkolenie
Dziedzina wsparcia 2 Turystyka i działalność uzdrowiskowa	Dziedzina wsparcia 2 Kultura i sztuka
Dziedzina wsparcia 3 Transport i komunikacja	Dziedzina wsparcia 3 Infrastruktura społeczna
Dziedzina wsparcia 4 Środowisko przyrodnicze	Dziedzina wsparcia 4 Bezpieczeństwo publiczne
Dziedzina wsparcia 5 Ład przestrzenny i planowanie regionalne	Dziedzina wsparcia 5 Rozwój współpracy partnerskiej
	Dziedzina wsparcia 6 Fundusz Małych Projektów

Źródło: [<http://www.sn-pl.eu/pl/foerdergrundlagen/foerderinhalt/index.jsp>], (8.05.2015).

POWT Polska – Saksonia 2007-2013 składa się z dwóch osi priorytetowych zdefiniowanych zgodnie z odnowioną Strategią Lizbońską. Osie te ukierunkowane są na wzmocnienie powiązań gospodarczych, społecznych i terytorialnych polsko-saksońskich terenów przygranicznych. Główne przedmioty wsparcia przedstawione w osiach priorytetowych dzielą się na dziedziny wsparcia. Dziedziny wsparcia są natomiast uszczegółowione w działaniach.

Łączna kwota środków dostępnych w ramach POWT Polska – Saksonia 2007-2013 wynosi 105.111.000,00 €, z czego 98.804.340,00 € przypada na dofinansowanie projektów. Pozostała kwota 6.306.660,00 € została przeznaczona na Pomoc Techniczną¹⁶.

5. WYKORZYSTANIE ŚRODKÓW POWT POLSKA – SAKSONIA 2007-2013 PRZEZ POLSKIE GMINY

Celem przeprowadzonych badań była analiza i ocena w zakresie realizacji przez gminy województwa dolnośląskiego i lubuskiego projektów transgranicznych w ramach Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Saksonia 2007-2013. Metodologia badań opierała się na analizie i interpretacji danych udostępnionych przez Wspólny Sekretariat Techniczny Programu zawierająca listę beneficjentów według stanu na dzień 1 kwietnia 2015 r. Autorka nie uwzględniła informacji na temat Funduszu Małych Projektów. Projekty realizowane w ramach tego funduszu analizowane będą w następnych artykułach.

W ramach Programu Operacyjnego Polska – Saksonia 2007-2013 w całym okresie programowania wypłacono łącznie 80 778 707,74 euro na 137 projektów. 62 projekty (o wartości 40 646 939,80 euro), czyli ponad 45% ogółu (ponad 50% wartości wszystkich projektów), realizowane były z udziałem polskich gmin. Szczegółowe informacje na temat projektów przedstawia tabela 2.

¹⁶ Sprawozdanie roczne 2013 Program Operacyjny Współpracy Transgranicznej Polska – Saksonia 2007-2013, opracowanie i przygotowanie: Saksoński Bank Odbudowy – Bank Wsparcia – Wspólny Sekretariat Techniczny, Drezno 2014.

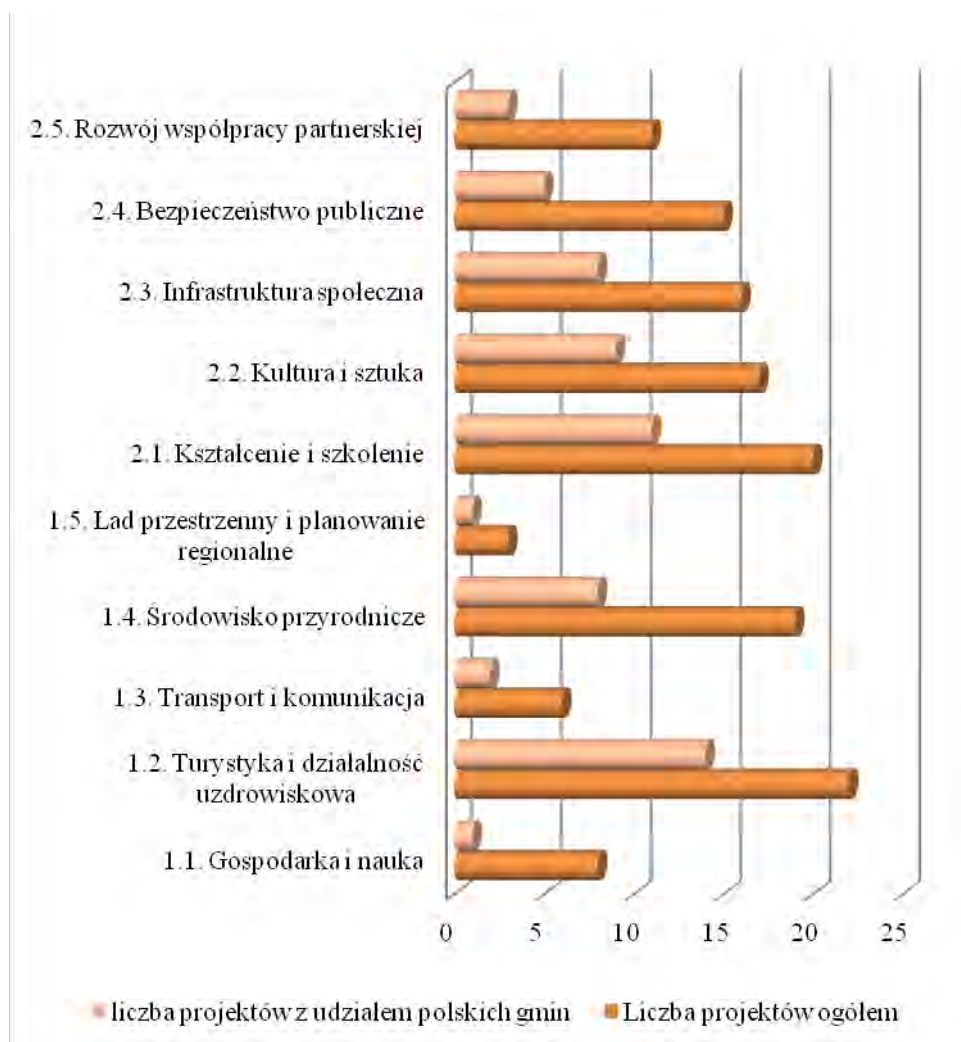
Tabela 2. Zestawienie wartości wypłaconych środków EFRR w ramach POWT Polska – Saksonia 2007-2013

Przedmiot wsparcia	Wypłacone środki EFRR (EUR) ogółem	Liczba projektów ogółem	Wypłacone środki EFRR (EUR) dla projektów z udziałem polskich gmin	Liczba projektów z udziałem polskich gmin
1.1. Gospodarka i nauka	2 811 160,07	8	286 946,27	1
1.2. Turystyka i działalność uzdrowiskowa	11 434 242,48	22	8 452 359,07	14
1.3. Transport i komunikacja	11 198 214,51	6	2 968 969,95	2
1.4. Środowisko przyrodnicze	10 431 995,77	19	6 290 305,25	8
1.5. Ład przestrzenny i planowanie regionalne	1 074 325,88	3	410 520,52	1
2.1. Kształcenie i szkolenie	10 229 041,42	20	6 562 559,20	11
2.2. Kultura i sztuka	12 226 370,43	17	8 216 683,03	9
2.3. Infrastruktura społeczna	12 193 656,96	16	3 700 610,69	8
2.4. Bezpieczeństwo publiczne	6 144 578,12	15	1 393 090,53	5
2.5. Rozwój współpracy partnerskiej	3 035 122,10	11	2 364 895,29	3
2.6. Fundusz Małych Projektów	5 214 405,00	5	0,00	0
Razem*	80 778 707,74	137	40 646 939,80	62

*nie uwzględniono 2.6. Fundusz Małych Projektów

Źródło: opracowanie własne.

Najwięcej projektów w całym programie ogółem i z udziałem polskich gmin zrealizowano w ramach dziedziny wsparcia 1.2. Turystyka i działalność uzdrowiskowa (zob. rys. 2.). Na drugim miejscu było działanie 2.1. Kształcenie i szkolenie.



Rysunek 2. Projekty zrealizowane w ramach POWT Polska – Saksonia 2007-2013 z podziałem na dziedziny wsparcia

Źródło: opracowanie własne.

Projekty w ramach Programu Operacyjnego Polska – Saksonia 2007-2013 realizowały 34 gminy (zob. tabela 3). Niecałe 68% z nich było partnerem lub partnerem wiodącym tylko jednego projektu. Najbardziej aktywną gminą była gmina miejska Zgorzelec. Na drugim miejscu pod względem liczby projektów była gmina wiejska Zgorzelec i Karpacz. Po 5 projektów realizowało Miasto Jelenia Góra i Gmina Pieńsk.

Tabela 3. Liczba projektów realizowanych przez polskie gminy w ramach POWT Polska – Saksonia 2007-2013

Gmina		Liczba zrealizowanych projektów
1. Gmina Babimost 2. Gmina Czerwieńsk 3. Gmina Gromadka 4. Gmina i Miasto Lwówek Śląski 5. Gmina i Miasto Węgliniec 6. Gmina Jeżów Sudecki 7. Gmina Kargowa 8. Gmina Leśna 9. Gmina Miejska Bolesławiec 10. Gmina Miejska Piechowice 11. Gmina Miejska Złotoryja	12. Gmina Niegostawice 13. Gmina Nowogrodziec 14. Gmina Osiecznica 15. Gmina Przewóz 16. Gmina Stara Kamienica 17. Gmina Sulików 18. Gmina Świerzawa 19. Gmina Węgliniec 20. Gmina Żagań o statusie miejskim (Żagań) 21. Gmina Żary o statusie miejskim 22. Miasto Zgorzelec 23. Miasto Zielona Góra	1
1. Gmina Gryfów Śląski 2. Gmina Iłowa	3. Gmina Łęknica 4. Gmina Miejska Zawidów	2
1. Gmina Bogatynia 2. Gmina Wymiarki		3
1. Gmina Pieńsk 2. Miasto Jelenia Góra		5
1. Gmina Karpacz 2. Gmina Zgorzelec		7
1. Gmina Miejska Zgorzelec		8

Źródło: opracowanie własne.

PODSUMOWANIE

Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego spełnia istotne funkcje w rozwoju społeczno-gospodarczym. Efektywna polityka budżetowa jest wyrazem sprawnego pozyskiwania środków finansowych. Gminy leżące w obszarach przygranicznych mogą korzystać z narzędzi jakimi są programy współpracy transgranicznej.

Polskie gminy aktywnie korzystały z środków unijnych dostępnych w ramach POWT Polska – Saksonia 2007-2013. Współpraca w ramach projektów transgranicznych obejmowała w największym stopniu działalność związaną z turystyką i kształceniem.

Nowa perspektywa finansowa na lata 2014-2020 daje gminom szansę na kontynuację działań prowadzonych z niemieckimi partnerami, bądź na podejmowanie nowych wyzwań.

LITERATURA:

- [1] Art. 3. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego Dz. U. 1994 Nr 124 poz. 607.
- [2] Dorożyński T., *Polityka spójności Unii Europejskiej a gospodarka lokalna i regionalna*, Polityka spójności Unii Europejskiej a gospodarka lokalna i regionalna. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2012, Nr 244 s.
- [3] *Europejska Współpraca Terytorialna*, [<http://www.ewt.2007-2013.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/czysafundusze.aspx>], (30.04.2015).
- [4] Grzebyk M., *Miejsce i znaczenie środków unijnych w zarządzaniu gminą*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego, Nr 27, Nierówności a wzrost gospodarczy. Wpływ funduszy unijnych na działalność gospodarczą, Rzeszów 2012.
- [5] Grzyb E., *Formy współpracy międzynarodowej jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie miasta Chełm*, Warszawa 2010.
- [6] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483.
- [7] Kornberger-Sokołowska E., *Problemy pozyskiwania środków unijnych przez polskie jednostki samorządowe*, wykład z posiedzenia Kolegium Najwyższej Izby Kontroli nt. „Pozyskiwanie i wykorzystanie środków europejskich” 2007.
- [8] Kurant P., *Europejska współpraca terytorialna jako instrument polityki regionalnej Unii Europejskiej w latach 2007-2013*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 253/2012, s. 5867.
- [9] Leśniak-Johann M., *Uwarunkowania konkurencji i współpracy w kontekście rozwoju turystyki na pograniczu dolnośląsko-saksońskim. Zarys problemu*, (w) E. Sobczak, A. Raszkowski (red.), *Problemy rozwoju regionalnego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu No 244.
- [10] Skulska B., W. Michalczyk, M. Domiter (red.), *Globalizacja i regionalizacja w gospodarce światowej. Księga jubileuszowa Profesora Jana Rymarczyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2012.
- [11] *Sprawozdanie roczne 2013 Program Operacyjny Współpracy Transgranicznej Polska – Saksonia 2007-2013*, opracowanie i przygotowanie: Saksoński Bank Odbudowy – Bank Wsparcia – Wspólny Sekretariat Techniczny, Drezno 2014.
- [12] *Studium rozwoju pogranicza polsko-niemieckiego*, Wyd. Wojewódzkie Biuro Urbanistyczne we Wrocławiu, Legnica 2003, s. 5-7.
- [13] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U.2013.594.

- [14] *Wspólne Uszczegółowienie Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Saksonia 2007-2013*, Saksońskie Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Transportu oraz polskie Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Drezno 2012.
- [15] Zawora J., *Wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej do finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] Wpływ funduszy unijnych na działalność gospodarczą, Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy, Zeszyt 27, Wyd. UR, Rzeszów 2012.

STRESZCZENIE

Współpraca transgraniczna samorządu terytorialnego na przykładzie Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Polska – Saksonia 2007 – 2013

Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego spełnia szczególnie ważną rolę w rozwoju społeczno-gospodarczym swojego terytorium. Pozyskiwane środki finansowe z Unii Europejskiej wspierają realizację jej zadań. Celem artykułu jest analiza wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Polska – Saksonia 2007-2013 przez samorządy gminne.

Słowa kluczowe: europejska współpraca terytorialna, samorząd terytorialny, pogranicze dolnośląsko-saksońskie

SUMMARY

Territorial Cooperation of local government as an example of Poland – Saxony Territorial Cooperation Operational Programme 2007 – 2013

The municipality as the basic unit of local self-government fulfills a particularly important role in socio-economic development of its territory. Obtained funding from the European Union support the implementation of its tasks. The aim of this article is a analyze of use EU funds in Poland – Saxony Territorial Cooperation Operational Programme 2007 – 2013 by the local governments.

Keywords: European Territorial Cooperation, Local Governments, the border of Lower Silesia – Saxony



Jolitta Nowakowska
Uniwersytet Ekonomiczny
we Wrocławiu

Historia a teraźniejszość rachunkowości

WPROWADZENIE

Współczesna rachunkowość to proces ewolucyjnego, ustawicznego dostosowania tego systemu kontrolno-informacyjnego do zmieniających się obiektywnie stosunków rynkowych. Jest to system kwantyfikacji przejawów życia gospodarczego określonego w wartości, a istotnym zagadnieniem jest wprowadzenie w systemie rachunkowości kwantyfikacji w wartości godziwej, co jest wyrazem przemian w kierunku uzyskania informacji prospektywnej, pożądanej przez przedsiębiorców i jest niewątpliwie zadaniem złożonym i trudnym. Właściwym i głównym założeniem podjętych badań jest określenie związku pomiędzy teorią rachunkowości a współczesnymi regulacjami w zakresie prawa gospodarczego. Aktualnie obserwujemy niekorzystną tendencję przyjmowania zasad regulacji rachunkowości, przede wszystkim na poziomie światowym, za teoretyczne, co wskazuje na agresywny nacisk korporacji mających istotne znaczenie w światowym biznesie na kształt systemu rachunkowości, co jednocześnie powoduje pewien korzystny wpływ na niektóre rozwiązania systemowe rachunkowości, przede wszystkim w kierunku nowych mechanizmów rynkowych. Spojrzenie na rachunkowość przez pryzmat jej historii stwarza możliwość nie tylko lepiej ją zrozumieć, lecz również umożliwia określenie niezmiennych i zmiennych elementów tego systemu informacyjnego.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie tego problemu jako niezmiernie ważnego i zarazem aktualnego, gdyż łączy on sferę teorii rachunkowości jako nauki z jej faktycznym obliczem praktycznym.

1. PREHISTORYCZNE POCZĄTKI POWSTANIA RACHUNKOWOŚCI

Historia rachunkowości rozumianej najogólniej jako sztuka czy sposób prowadzenia rachunków majątkowych rozpoczyna się w zamierzchłej epoce paleolitu. Postęp cywilizacyjny stopniowo rozszerzał wąski zakres przedmiotów majątkowych, przechodząc od form najprostszych – gotowych darów środowiska naturalnego – do bardziej złożonych produktów działalności człowieka¹. Zapamiętanie pamięciowo różnych faktów gospodarczych okazało się niewystarczające, a więc w tej sytuacji rozpoczęła się ich ewidencja.

Archeologowie na terenie Bliskiego Wschodu odkryli liczbę małych glinianych żetonów (tokens) o różnych kształtach, niektóre z nich znajdowały się w glinianych „kopertach” (envelopes), a na powierzchni tych „kopert” były odcisnięte pieczęcie, które służyły identyfikacji dłużników lub innych osób.

W ocenie D. Schmandt-Besserat² te gliniane żetony tworzyły rodzaj systemu rachunkowości, który był powszechnie stosowany na Bliskim Wschodzie w okresie 8000 do 3000 lat p.n.e. Dodatkowo, dostrzegając podobieństwo między kształtem tych żetonów a pierwszymi formami znaków pisma, sformułowała hipotezę, że ówczesna rachunkowość stała się warunkiem wstępnym i bodźcem do wynalezienia pisma, jak i zarówno abstrakcyjnego liczenia. Pojedynczy żeton o określonym kształcie reprezentował dany rodzaj dobra, a określona liczba żetonów znajdujących się w glinianej „kopercie” stanowiła dobra, które jedna osoba była winna drugiej. Po pewnym czasie w celu łatwiejszej identyfikacji dłużnika zaczęto stosować pieczęcie na tych „kopertach”, a w kolejnym okresie czasu na ich powierzchni ujawniono także jakie żetony znajdują się wewnątrz „koperty”, co umożliwiło szybkie określenie długu. Badacze tego okresu dokonując analizy spostrzeżeń i ustaleń przez D. Schmandt-Besserat doszli do wniosku, że starożytni Sumerowie (3200 p.n.e.) stosowali rodzaj podwójnego zapisu i jeśli ta interpretacja jest poprawna, to lustrzane odbicie na powierzchni „koperty” można przyjąć za autentyczny zapis przeciwny do zapisów włożonych do koperty. Oczywiście nie była to podwójna księgowość, jednak transakcje handlowe były przedstawiane podwójnym sposobem. Wykorzystanie innych oznaczeń, jak stosowanie nacięć na kawałkach drewna, muszelek i glinianych żetonów w celu zapamiętania i kontroli istotnych faktów gospodarczych pokazują, że już w okresie prehistorycznym były stosowane pewne formy ewidencji, posiadające znamiona rachunkowości.

W sumeryjskich miastach – państwach ziemia należała do świątyń, a następnie do władców. Świątynie były nie tylko ośrodkami kultu, lecz również administracji i handlu.

Po pewnym czasie stopniowo majątki świątyń przekształcały się we własność państwową reprezentowaną przez władcę, a równolegle następowało zróżnicowanie ekonomiczne ludności i wzrost prywatnych majątków,

¹ M. Kawa, *Autodynamizm rachunkowości*, „Zeszyty Teoretyczne Rady Naukowej”, tom 28, SKWP, Warszawa 1994, s.72

² R. Mattessich, *Archeology of Accounting and Schmandt-Besserat's Contribution*, [w:] J.R. Edwards (red.) *The History of Accounting*, vol. II, Routledge, London and New York 2000, s. 3-4.

w których do pracy wykorzystywano niewolników³. Osiągnięcia Sumeru – po jego upadku – wykorzystwały potem inne państwa, w tym spośród nowo powstałych państw mezopotamskich przede wszystkim Babilonia, w której na znaczną skalę rozwinął się handel zagraniczny, wspierany działalnością bankierską. Wówczas powstały pierwsze banki na świecie, którymi kierowali kapłani lub osoby prywatne. Dość powszechnie posługiwano się już weksłami sporządzonymi na glinianych tabliczkach. Zasadniczego znaczenia nabiera m.in. słynny Kodeks Hammurabiego⁴, który wprowadził określone regulacje prawne, dotyczące kredytu, własności prywatnej i stosunków pracowniczych. Rejestracja różnych zdarzeń gospodarczych na glinianych tabliczkach polegała właściwie na mniej lub bardziej szczegółowym opisie. Sporządzono je dla różnych potrzeb – pro memoria, kontrolnych, dowodowych. Zasady prawa zawarte w Kodeksie Hammurabiego nakazywały konieczność rejestracji tych zdarzeń, a dla wielu umów wymagano formy pisemnej.

2. OKRES STAROŻYTNOŚCI I POSTĘPUJĄCA EWOLUCJA RACHUNKOWOŚCI

Rozbudowana ewidencja gospodarcza przychodów i rozchodów była prowadzona przez te podmioty, które posiadały duże majątki, otrzymywały i przekazywały różne dobra, zajmowały się produkcją i dystrybucją, zatrudniając przy tym wiele osób, a więc były to świątynie i pałace wraz z przyległymi do nich warsztatami i magazynami. Znaczne osiągnięcia w przedmiocie ewidencji gospodarczej dokonane w starożytnej Mezopotamii miały prawdopodobnie wpływ na jej kształtowanie się wśród rozwijających się sąsiednich społeczności. Przyjmuje się, że Mezopotamia dała impuls m.in. Egipcjom do dalszego rozwoju ewidencji gospodarczej. Obok ewidencji przychodów i rozchodów różnych dóbr w Egipcie sporządzono również inwentarze np. tzw. papiirus Harrisa – zawiera szczegółowy wykaz nieruchomości i ruchomości głównych świątyń za czasów Ramzesa III (1200-1167 p.n.e.) i jak już wcześniej zaznaczyłam jest możliwe, że Egipt korzystał z doświadczeń Mezopotamii w zakresie ewidencji i dalej ją rozwijał. Zastosowanie papiirusu zamiast glinianych tabliczek w sposób istotny ułatwiła rejestrację i nie ograniczało miejsca do pisania. Czynniki ten sprzyjał rozwojowi ewidencji w zakresie treści i struktury zapisu. Występująca większa przestrzeń dawała możliwości zapisania większej liczby informacji, a także można było zmienić układ treści zapisu, co dawało możliwość bardziej czytelnej informacji. Podbój Egiptu przez Aleksandra Wielkiego (332r. p.n.e.), a w jego wyniku nastąpiła daleko posunięta hellenizacja tego kraju. Język grecki stał się językiem urzędowym, a najwyższe urzędy obejmowali tylko Grekowie. Została wprowadzona i szeroko rozpowszechniona moneta i na dużą skalę rozwinął się handel zagraniczny. Czas dynastii Ptolemeuszów spowo-

³ M. Dobija, *Postępowe idee rachunkowości w cywilizacji sumeryjskiej*, „Zeszyty Naukowe” Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Nr 467, Kraków 1996, s. 8-9.

⁴ D. Wojnarski, *Powszechna historia gospodarcza*, op. cit., s. 18.

dował odzyskanie niepodległości przez Egipt, jednakże wpływ grecki utrzymał się praktycznie w każdym aspekcie organizacji działalności i publicznej administracji. Warto zauważyć, że zachowane papirusy dotyczące ewidencji gospodarczej wskazują na postępy ewidencji. Wynikają z niej próby stworzenia uporządkowanej rejestracji faktów gospodarczych i prezentacji zgromadzonych danych w bardziej syntetycznej formie. W sytuacji zmian w otaczającej gospodarce przejawia się coraz więcej zdarzeń ujmowanych w jednostkach pieniężnych. Na kształt ówczesnej ewidencji wpłynęły tradycje Egiptu w administrowaniu dużymi majątkami, jak również hellenizacja kraju oraz późniejszy podbój przez Rzymian.

Stan i opis ewidencji gospodarczej tego okresu dziejów (starożytnego wschodu) został opisany na przykładach występujących w Mezopotamii i Egiptu. Jednakże istnieją dowody, że w opisywanym okresie rozbudowana rejestracja faktów gospodarczych była prowadzona także w innych regionach świata, np. Persji, Chinach czy Indiach. Kolejną, wielką cywilizacją starożytności była Grecja, której początek historii zaczyna się od epoki dwóch kultur: minojskiej i mykeńskiej, które występowały w II i III tysiącleciu na Krecie i w Mykenach. Zauważamy, że funkcje społeczno-gospodarcze skupiały się wokół pałaców, które stanowiły nie tylko ośrodki władzy, lecz przede wszystkim były organizatorami produkcji, handlu i dystrybucji.

Wymienione cywilizacje znały pismo, które było głównie wykorzystywane do prowadzenia ewidencji gospodarczej. Drobiazgowość tej ewidencji wykazywały tabliczki odnalezione w Pylos, w jednym z miast – państw cywilizacji mykeńskiej. A. Krawczuk uważa, że „świat mykeński ukazuje nam w zabytkach pisanych jedno tylko oblicze: pedantycznej, wszechogarniającej rachunkowości”⁵. Istotnym wkładem Greków w rozwój rachunkowości było wprowadzenie do powszechnego użytku monet (VI w. p.n.e.). Istniejące w Grecji rachunki publiczne i prywatne dotyczyły tzw. klasycznego okresu (IV i V wiek p.n.e.), a kolejne trzy wieki to tzw. epoka hellenizmu. Z okresu tego zachowały się liczne papirusy, które wprawdzie pochodzą z Egiptu, lecz ze względu na znacznie posuniętą hellenizację tego kraju, autorstwo można przypisać Egipcjanom i Grekom, co miało duży wpływ na życie gospodarcze i tym samym na poziom ówczesnej ewidencji. Powstanie monety umożliwiło prezentację różnych kategorii we wspólnej jednostce pieniężnej, co stwarzało możliwość integracji prowadzonych rachunków z punktu widzenia wyceny, a także dawało możliwość zastosowania miernika pieniężnego w ewidencji gospodarczej, a więc było jednym z istotniejszych etapów kształtowania się rachunkowości jako systemu. W ewidencji gospodarczej starożytnej Grecji należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden szczegół – publicznej prezentacji prowadzonych rachunków.

Rzym, zgodnie z legendą „Wieczne Miasto” to ostatnia znacząca cywilizacja starożytności. Po podbojach zewnętrznych (III w. p.n.e. – II w. p.n.e.) i po podporządkowaniu Italii powstało Imperium Rzymskie z centrum w Italii oraz prowincjami otaczającymi morze śródziemne. Jednolity system

⁵ M. Dobija, *Ewolucja koncepcji rachunkowości, kapitału i pieniądza*, [w:] S. Sojak (red.) *Historia, współczesność i perspektywy rachunkowości w Polsce*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 2003, s. 197.

prawa rzymskiego obowiązywał w całym państwie, przyzwalający jednak na lokalne odrębności (np. w Egipcie, Palestynie). Gospodarka Imperium charakteryzowała się dużymi majątkami ziemskimi (latyfundia) oraz handlem, czemu sprzyjał rozległy rynek, rozwinięta sieć dróg i upowszechnienie jednolitego pieniądza. Rozkwit ewidencji gospodarczej w Imperium rzymskim przypada na okres II w. p.n.e. do II w. n.e., a głównym źródłem informacji są papirusy pochodzące z Egiptu. W tak zwanej rzymskiej „rachunkowości” można wyróżnić pewne udoskonalenia w zakresie formy czy treści zapisów, lecz fundamentalnych zmian nie było. Jednym z jej przykładów są papirusy z archiwum Heroninosa, które wcześniej występowały przy opisie ewidencji gospodarczej w Egipcie, a ponieważ pochodzą one z tzw. okresu rzymskiego warto ponownie do nich wrócić. Zmiany w sposobie rejestracji zdarzeń gospodarczych, które można zaobserwować w niektórych papirusach, nie są jednakże odzwierciedleniem ówczesnych powszechnych praktyk, lecz raczej wyjątkami. Papirus zawiera listę podatników, przy których nazwiskach zapisane są raty podatku płaconego przez bank. Przy każdym zapisie stoi skrót K z cyfrą, co prawdopodobnie oznacza numer kolumny „księgi kasowej”, w której bankier zapisywał w porządku chronologicznym wpłaty tego podatku. Istnienie tych powiązań nie świadczy jeszcze o tym, że był to w pełni zintegrowany system, w którym przy opisie zdarzeń gospodarczych stosowano zasadę podwójnego zapisu.

Jest to jednak dowód, że z bliżej nieokreślonych względów próbowano w pewien sposób powiązać rejestrację niektórych faktów. Można również stwierdzić, że ta oddzielna prezentacja zdarzeń zwiększających i zmniejszających stan danego składnika majątku jest pierwszą postacią dwustronnej formy konta. Istnienie tych powiązań nie świadczy jeszcze o tym, że był to w pełni zintegrowany system, w którym przy opisie faktów gospodarczych stosowano zasadę podwójnego zapisu, a jest to chyba dowód, że z bliżej nieokreślonych względów próbowano w pewien sposób powiązać rejestrację niektórych zdarzeń.

Z papirusów z okresu rzymskiego należy wyciągnąć wnioski, że podejmowano próby udokumentowania prowadzonej ewidencji. Zapisy na rachunkach są dokonywane w określonym porządku, oddzielnie są prezentowane zwiększenia i zmniejszenia opisywanej kategorii majątkowej, a dodatkowo w niektórych przypadkach pojawiają się zapisy korespondujące oraz próby powiązania prowadzonych rachunków poprzez umieszczanie odnośników, przy czym pomiar jest dokonywany w jednostkach pieniężnych. Badane, a później zostały omówione te papirusy, które reprezentowały najwyższy poziom ówczesnej ewidencji i nie wszystkie zaobserwowane zmiany były powszechną praktyką. Pewną osobliwością, aczkolwiek istotnym źródłem informacji o prowadzonej przez Rzymian ewidencji są niektóre mowy Cyserona. Bankierzy natomiast obowiązkowo musieli prowadzić ewidencje odpowiednio opatrzoną datami, którą potem, jeżeli zaistniała taka konieczność, prezentowali w czasie postępowań sądowych. Należy jeszcze stwierdzić, że w starożytnym Rzymie istniała także rozbudowana ewidencja państwowa, a wraz z pojawieniem się systemu republikańskiego stało się obowiązkowe prowadzenie ewidencji dochodów i wydatków publicznych. Konsul miał swobodę w zakresie dysponowania pieniędzmi publicznymi, jed-

nakże mógł je wydawać wyłącznie przez kwestora. Można przypuszczać, że prowadzona przez kwestorów ewidencja była znacznie bardziej rozbudowana. Należy zauważyć, że ocena poziomu ewidencji gospodarczej w starożytnym Rzymie nie jest do końca jednoznaczna w zakresie opinii, że jednak nosiła cechy podwójnej księgowości (np. konta w formie dwustronnej, zapisy debetowe i kredytowe), jednakże zachowane źródła nie dostarczają bezpośrednich dowodów na potwierdzenie tych tez. Badania dokumentów źródłowych potwierdziły, że w ewidencji starożytnego Rzymu nie występował znaczący postęp, gdyż nadal nie ma odpowiedniego wyodrębnienia kapitału i dochodu, a przede wszystkim nie ma systemu wzajemnie powiązanych rachunków, na których dokonywano by przeciwstawnych zapisów.

Przedstawiony w sposób skrótowy opis ewidencji gospodarczej w starożytności na przykładzie Bliskiego Wschodu, Grecji i Rzymu wskazuje, że zarówno jej zakres jak i forma były zróżnicowane, gdyż oprócz rejestracji różnych przychodów i rozchodów, wpływów i wydatków, należności i zobowiązań sporządzano także inwentarze. Znacznym postępem w ówczesnej ewidencji były zmiany w zakresie pomiaru i tak jak już podkreślałam, zachowane dowody różnych form ewidencji księgowej ze starożytności nie wskazują na to, iż był to system wzajemnie powiązanych rachunków obejmujących całokształt działalności danego podmiotu, jednak można przyjąć, że formy te stanowiły pierwszy etap – wstęp w jej ewolucji jako ewidencji systemowej. Schyłek Cesarstwa Rzymskiego spowodował zahamowanie dalszego rozwoju ewidencji księgowej, a rosnące obciążenia podatkowe, korupcja, coraz mniejsza efektywność gospodarki doprowadziły do załamania się władzy centralnej i zapanowania anarchii (upadły miasto i handel międzyregionalny).

Upadek Cesarstwa spowodował w Europie okres wędrówek plemion i ciągłych walk, co z istoty swojej miało negatywny wpływ na rozwój gospodarki. Warunki te we wczesnym średniowieczu nie sprzyjały także ewolucji ewidencji gospodarczej, co nie znaczyło, że uległa zapomnieniu, lecz była prowadzona w ograniczonym zakresie.

Od XI wieku rozpoczęło się w Europie znaczne ożywienie gospodarcze, najpierw we Włoszech, a później w innych krajach. Wiązało się to przede wszystkim z rozkwitem handlu, zarówno lokalnego, jak i międzynarodowego, ze wzrostem produktywności w rolnictwie oraz rozwojem już istniejących i nowo powstałych miast. Wraz z rozwojem handlu zmienia się również jego organizacja, a kupcy włoscy stali się jednocześnie bankierami i dzięki swoim umiejętnością zdobyli z końcem XII wieku absolutny monopol w całej Europie Zachodniej. Na gruncie ożywionych stosunków gospodarczych ukształtowała się na przełomie XIII i XIV wieku we Włoszech księgowość podwójna, jako zintegrowany, wewnętrznie spójny system współzależnych rachunków. Znane są trzy czynniki, które miały na początku największy wpływ na rozwój rachunkowości w średniowieczu:

- spółka,
- kredyt,
- pośrednictwo.

Najważniejszy z nich to spółka, ponieważ doprowadziła do uznania przedsiębiorstwa jako jednostki odrębnej od jej właścicieli. Kolejnym czynnikiem, który przyczynił się do powstania systemu księgowości podwójnej był kredyt. Obrót handlowy w tym okresie, ponad wszelką wątpliwość był finansowany wzrastającym krótko lub długoterminowym obrotem kredytowym. Obok upowszechniania się różnych form kredytu w obrocie gospodarczym, rozwijał się także kredyt konsumpcyjny. Wraz z rosnącą liczbą operacji kredytowych zapis tych zdarzeń stał się koniecznością. Trzecim czynnikiem, który miał istotne znaczenie dla rozwoju rachunkowości w średniowieczu to pośrednictwo.

Z przedstawionych czynników rozwoju rachunkowości w średniowieczu wynikają korzystne zmiany, jakie wystąpiły w życiu gospodarczym i sprawiły, że swobodna rejestracja wybranych faktów została przekształcona w określony system ewidencji. Czynniki ekonomiczne nie były jedynymi, które wpłynęły na ukształtowanie się systemu ewidencji księgowej, gdyż jak zauważa M. Kawa⁶ księgowość podwójna jest zjawiskiem wielopłaszczyznowym, a o jej powstaniu zadecydował zespół wzajemnie powiązanych czynników gospodarczych, społecznych, kulturowych i państwowych, natomiast odnośnienie się tylko do jednego z tych aspektów prowadzi do uproszczenia skomplikowanej rzeczywistości dziejowej.

W świetle dotychczasowych badań historycznych nie budzi wątpliwości teza, że księgowość podwójna kształtowała się stopniowo, równolegle w najbardziej rozwiniętych ośrodkach handlu we Włoszech. Nie występuje zatem jeden wynalazca ani też odkrywca. Utalentowani praktycy, prowadząc ewidencję zdarzeń gospodarczych tak ją zmieniali i udoskonalali, aż stworzyli system księgowości podwójnej. Powstał on na potrzeby ówczesnego życia gospodarczego, które stawało się coraz bardziej złożone i sprawiło, że luźne notatki dotyczące prowadzonej działalności nie wystarczyły już ówczesnym kupcom, bankierom, czy gminom miejskim. Początkowo pewnemu sformułowaniu uległa ewidencja należności i zobowiązań. Prowadzono ją zarówno w celu zapamiętania tych faktów jak i w celach dowodowych, a jednym z najwcześniejszych zachowanych dowodów takiej ewidencji jest fragment księgi bankierskiej z 1211 roku. Księgi bankierskie uwiaryściły dokonywane operacje z istoty, których wynikało, że każda kwota musiała być zapisana dwukrotnie, tj. obciążenie płatnika i uznanie konta wierzyciela. W tych operacjach bankierskich można się doszukać źródła powstania podwójnego zapisu, który z czasem także zaczęli stosować kupcy. Niektórzy ówcześni przedsiębiorcy łączyli działalność handlową z bankierską i stosując zapis podwójny przy ewidencji niektórych operacji bankowych, mogli zastosować też do innych zdarzeń, np. związanych z obrotem towarami. Istotę tych procesów określił M. Gmytrasiewicz⁷: „podwójny zapis, dosłownie rozumiany nie tylko zapoczątkował rozwój systemu ewidencji księgowej, ale zdecydował o tym rozwoju”. Był to ważny etap w kształtowaniu się systemu księgowości podwójnej, gdyż spowodował, że do coraz większej liczby faktów go-

⁶ M. Kawa, *Autodynamizm rachunkowości*, op. cit., s. 80-81.

⁷ M. Gmytrasiewicz, *Metody badawcze teorii ewidencji księgowej*, Zeszyty Teoretyczne Rady Naukowej, tom 1, SKWP, Warszawa 1977, s. 54.

spodarczych zaczęto stosować zasadę podwójnego zapisu poprzez dostrzeżenie w nich podwójnego, równoważnego wpływu na majątek. Można stwierdzić, że w XIII wieku wprowadzić nie został jeszcze ukształtowany w pełni system księgowości podwójnej, ale ewidencja księgowa niektórych spółek pod koniec tego stulecia była już na dość zaawansowanym poziomie. Rozszerzył się zakres ewidencji, obejmując obok rozrachunków, także środki pieniężne i towary. Dostrzegano podwójny wpływ zdarzeń gospodarczych na majątek i stosowano w pewnym stopniu zasadę podwójnego zapisu.

Z IV wieku zachowało się znacznie więcej dowodów ewidencji księgowej z różnych regionów Włoch. Z ich analizy wynika, że dokonały się w zakresie rejestracji faktów gospodarczych istotne zmiany, które doprowadziły do integracji prowadzonych rachunków w jeden system. Niektóre z zachowanych ksiąg są przykładem w pełni już ukształtowanego systemu księgowości podwójnej.

3. OKRES NOWOŻYTNY (ODRODZENIE I OŚWIECENIE) I JEGO OSIĄGNIĘCIA W ROZWOJU RACHUNKOWOŚCI

Uważam, że XIV i XV wiek był najznakomitszym i najbardziej postępowym okresem historii rachunkowości. Najwybitniejszym przedstawicielem tego okresu był Luca Pacioli, który zasłużył w pełni na miano „ojca” nowożytnej rachunkowości, która po opublikowaniu jego naczelnego i kompleksowego dzieła – *Summa de Arithemetica, Geometria, Proportioni et Proportionalita* – z zawartym w nim traktatem o rachunkowości pt. „*Patricolaris de Computis et Scripturis*”, nabrała niesłychanej dynamiki rozwoju.

Na ponadczasowość paciolańskiego wykładu o rachunkowości oraz jego praktyczną adaptację wpłynęła nie tylko jakość merytoryczna i szeroki zakres tematyczny, ale również zwięzłość, klarowność i komunikatywność poruszanych zagadnień ilustrowanymi konkretnymi przykładami, a wymienione atrybuty traktatu o rachunkowości zwiększyły jego użyteczność w praktyce gospodarczej. Duża liczebność zastosowań stymulowała dalszy rozwój rachunkowości, wzmacniając zarazem jej uniwersalność. Rachunkowość Paciolego jest nowoczesna, służąca do zarządzania przedsiębiorstwem, a nie tylko czysto sprawozdawcza. Tego rodzaju pojmowanie rachunkowości, tzn. jako narzędzie służące do lepszego zarządzania firmą jest koncepcją nowatorską, wyprzedzającą o wieki swoją epokę. Pacioli jako pierwszy podkreśla konieczność systematycznej ewidencji zdarzeń za pomocą podwójnego zapisu na odpowiednich kontach, w celu otrzymania informacji, jakim majątkiem dysponuje kupiec i jakie są rezultaty prowadzenia działalności gospodarczej (zysk czy strata). Ponadto w swoim traktacie wielokrotnie zaleca, aby właściciel interesu oddzielnie spisywał swój majątek osobisty, a oddzielnie składniki majątku przedsiębiorstwa. „*Tractatus de Computi et Scripturis*” włączony do „*Summy*” może być i jest niewątpliwie uważany i ceniony jako pierwszy całościowy traktat o rachunkowości, który doprowadził do standaryzacji jej podstaw.

Począwszy od XVI wieku nastąpiła swoista dyfuzja zasad księgowości opartych na podwójnym zapisie metodą wenecką, zwaną również metodą włoską, najpierw w całych Włoszech, a następnie w całej Europie.

4. OKRES REWOLUCJI PRZEMYSŁOWEJ I POSTĘP NAUKOWY JAKO CZYNNIKI ROZWOJU RACHUNKOWOŚCI

W wieku XIX wraz z rozwojem sił wytwórczych spotęgowanych rewolucją przemysłową, nastąpił rozkwit wolnokonkurencyjnej gospodarki rynkowej w handlu i przemyśle. Pod wpływem rozwijającego się kapitalizmu i rosnących potrzeb informacyjnych wzrasta rola rachunkowości. Nastąpiło odejście od traktowania rachunkowości w sposób instrumentalny jako umiejętność prowadzenia rachunków, kalkulacji oraz inwentaryzowania majątku na rzecz doceniania funkcji informacyjnej i analitycznej. Począwszy od XIX wieku, kluczowe sektory gospodarek rozwiniętych zaczęły wykorzystywać zapisy w księgach rachunkowych do sporządzania sprawozdań (bilansów oraz rachunku zysku i strat). Na płaszczyźnie prawnej zostaje wzmocniony status właściciela oraz powstają kodeksy handlowe (np. Kodeks Napoleona, Powszechny Kodeks Niemiecki oraz na gruncie polskim – Powszechny Kodeks Handlowy). W drugiej połowie XIX wieku nastąpił rozwój myśli teoretycznej rachunkowości i popularna stała się idea niezbędności i uniwersalności rachunkowości w prowadzeniu działalności gospodarczej.

Wiek XX to okres rewolucji naukowej i globalizacji, szczególnie w dziedzinie technologii informatycznych i telekomunikacyjnych. W tych warunkach teorie powstające w różnych dziedzinach nauki, także nowe teorie rachunkowości oraz modele rachunkowości błyskawicznie rozprzestrzeniają się na cały świat. Tym procesom towarzyszy swobodny przepływ kapitałów, towarów, usług i ludzi. Rachunkowość stała się głównym źródłem informacji w skali mikro i makroekonomicznej, służąc właścicielom przedsiębiorstw, inwestorom, menadżerom działającym w jednostkach gospodarczych o charakterze lokalnym lub międzynarodowym oraz rządów poszczególnych krajów lub wspólnotom państw. Z tych też powodów w drugiej połowie XX wieku rachunkowość rozwija się pod hasłem harmonizacji jej zasad i metod pomiaru, a także standaryzacji przygotowania i ujawniania sprawozdań finansowych w celu zwiększenia i porównywalności i użyteczności. Na początku XXI wieku w warunkach globalizacji rynków finansowych rachunkowość rozwija się w kierunku coraz ściślejszej integracji z innymi dziedzinami wiedzy: ekonomią, finansami, matematyką, zarządzaniem i etyką. Najnowsze teorie głoszą, że rachunkowość nie tylko mierzy, ale również ją kreuje.

Współczesny rozwój naukowo-techniczny oraz rozstrzygająca rola informacji, wiedzy i kwalifikacji tworzą nowy paradygmat rozwojowy, określamy niezbyt chyba precyzyjnie jako gospodarka oparta na wiedzy. Dotychczasowe modele nie tylko gospodarki w ogóle, ale i inwestowania, wykształcenia, zatrudnienia, konsumpcji, a nawet rządów i rodziny szybko

tracą aktualność. Dotyczy to w znacznej mierze także wymagającego zmiany modelu rachunkowości. Dotychczasowe jej narzędzia okazują się zawodne i nie spełniające wymogów prawidłowego pomiaru wartości angażowanego potencjału intelektualnego. Obecnie mamy do czynienia ze swego rodzaju „kondycją postmodernistyczną”, tj. specyficzną sytuacją społeczno-ekonomiczną i intelektualną w społeczeństwie postindustrialnym, któremu charakter nadaje coraz bardziej skomplikowana i wyrafinowana technologia. Z całą ostrożnością uwiadamiają się nie tylko zalety, ale i słabości nowoczesnej gospodarki i zagrożenia dla światowego systemu gospodarczego. Postępujące procesy globalizacji, rozwój rynków kapitałowych i ponadnarodowych organizacji oraz związana z tym narastająca złożoność gospodarki, a tym samym rosnące ryzyko biznesu sprawia, że nie tylko gospodarka, ale i ryzyko podlega globalizacji.

Pomiar i ewidencja wiedzy to problem niezwykle złożony i trudny, a zarazem coraz ważniejszy dla kształtowania strategii rozwojowych przedsiębiorstw, tym samym i gospodarki, bowiem wiedza, informacja to specyficzne, całkiem odmienne od tradycyjnych, źródła bogactwa – nie zużywają się, kto je sprzedaje posiada je nadal. Informacja, wiedza, technologia, sfera myśli symbolicznej zaczynają wytwarzać więcej bogactwa niż produkcja przemysłowa i rolna. Tworzy to ogromny potencjał produktywności, tak duży, że nawet niewielkie w tradycyjnym, industrialnym rozumieniu przedsiębiorstwa mogą generować i reprezentować ogromną wartość ekonomiczną. W warunkach nowej gospodarki, opartej na wiedzy, podstawowym wyzwaniem dla rachunkowości jest mierzyć niewidzialne.

PODSUMOWANIE

W trudnych czasach przełomu rachunkowość staje przed koniecznością pogodzenia wymogów wirtualnej, coraz bardziej złożonej, sieciowej cywilizacji z rzetelnością, przejrzystością i czytelnością informacji finansowych. Zarazem informacje te powinny stanowić użyteczny element systemu wczesnego ostrzegania przed zagrożeniami w funkcjonowaniu jednostki i być pomocne w ocenie jej długofalowych perspektyw rozwojowych.

Przemiany modelu rachunkowości w dostosowaniu do wymogów nowej gospodarki będą musiały być przede wszystkim ukierunkowane na nowe miary efektywności, z uwzględnieniem pomiaru i ewidencji potencjału wiedzy.

Zmiana tradycyjnego „industrialnego” przejścia do pomiaru efektywności i przyjęcie nowych wzorców rachunkowości wymaga czasu i trudnej pracy koncepcyjnej.

LITERATURA:

- [1] Dobija M., *Ewolucja koncepcji rachunkowości, kapitału i pieniądza*, [w:] Historia, współczesność i perspektywy rachunkowości w Polsce, wydawnictwo Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń 2003.

- [2] Dobija M., *Postępowe idee rachunkowości w cywilizacji sumeryjskiej*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 1996.
- [3] Gmytrasiewicz M., *Metody badawcze teorii ewidencji księgowej*, Zeszyty Teoretyczne Rady Naukowej, tom 1, SKwP, Warszawa 1977.
- [4] Halitt H., *Ekonomia w jednej lekcji*, Wydawnictwo Znak-Singum, Kraków 1993.
- [5] Kawa M., *Autodynamizm rachunkowości*, Zeszyty Teoretyczne Rady Naukowej, tom 28, SKwP, Warszawa 1994.
- [6] Mattessich R., *Archaeology of Accounting and Schmandt-Bessrat's Contribution*, [w:] J.R. Edwards (red.) *The History of Accounting*, vol. II, London and New York 2000.
- [7] Thurow L.C., *Przyszłość kapitalizmu*, Wydawnictwo Dolnośląskie, Wrocław 1999.

STRESZCZENIE

Historia a terażniejszość rachunkowości

W opracowaniu przedstawiono historię powstania rachunkowości od zamierzchłej epoki paleolitu po dzień dzisiejszy. Przedstawiono rozwój różnych form ewidencji gospodarczej w różnym okresie ewolucji czasowej, po okres rewolucji naukowej i globalizacji. Wiedza, informacja i efektywność stają się wyznacznikiem naszych czasów.

SUMMARY

Historic and contemporary accountancy

This evaluation describes history and origins of accountancy, beginning with ancient Paleolithic period and ending with current days. Various forms of business records at various evolutionary periods are presented, until the times of scientific revolution and globalization. Knowledge, information and efficiency are determinants of our times.



Piotr Paczowski
Uniwersytet Ekonomiczny
we Wrocławiu

Partycypacja społeczna w zarządzaniu publicznym na rzecz rozwoju lokalnego

WSTĘP

Zmiany ustrojowe, jakie zaszły w Polsce po roku 1989, wymusiły konieczność innego spojrzenia na wiele aspektów otaczającej nas rzeczywistości społecznej, politycznej i ekonomicznej. Odrzucono, uznając za niewłaściwą, obowiązującą przez blisko półwiecze zasadę centralizmu demokratycznego. W rezultacie tej wolty przemiany ustrojowe postawiły, co niezwykle istotne, przed podmiotami – uczestnikami wszelkiego rodzaju relacji, w tym także w kontekście zarządzania różnymi sferami, poważne wyzwania. Zmieniło się bowiem wiele. Począwszy od przypisania zasadniczo innych ról społeczeństwu, państwu i rynkowi, poprzez poważne zmiany w rozmaitych obszarach prawa, aż po wynikające z obu tych aspektów powiązania między nimi.

Zdecydowanie inne okoliczności dają społeczeństwu rozliczne, wcześniej nieziszczalne, możliwości uczestniczenia w różnych dziedzinach życia. Dają także szansę skorzystania z niezbywalnego już obecnie prawa partycypacji w zarządzaniu publicznym. Podmioty zaś, sprawujące zarządzanie publiczne muszą brać pod uwagę, iż na horyzoncie pojawił się realny partner pretendujący do równoprawnego sprawowania władzy, partner, z którym nie liczyć się nie sposób. A rzecz w tym, czy oba te ośrodki mogą funkcjonować w zgodzie i współdziałać prorozwojowo. Dlatego więc celem niniejszego opracowania jest próba określenia roli podmiotów społeczności lokalnej w zarządzaniu publicznym na rzecz lokalnego rozwoju.

1. ISTOTA PARTYCYPACJI SPOŁECZNEJ

Partycypacja (*participatio*) rozumiana jest jako: 1/ uczestniczenie, brańie w czymś udziału; 2/ uczestnictwo, udział¹.

Partycypacja jest pojęciem, które ze względu na swoje nierozdzielne współbrzmienie z pojęciem demokratycznego państwa prawnego, dialogu społecznego i społeczeństwa obywatelskiego weszło w obręb pojęć współczesnej nauki prawa administracyjnego i nauki administracji², ale także ekonomii i praktyki dnia codziennego.

Termin „społeczeństwo obywatelskie” jest obecnie często używany. Zawiera on w sobie mnogość znaczeń. W istocie oznacza przestrzeń, w której działają instytucje, organizacje, grupy społeczne, ale także jednostki. Obszar w jakim funkcjonują rozpościera się pomiędzy rodziną, państwem i rynkiem, a spoiwem jest wolna debata, celem zaś wspólne dobro. Na tej płaszczyźnie pojawiają się, częstokroć się ścierając, rozmaite interesy grupowe, choć – bez wątpienia – najistotniejszym jest ujawnianie się zjawiska dobrowolnej aktywności opartej na współdziałaniu. Dobrowolność owa ma wielkie znaczenie, albowiem jest wyrazem świadomego działania obywateli, a to stanowi budulec społeczeństwa obywatelskiego.

Demokracja, by miała szansę urzeczywistnić się i być zaakceptowana przez obywateli powinna wnikać w relacje pomiędzy ludźmi, organizacjami społecznymi i gospodarczymi oraz administracją publiczną. Obywatele muszą, by mogli aktywnie uczestniczyć w życiu publicznym, mieć odpowiednie warunki po temu³.

Prawne podstawy funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce zakreśla przede wszystkim Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej⁴, a także ustawa o fundacjach⁵ oraz ustawa o stowarzyszeniach⁶. Wiele innych aktów normatywnych w sposób pośredni daje takie podstawy. Choćby np. wpływ na funkcjonowanie organizacji pozarządowych ma ustawa o Krajowym Rejestrze Sądowym⁷ ustawa o finansach publicznych⁸ wiele, wiele innych. Pominąć jednak w żaden sposób nie można, nazywanej konstytucją organizacji pozarządowych i w ogóle całego sektora trzeciego, ustawy o działalności pożytku publicznego i wolontariacie.

Znaczenie bardzo istotne dla podstaw prawnych dialogu społecznego ma art. 20 naszej Konstytucji, którego treść sprowadza się do tego, iż spo-

¹W. Doroszewski [red.], *Słownik języka polskiego* t. 6, PWN, Warszawa 1964, s. 149.

²B. Dolnicki, *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Wolters Kluwer S.A., Warszawa 2014 r. s. 21.

³P. Paczóska, *Wpływ dialogu obywatelskiego na kreowanie kapitału społecznego*, w: Bartnicki B [red.], *Aktualne trendy w zarządzaniu środowiskiem*, Wyd. AD REM, Jelenia Góra 2015, s. 121.

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

⁵Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, tekst jedn. Dz. U. Z 1991 r., Nr 46, poz. 203 z późn. zm.

⁶Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – *Prawo o stowarzyszeniach*, tekst jedn., Dz. U. z 2001 r., Nr 79, poz. 855 z późn. zm.

⁷Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jedn., Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.

⁸Ibidem.

leczna gospodarka rynkowa, oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności dialogu i współpracy partnerów społecznych jest podstawą ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.

Dialog społeczny w systemie demokracji parlamentarnej odgrywa istotną rolę wzbudzania, promowania i realizowania się demokracji partycypacyjnej. Jest przy tym płaszczyzną artykułowania rozwiązań, decyzji, na zasadzie konsensusu społecznego. Jest zatem dialog obywatelski urzeczywistnieniem udziału obywateli w życiu publicznym, a odbywać się to może dzięki trwałym, zinstytucjonalizowanym mechanizmom wpływania obywateli na decyzje podejmowane przez administrację wszystkich szczebli⁹.

Dialog, bez względu na szczebel – rządowy, regionalny, czy lokalny powinien stanowić efekt wizji oraz strategii spożytkowania go na rzecz konstruktywnego realizowania polityki na tych poziomach w celu poprawy jakości rządzenia i demokratyzacji życia wspólnotowego. Ważne przy tym, by dialog społeczny nie był antidotum na sytuacje kryzysowe lub też rozwiązaniem doraźnym na bieżącą potrzebę. Nie powinien on pełnić roli „strażaka”. W interesie każdej administracji publicznej /rządowej, samorządowej/ leży, iżby partnerzy społeczni w sposób zorganizowany, z poszanowaniem prawa artykułowali swoje racje. Inicjatywa partnerów społecznych w tym względzie jest nieodzowna, jeśli ma być taki schemat skuteczny.

Rosnące w dwóch ostatnich dziesięcioleciach zainteresowanie partycypacją społeczną wynika ze wzrastającej aktywności i świadomości obywateli. To, natomiast, jest efektem przeobrażeń ustrojowych, idei z nimi związanych, które przeistaczają się w obowiązujące prawo. Podłożem dla relacji, które pojawiają się pomiędzy administracją publiczną a zróżnicowanym i zmiennym otoczeniem jest swoista konstrukcja społeczeństwa sieciowego i państwa sieciowego. W ich skład wchodzi sieci organów i instytucji reprezentujących państwo i samorząd jako elementy współczesnego państwa obywatelskiego – zupełnie innego niż wcześniejsze, bardzo scentralizowane¹⁰.

Partycypacja społeczna jest instrumentem demokratycznego uczestniczenia w podejmowaniu rozmaitych rozstrzygnięć i decyzji. Zjawisko rozwijającego się społeczeństwa obywatelskiego wymusza na administracji publicznej, której działania są nie zawsze skuteczne, bo opierają się całkowicie na hierarchicznych relacjach administracyjno-prawnych brania pod uwagę istnienia jeszcze jednego podmiotu. Z tego też względu niewątpliwie konieczną jest współpraca ze społecznymi partnerami. Powinna ona polegać na i być realizowana poprzez zasięganie opinii, bieżące partnerskie planowanie i monitorowanie wszystkich wspólnych przedsięwzięć na każdym wspólnym obszarze, uczestniczeniu „aliantów” społecznych w zespołach doradczych.

Nie jest łatwo osiągnąć optymalny model współpracy tzw. sektora trzeciego z administracją publiczną. Związki te należy zakotwiczyć o podstawę, którą powinny być:

⁹ P. Paczowski, *Wpływ dialogu obywatelskiego...*, s.125.

¹⁰ H. Izdebski., *Fundamenty współczesnych państw*, Wyd. Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2007, s. 70.

- równoprawne traktowanie wszystkich partnerów społecznych, z jednoczesnym poszanowaniem ich praw, wynikających ze stosownych przepisów, pozycji w danym środowisku, oczekiwań i celów, które przyświecają ich działalności oraz tych, których reprezentują,
- prowadzenie dialogu społecznego zarówno przez administrację publiczną, jak czynnik społeczny w dobrej wierze,
- uznawania przez partnerów społecznych faktu, iż władze publiczne posiadają legitymację demokratyczną,
- partnerzy publiczni nie mogą uchylać się od odpowiedzialności za swoje działania /w zakresie proporcjonalnym do ich roli, udziału w danym przedsięwzięciu, a także uprawnień nadanych im z mocy prawa/.

Zaznaczyć trzeba, że granicą dla partnerów dialogu społecznego są:

- ustrój konstytucyjny państwa,
- określone ustawowo kompetencje organów państwa,
- prawidłowe funkcjonowanie państwowych instytucji.
- fakt istnienia obszarów państwa /np. powszechne bezpieczeństwo/, co do których dialog społeczny musi być ograniczony, bo wynika to z interesu społecznego¹¹.

2. ISTOTA ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO

Na świecie mamy do czynienia z bardzo różnymi modelami zarządzania publicznego. Zależą one od rozmaitych czynników społecznych, gospodarczych oraz politycznych. Ale coraz większą wagę przywiązuje się do efektywności i sprawności działania. Nieefektywne, bo zbiurokratyzowane i skostniałe, struktury zastąpiono innym modelem zarządzania – nazwano go Nowym Zarządzaniem Publicznym, z angielskiego New Public Management /NPM/. W rezultacie zreformowano, z uwagi na konieczność bardziej efektywnej realizacji zadań w stosunku do obywateli, zarządzanie publiczne, proponując wprowadzanie nowych, skuteczniejszych koncepcji. Sprowadzały się one do:

- mocniejszego nacisku w odniesieniu do wydajności i jakości usług
- zdecentralizowania ośrodków zarządzania, by decyzje o rozmieszczaniu zasobów i dystans pomiędzy świadczącym usługi a ich odbiorcami był mniejszy, co pozwala na szybszą wymianę niezbędnych informacji

¹¹ *Zasady dialogu społecznego*. Dokument programowy Rządu przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 22 października 2002 roku, Warszawa, s. 8-11.

- zoptymalizowania kosztów wynikających z konieczności poszukiwania rozwiązań alternatywnych wobec istniejących już bezpośrednich przepisów i regulacji
- uelastycznieniu i szybkości reagowania na interesy zewnętrznych interesariuszy poprzez wzmocnienie umiejętności strategicznych¹².

W zasadzie nie ma jednej definicji zarządzania publicznego, choć przyjąć można, że na sektor publiczny składają się takie podmioty, które świadczą publiczne dobra lub też publiczne usługi, a mianowicie głównie rząd, samorządowe władze, związki komunalne, przedsiębiorstwa publiczne. Podmioty te działają w obszarach publicznych: finansów, ochrony zdrowia, bezpieczeństwa, edukacji i wychowania, kultury.

Do zarządzania publicznego podejść można, rozpatrując je w sensie *stricto* i wtedy mówimy, że obejmuje ono zarządzanie organizacjami publicznymi, albo *sensu largo*, gdy obejmuje ono zarządzanie usługami publicznymi i parapublicznymi, bez względu na sposób zorganizowania owych usług, choćby poprzez organizacje pozarządowe.

Potrzeby indywidualne i potrzeby zbiorowe mogą być zaspokojone przez dobra prywatne albo też przez dobra publiczne. I tak, dobra publiczne *sensu stricto* służą zbiorowości lokalnej albo całemu społeczeństwu / powiat, powiat, rzeki, drogi szybkiego ruchu/. Zaś dobra publiczne *sensu largo* to takie dobra, które zaspokajają podstawowe potrzeby ludzi, a w efekcie polityki państwa, którą prowadzą władze publiczne, służą społeczności lokalnej lub całemu społeczeństwu /ochrona zdrowia, edukacja i wychowanie/.

Nowatorstwo zarządzania publicznego, w odróżnieniu do zarządzania w biznesie polega głównie na tym, że:

- realizowane jest przez organy publiczne
- tytuł do zarządzania ma swe źródło we władztwie organów państwowych lub samorządowych albo wynika z prawa nadzoru
- odnosi się ono do zbiorowości instytucji, których cele nie zawsze są spójne, identyczne
- zawsze dotyczy społeczności
- jego efektywności nie da się ocenić na kanwie kształtowania się zysku lub wartości rynkowej instytucji życia publicznego
- wiodącą rolę odgrywa polityka społeczna wobec danego terytorium
- podmioty, których ono dotyczy, realizują powierzone im zadania w drodze aktów administracyjnych stanowionych przez jednostki wyższego szczebla
- działalność podmiotów reguluje prawo administracyjne¹³.

¹² E. Skawińska (red.), *Kapitał społeczny w rozwoju regionu*, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 2012, s. 51.

¹³ Ibidem, s. 54.

Pamiętać jednak należy, że zarządzanie publiczne także napotyka na poważne bariery. Wiąza się one z ograniczeniami zastosowania menedżerskiego modelu zarządzania:

- zarządzanie publiczne wykorzystuje różne rozwiązania rynkowe do zaspokajania rozmaitych potrzeb społecznych, w których zawodzi rynek jako mechanizm alokacji zasobów
- koncepcja nie rozpoznaje różnicy pomiędzy klientem-konsumentem, który finansuje zapewnienie dóbr i usług, a klientem-odbiorcą, który potrzebuje dóbr i usług
- rynki tworzone w sektorze publicznym nie są rynkami wolnej konkurencji, lecz rynkami konkurencji organizowanej przez różne władze publiczne
- zarządzanie publiczne nie uznaje faktu, że siły rynkowe nie są wystarczające do osiągnięcia pełnej satysfakcji konsumentów /np. społeczne i ekologiczne skutki produkcji wobec kupujących i zatrudnionych¹⁴.

3. ISTOTA ROZWOJU LOKALNEGO

Rozwój to zjawisko, które jest efektem pozytywnych zmian. Zjawisko pożądane, zaplanowane, które, co do założenia, ma zmienić dotychczasowy stan rzeczy na lepszy. Tak, w wielkim skrócie, można je opisać. Jednak na potrzeby niniejszego opracowania istotne jest, by scharakteryzować istotę rozwoju lokalnego dokładniej. R. Broł określa rozwój lokalny jako proces takich zmian, które zachodzą w mieście, gminie wiejskiej lub miejsko-wiejskiej albo, inaczej, delimitowanym subregionie, czyli lokalnym układzie społeczno-terytorialnym identyfikującym się specjalnymi cechami przestrzeni, gospodarki i kultury, a także lokalną preferencją potrzeb i hierarchii wartości. Rozwój lokalny to, wg. R. Broła pojęcie złożone, a stopień tej złożoności jest pochodną wielorakości celów, którym rozwój ma służyć, oraz różnorodności działań, które go kształtują. W skali lokalnej identyfikacja pola rozwoju społecznego, gospodarczego i przestrzennego staje się szczególnie skomplikowana, ponieważ gmina funkcjonuje i rozwija się jako integralna część większej całości, korzysta z dóbr i usług powstałych na innych terenach i jednocześnie dostarcza swe produkty na rzecz otoczenia oraz wchłania fundusze pochodzące z zewnątrz i przekazuje własne środki na inne obszary. Autor tego wywodu zwraca uwagę na trudności w jednoznacznym sprecyzowaniu pojęcia rozwoju w skali lokalnej. Zauważając to pojęcie do podstawowych sfer gminy, czyli: lokalnej społeczności, gospodarki lokalnej oraz lokalnego ekosystemu, stwierdza, że o rozwoju lokalnym mówimy wtedy, gdy zharmonizowane i systematyczne działanie lokalnej społeczności, władzy lokalnej oraz pozostałych podmiotów funkcjonujących

¹⁴ P. Jeżowski, *New Public Management – nowy paradygmat zarządzania w sektorze publicznym*, w: P. Jeżowski (red.), *Zarządzanie w sektorze publicznym – rozwój zrównoważony – metody wyceny*, SGH, Warszawa 2002 r., s. 14 – 15.

w gminie zmierza do kreowania nowych i poprawy istniejących walorów użytkowych gminy, tworzenia korzystnych warunków dla lokalnej gospodarki oraz zapewnienia mu ładu przestrzennego i ekologicznego. Efektem rozwoju lokalnego jest proces tworzenia na szczeblu gminy nowych wartości. Są nimi nowe firmy i miejsca pracy oraz nowe dobra i usługi zaspokajające lokalny i ponadlokalny popyt¹⁵,

Pojęcie „rozwój lokalny” w obiegowym znaczeniu łączy się z takimi słowami jak lokalność, lokalizm, społeczność lokalna, lokalna władza, aktorzy życia lokalnego, działania lokalne, poziom lokalny, powiązania lokalne, lokalne układy itd.

Rozwój lokalny jest rozumiany jako zjawisko, które dotyczy pozytywnych zmian w odniesieniu do wzrostu ilościowego oraz jakościowego postępu na najniższym poziomie /gminy, miasta, powiatu/ trójstopniowego w naszym kraju samorządowego podziału administracyjnego. W skali lokalnej problematyka społeczno-gospodarczego rozwoju jest szczególnie skomplikowana. Wynika to stąd, że każdy obszar, każda dziedzina funkcjonuje i podlega rozwojowi jako integralna część większej całości – regionu, państwa. Lokalne struktury korzystają z usług i dóbr oraz strumieni finansowych pochodzących z zewnątrz. W znacznym także stopniu uzależnione są od zewnętrznego popytu na produkty wytwarzane lokalnie. Wzajemna zależność pomiędzy rozwojem gospodarczym a poziomem życia mieszkańców nie zawsze się bilansuje. Częstokroć to od polityki państwa zależy stopień niwelowania różnic. Bywa, że polityka społeczno-gospodarcza centrali powoduje sytuację kiedy to zamożniejsze struktury terytorialne wspomagają finansowo uboższe.

Rozwój lokalny to także cała gama działań wszystkich zainteresowanych podmiotów na rzecz realizacji wspólnie przyjętej perspektywicznej wizji. Idzie o takie przemiany społeczno-gospodarcze, które będą w stanie zapewnić ludziom możliwie najwyższy poziom i jakość życia. Jest to cel, który można osiągnąć zapewniając członkom społeczności lokalnej pracę i odpowiednie dochody. Chodzi o to, by umożliwiały one mieć poczucie odpowiedniego poziomu życia zarówno w sensie materialnym, jak i duchowym, a także poczucie bezpieczeństwa, dobrych, długotrwale perspektyw rozwojowych.

Rozwój lokalny uzależniony jest od rozmaitych czynników – o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym.

Pierwsze z nich to wszystko to, co stanowi miejscowe potrzeby i możliwości. Wewnętrzne czynniki uzależnione są od posiadanych zasobów surowcowych, majątkowych i ludzkich. Ważną rolę odgrywają też takie względy jak położenie, specjalizacja i tradycje wytwórcze i usługowe, udział w ponad lokalnej wymianie itd. Potrzeby rozwojowe, natomiast, oznaczają najczęściej konieczność zlikwidowania zaniedbań, a także nie tylko utrzymania odpowiedniego poziomu życia, ale także zapewnienia stałego tempa wzrostu.

¹⁵ R. Brol, *Zarządzanie rozwojem lokalnym – studium przypadków*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1998 r., s. 9 i dalsze.

Drugie, czyli zewnętrzne, wiążą się z państwową polityką społeczną i gospodarczą. Odnoszą się one do systemu zarządzania, przepisów prawa ochrony środowiska itp.. Istotne znaczenie mają także wykraczające poza lokalny obszar takie czynniki jak sytuacja międzynarodowa, polityka eksportowa i importowa państwa, ogólny poziom życia w kraju¹⁶.

4. ROZWÓJ LOKALNY JAKO CEL PARTYCYPACJI SPOŁECZNEJ W ZARZĄDZANIU PUBLICZNYM

Stosownie do treści art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Rzeczpospolita Polska jest państwem prawnym, które urzeczywistnia zasady sprawiedliwości społecznej¹⁷. Dlatego też wydaje się istotnym ustalenie kiedy i w jakich kontekstach partycypacja społeczna w zarządzaniu publicznym jest zasadą, wartością, prawem, ale nade wszystko, czemu ma służyć. Same bowiem zasady są bezwartościowe i całkowicie zbędne /poza ewentualnością rozważań czysto teoretycznych/ jeśli nie są wdrażane w życie i przez praktykę weryfikowane.

W świetle powyższego prawdziwym będzie twierdzenie, że rozwój lokalny ma zapewnić lepsze życie. Zarówno w sensie społecznym, jak i ekonomicznym. Wzrost poziomu życia lokalnej społeczności umożliwia synergia różnorodnych form aktywności i przedsięwzięć składających się na partycypację społeczną w oparciu o skuteczność instytucjonalnych form wpływu i realizację ustawowych zadań samorządu lokalnego.

Rozwój administracji publicznej wywołuje ewolucyjne przechodzenie od dotychczasowych do nowych modeli, które, z założenia, powinny być lepsze, nowocześniejsze, dające rękojmię sprostania wyzwaniom zmieniających się warunków społecznych, ekonomicznych, obowiązującemu prawu, przy jednoczesnym eliminowaniu niedostatków stanu poprzedniego.

Nowe Zarządzanie Publiczne, o którym była mowa już wyżej, musi brać pod uwagę takie okoliczności, jak rozległy jest obszar sektora publicznego, jakie zadania ma do wypełnienia, jak zorganizowana jest administracja wraz z określeniem sposobów zarządzania, którymi się posługuje, jacy są uczestnicy zobowiązani do pełnienia roli zarządzania, a także uprawnieni i zainteresowani uczestniczeniem w nim. Tu właśnie pojawia się pole dla partycypacji obywateli w procesach decyzyjnych. Stąd zaś już tylko krok do stymulowania wszelkich form rozwoju, w tym lokalnego, poprzez włączanie się organizacji pozarządowych, lokalnych przedsiębiorców, grup wykazujących się tzw. inicjatywami obywatelskimi w podejmowanie decyzji i rozwiązywanie lokalnych problemów. Partycypacja jest zatem wyższym stadium relacji pomiędzy władzami publicznym a mieszkańcami niż tylko wzajemne, rutynowe, komunikowanie się i informowanie. Kluczowe w tym kontekście znaczenie ma zjawisko nazywane partycypacyjnym zarządzaniem publicznym (*public governance*). Chodzi tu o przyjęcie takiego modelu rządzenia,

¹⁶ Z. Strzelecki. (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 165-166.

¹⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., Nr 78 poz. 483

w którym osiąganie zakładanych celów zależne jest od udziału w całym procesie podejmowania i realizacji decyzji przez podmioty reprezentujące zarówno ośrodek administracji publicznej, jak i czynnik obywatelski, reprezentujący społeczność lokalną. Istota rzeczy tkwi bowiem w zależności pomiędzy partnerami, którzy realizują wspólne cele, przy czym żaden z uczestników zarządzania publicznego sam nie posiada takiego potencjału, by w pojedynkę rozwiązać każdy problem, czy wykonać w sposób możliwie najlepszy wyznaczone zadania rozwojowe. Otwiera się tu szerokie pole dla podmiotów pozarządowych, które stają się współuczestnikami w procesie zarządzania publicznego. Cele realizowane są wspólnie przy wykorzystaniu procedur partycypacyjnych. Uczestniczą w nich organy administracji publicznej oraz działające w strukturach społeczeństwa obywatelskiego niepubliczne podmioty.

Jeżeli rozwój lokalny ma być faktem i to takim, który ma wymiar pożądaný przez obywateli, to niezbędna jest jak najszersza partycypacja społeczna w wykonywaniu zadań publicznych. Sama administracja, przy wyłączeniu potencjału struktur społecznych, nie może zapewnić właściwej realizacji zadań publicznych w ujęciu długofalowym.

Zasadniczym celem partycypacji społecznej jest wypracowanie efektywnego zaspokajania potrzeb społecznych. Partycypacja ponadto daje szansę wpływu na wyznaczanie zadań, doboru takich metod ich realizacji, jakie w największym stopniu są odzwierciedleniem oczekiwań społecznych, a to, z kolei, jest także przejawem zmierzania ku rozwojowi lokalnemu.

Bez wątpienia partycypacja społeczna w zarządzaniu publicznym jest zjawiskiem korzystnym, ponieważ daje sposobność trafnej identyfikacji problemów istotnych z punktu widzenia rozwoju lokalnego. Efektem partycypacji społecznej jest zaktywizowanie i włączenie społeczności lokalnej do realizacji zadań publicznych. Daje to możliwość konstruktywnego wykorzystania materialnych i niematerialnych zasobów sektorów niepublicznych na rzecz przedsięwzięć rozwojowych, korzystnych z perspektywy całej społeczności lokalnej i obszaru, który ta społeczność zamieszkuje.

Różne są formy uczestniczenia społeczności lokalnej w zbiorowym życiu i zarządzaniu publicznym. W zasadzie sprowadzają się one do dwojakiego sposobu podejmowania decyzji. Pierwszy oparty jest na woli większości – odwołuje się on do zasady demokracji, czyli konieczności stosowania się do woli większości. Natomiast drugi polega na przekonaniu i, co ważniejsze, praktyce, że nieskrepowana dyskusja w konsekwencji doprowadzi do wypracowania określonego stanowiska – najczęściej kompromisowego.

Różne są formy zaangażowania obywatelskiego w mechanizmy zarządzania publicznego wpływającego na rozwój lokalny. Taką wymierna formą jest obywatelska inicjatywa uchwałodawcza. Obywatele nie są jedynie przedmiotem instrumentalnie administrowanym, ale posiadają możliwość aktywnego uczestnictwa w życiu publicznym, będąc inicjatorami działań, również prorozwojowych. Innym przejawem bezpośredniego udziału mieszkańców w rozwiązaniach podejmowanych przez lokalną władzę samorządową jest powszechne głosowanie w postaci referendum: obligatoryjne i fakultatywne. Pierwsze odbywa się np. w sprawie odwołania organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego /wójta, burmistrza, prezydenta mia-

sta/. Drugie, fakultatywne, może rozstrzygać we wszelkich sprawach istotnych dla danego samorządu, jeśli mieszczą się one w ramach zadań i kompetencji danej jednostki samorządu terytorialnego. Mieszkańcy wspólnoty samorządowej mają też prawo uczestniczyć w konsultacjach społecznych, wyrażając swe opinie w kwestiach stosunku wyboru wariantu rozstrzygnięcia jakiegoś problemu istotnego dla ogółu mieszkańców. Obywatele mają też prawo składać skargi i wnioski, zgłaszać projekty uchwał, przy zachowaniu określonych procedur, zapisanych częstokroć w statutach niektórych miast i gmin.

Inwestycje w infrastrukturę publiczną powodują poważne zmiany w układzie przestrzennym i środowiskowym. Dlatego też ważna jest w tym względzie rola obywateli w planowaniu i realizacji inwestycji. Największe w tym kontekście możliwości mają stowarzyszenia, zrzeszenia, czyli zorganizowane podmioty prawa.

Poza działalnością inwestycyjną zasadniczym czynnikiem kształtowania przestrzeni jest planowanie przestrzenne, czyli dbanie o ład i harmonijną całość, uwzględniające różne uwarunkowania: funkcjonalne, społeczne, gospodarcze, środowiskowe, kulturalne, historyczne, krajobrazowe itp. itd. Ponieważ polityka przestrzenna jest zadaniem własnym gminy, dlatego też w kształtowaniu przestrzeni publicznej mają prawo brać udział członkowie wspólnoty lokalnej, a odbywać się to może za pośrednictwem wybranych spośród siebie obywateli.

W procedurze uchwalania miejscowego planu zagospodarowania istotna rola mogą odgrywać mieszkańcy i to na każdym jego etapie. Z jednej strony jest to przykład dzielenia się władztwem, z drugiej zaś rozłożenia odpowiedzialności na władzę publiczną i społeczność lokalną.

Z kwestią odpowiedzialności ściśle łączy permanentne poddawanie organów administracji samorządowej kontroli. Wynika to stąd chociażby, że jednostki samorządu terytorialnego gospodarują środkami publicznymi. Dlatego też zadaniem kontroli sektora samorządowego jest zapewnienie podatnikowi ochrony przed niewłaściwym dysponowaniem wpływami z dochodów pochodzących z podatków i innych opłat. Podatnik zobowiązany jest wprowadzić do ponoszenia obciążeń finansowych, ale ma przy tym prawo oczekiwać, że jego pieniędzmi będzie się gospodarowało prawidłowo i uczciwie, a nadto lokowało z uwzględnieniem potrzeb jego i w interesie społecznym¹⁸.

Zaprezentowane powyżej przykłady partycypacji społecznej w zarządzaniu publicznym nie wyczerpują całego, rozległego spektrum tego zjawiska. Dają jednak możliwość zaobserwowania mechanizmów, które nim kierują i roli podmiotów, będących jego uczestnikami, gdy celem jest rozwój lokalny.

¹⁸ P. Paczóska, *Możliwości i przejawy partycypacji społecznej w rozwoju lokalnym*, s. 81 – 92, w: Weiss E. i Bitkowska A. (red), *Samorząd terytorialny beneficjentem środków unijnych*, VIZJA PRESS & IT, Warszawa 2015.

PODSUMOWANIE

W Polsce nie ma jeszcze, niestety, długiej tradycji silnej partycypacji społecznej w lokalne sprawy publiczne. Doszukiwać się w tym względzie można różnych przyczyn. Niewątpliwie jedną z nich są doświadczenia w ograniczeniach, wynikające z praktyki „wykonywania” ustroju tzw. demokracji ludowej sprzed 1989 r. Oczywiście, kardynalnym błędem byłoby twierdzenie, że historia poprzedzająca tę datę to tylko okryte mrokiem czasy dla uczestnictwa społeczeństwa w zarządzaniu publicznym. Obecnie jednak możliwości w tym zakresie są nieporównywalnie szersze. Podstawą takiego stanu rzeczy są zarówno rozwiązania prawne, jak i wynikające z nich relacje społeczno-polityczne i ekonomiczne. Z tych to źródeł wypływają ugruntowująca się świadomość społeczna, poczucie możliwości wywierania realnego wpływu na decyzje w sprawach publicznych, czyli bycia ważnym podmiotem oraz, wreszcie, ambicja i chęć, a także potrzeba uczestniczenia w procesach zarządzania sprawami publicznymi. Nie tylko jednak blaski są cechami charakterystycznymi dla zjawiska partycypacji społecznej w teraźniejszym wydaniu. Niewątpliwym cieniem jest chociażby jej nie zawsze wystarczający poziom. Wynika on częstokroć z braku woli czynnego zaangażowania się w sprawy publiczne. Choć wola nie jest tu, zapewne, najpoważniejszą barierą. Istotniejszym ograniczeniem wydaje się być relatywnie niski poziom wykształcenia, głównie merytorycznego i nieznamość przepisów, a więc przygotowania. Rzecz w tym, że to już nie czasy, gdy wystarczyło być jedynie spontanicznym „trybunem ludowym”. Trzeba wykazać się kompetencjami, by być wiarygodnym i skutecznym w działaniu i zapracować na miano równoprawnego, budzącego szacunek partnera dla tradycyjnych ogniw zarządzania publicznego. Te, z kolei, przez dziesięciolecia były bastionem niepodzielnej niemal władzy nad wszystkimi i nad wszystkim. Niełatwo zatem przychodzi dzielić się tymi przemożnymi i wszechobecnymi wpływami. I nie idzie tu wyłącznie o ambicję, ale, zapewne, przede wszystkim o przyzwyczajenia i skostniałość struktur, niechęć do zmian, bojaźń przed nowym i nieufność wobec partnerów z konieczności. Przy tym częstokroć pokutuje przeświadczenie, że współuczestniczenie w zarządzaniu to przede wszystkim artykułowanie potrzeb, oczekiwań, roszczeń, czyli określanie celów. Choć to przecież dopiero pierwszy krok w całym skomplikowanym procesie, bo w ślad za nim powinno niezwłocznie pójść zidentyfikowanie - używając terminologii wojskowej - sił i środków, ponadto sposobów realizacji, czynne uczestnictwo, kontrola, a na końcu nie uchylanie się od współodpowiedzialności, bo ona nie może być udziałem wyłącznie jednego tylko podmiotu, a mianowicie reprezentującego ogniwo zarządzania publicznego. Nader często jeszcze zetknąć się można z przejawem mentalności, iż demokracja to prawa przede wszystkim. Zapomina się, bywa wcale nie rzadko, o obowiązkach z demokracji wynikających. Kiedyś „myślało” za nas państwo i ono, wedle powszechnego mniemania, powinno było brać odpowiedzialność za wszystko. Również w kwestiach rozwoju lokalnego. Do państwa, dysponującego aparatem administracji publicznej należało dbanie o codzienność i przyszłość. Dzisiaj na rzecz rozwoju lokalnego, by przybrał

on oczekiwany przez lokalną społeczność kształt i rozmiar, wnieść trzeba wkład własny w postaci partycypacji społecznej.

LITERATURA:

- [1] Brol R., *Zarządzanie rozwojem lokalnym – studium przypadków*, Wyd. Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1998.
- [2] Dolnicki B. [red.], *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Wolters Kluwer S.A., Warszawa 2014.
- [3] Doroszewski W. [red.], *Słownik języka polskiego* t. 6, PWN, Warszawa 1964.
- [4] Izdebski H., *Fundamenty współczesnych państw*, Wyd. Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2007.
- [5] Jeżowski P., *Naw Public Managment nowy paradygmat zarządzania w sektorze publicznym*, [w:] P. Jeżowski (red.), *Zarządzanie w sektorze publicznym – rozwój zrównoważony – metody wyceny*, SGH, Warszawa 2002.
- [6] Paczóski P., *Możliwości i przejawy partycypacji społecznej w rozwoju lokalnym*, w: Weiss E. i Bitkowska A. (red.), *Samorząd terytorialny beneficjentem środków unijnych*, Vizja Press & IT, Warszawa 2015.
- [7] Paczóski P., *Wpływ dialogu obywatelskiego na kreowanie kapitału społecznego*, [w:] Bartniczak B. (red.), *Aktualne trendy w zarządzaniu środowiskiem*, Wyd. AD REM, Jelenia Góra 2015.
- [8] Skawińska E. (red.), *Kapitał społeczny w rozwoju regionu*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2012.
- [9] Strzelecki Z. (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- [10] Ustawa z dnia 6 kwietnia 1984 r. o fundacjach, tekst jedn. Dz. U. Z 1991 r., Nr 46, poz. 203 z późn. zm.
- [11] Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Prawo o stowarzyszeniach, tekst jedn., Dz. U. z 2001 r., Nr 79, poz. 855 z późn. zm.
- [12] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jedn., Dz. U. z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.
- [13] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r., Nr 78 poz. 483

STRESZCZENIE

Partycypacja społeczna w zarządzaniu publicznym na rzecz rozwoju lokalnego

W opracowaniu przedstawiono zagadnienia związane z udziałem społeczności lokalnej w zarządzaniu publicznym na rzecz rozwoju lokalnego. Zmiany w modelach zarządzania, wyznaczenie zdecydowanie większej niż w przeszłości roli czynnikowi społecznemu otwiera przed mieszkańcami realne możliwości partnerskiego uczestniczenia we wszelkich przedsięwzięciach służących kształtowaniu nie tylko wizerunku małej ojczyzny, ale – co najistotniejsze – zaspokajaniu potrzeb lokalnej społeczności.

SUMMARY

Social participation in public governance for local development

The study presents issues involving the local community in public management for local development. Changes in management models, the designation considerably larger than in the past, the role of social factor opens up real opportunities for residents to participate in all partnership projects aimed at shaping not only the image of a small homeland but – most importantly – satisfying the needs of the local community.



Dariusz Pawliszczy
Wójt gminy Gromadka

Wpływ specjalnych stref ekonomicznych na rozwój regionów w Polsce

WSTĘP

W działalności gospodarczej Polski, pojęcie i działalność specjalnych stref ekonomicznych było nowym zjawiskiem ekonomicznym, zwłaszcza w odniesieniu do rozwoju poszczególnych regionów na obszarze Polski.

Pojęcie strefa ekonomiczna, w literaturze przedmiotu tradycyjnie jest jednoznacznie definiowana, uwzględniając zachodzące w świecie procesy globalizacji, jednak współczesna jej istota musi być postrzegana nieco odmiennie. Strefa charakteryzuje się oddzielną prawną, ekonomiczną i organizacyjną, ustanowioną na określonym obszarze, którą można zakwalifikować do kategorii nieaktywnej polityki gospodarczej państwa.

Utworzenie strefy przewidziane jest aktem prawnym wysokiego szczebla, który na podstawie przewidzianych w nim delegacji daje upoważnienie wybranemu organowi administracji publicznej do powoływania konkretnych lokalizacji strefy. Tradycyjnie taki akt wyszczególnia podstawowe przywileje przysługujące podmiotom lokującym swoją działalność w jej obrębie. Poprzez przyciąganie inwestycji oraz oddziaływanie na rozwój i racjonalne gospodarowanie na danym obszarze, wpływa na kondycję danego układu lokalnego i regionalnego¹.

Zaistniała specyficzna konstrukcja prawno-polityczna, tworzona punktowo (regionalnie) stwarza dla rozwoju firm atrakcyjniejsze warunki niż warunki na zewnątrz strefy.

¹ A. Bazydło, M. Smątkowski, Specjalne strefy ekonomiczne – światowe zróżnicowanie instrumentu, [W:] Polskie specjalne strefy ekonomiczne – zamierzenia i efekty, red. E. Kryńska, Schola, Warszawa 2000, s. 17.

W obrębie strefy panuje specyficzna deregulacja – rozumiana jako wyjęcie spod kontroli państwa określonych elementów działalności gospodarczej:

- Strefa może być ustanowiona na obszarze zarówno przedmiotowym (deregulacja dotyczy określonego rodzaju zachowań przedsiębiorców)
- Jak również terytorialnym (deregulacja dotyczy wszystkich zachowań przedsiębiorców funkcjonujących na terenie strefy)

W szerszym ujęciu strefa ekonomiczna stanowi element gospodarki światowej, którego celem jest budowanie mechanizmów powiązań na rynku krajowym i międzynarodowym poprzez system specjalnych bodźców ekonomicznych i finansowych².

W dobie globalizacji, budowania jednolitego rynku europejskiego oraz troski o równe prawa konkurencji przysługujące wszystkim podmiotom gospodarczym

Celem tego artykułu jest próba naświetlenia problemu wpływu specjalnych stref ekonomicznych na rozwój regionów w Polsce

1. ISTOTA SPECJALNYCH STREF EKONOMICZNYCH (SSE)

Pojęcie „strefa” „oznacza pewną zbiorowość, w której występuje specyficzny system stosunków łączących podmiot gospodarczy i państwo. W konsekwencji oznacza ona oddzielność prawną, ekonomiczną i organizacyjną, ustanowioną na określonym obszarze(przestrzennym lub przedmiotowym) którą można zakwalifikować do kategorii nieaktywnej polityki gospodarczej Państwa”³ Najpełniejszą definicję Specjalnej Strefy Ekonomicznej przedstawia nam ustawa, regulująca działanie tego podmiotu. Wskazuje ona nam, iż istotą strefy jest jej wyodrębnienie z całości obszaru państwa w celu utworzenia na jej terenie specjalnych warunków funkcjonowania przedsiębiorstw. Specjalna Strefa Ekonomiczna jest wobec tego wyodrębnioną i niezamieszkałą częścią terytorium kraju, na której terenie podmioty gospodarcze mogą prowadzić działalność gospodarczą, na preferencyjnych warunkach⁴.

Można więc przyjąć, że Specjalna Strefa Ekonomiczna (SSE)⁵ jest wyodrębnionym administracyjnie obszarem, przeznaczonym do podejmowania działalności gospodarczej na preferencyjnych warunkach. Przedsiębiorca

² S. Dudzik, *Pomoc państwa dla przedsiębiorstw publicznych w prawie Wspólnoty Europejskiej. Między naturalnością a zaangażowaniem*, Kraków 2002, s. 12.

³ B. Fiedor(red), *Wałbrzyska Specjalna Strefa Ekonomiczna Invest-Park. Bilans pierwszej dekady, wpływ na region i perspektywy rozwoju.*, Wrocław 2007, s. 13.

⁴ Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych(Dz. U. Nr 123, poz. 599 z późniejszymi zmianami.

⁵ Określenie terminu specjalnych stref ekonomicznych nie jest jednoznaczne. Poprzez obejmowanie różnych form zapewniania przez Państwo, wielu szczególnych warunków mających charakter ekonomiczny i organizacyjny, które stymulują rozwój różnych form działalności gospodarczej, nabierając w ten sposób bardzo szeroki charakter.

w SSE może liczyć na ulgi podatkowe, tworzenie działalności na specjalnie przygotowanym i uzbrojonym terenie. Tworzeniu SSE przyświecało dążenie do przyspieszania rozwoju gospodarczego obszarów szczególnie zagrożonych recesją, bądź takich, w których przeważały gałęzie przemysłu wymagające procesów restrukturyzacyjnych⁶. Dodać należy, że SSE to specyficzna enklawa na terytorium państwa, gdzie nie są stosowane ogólnokrajowe przepisy dotyczące działalności gospodarczej, w której obowiązują preferencyjne warunki administracyjno-prawne, umożliwiające zwrot zainwestowanego kapitału w znacznie krótszym okresie. Korzystanie z pomocy strefy wymaga zezwolenia wydanego przez podmiot zarządzający. Na obszarze strefy dopuszcza się prowadzenie działalności bez zezwolenia, jednak dochody z tego tytułu nie podlegają zwolnieniu z podatku dochodowego⁷.

W momencie tworzenia SSE w Polsce wydawało się, że atrakcyjne wsparcie finansowe będzie wystarczającą zachętą do lokowania tam inwestycji. Przyjęto, że środki uzyskane ze sprzedaży atrakcyjnych działek posłużą do przygotowania gruntów pozbawionych infrastruktury, które znajdą nabywców w drugiej kolejności. Można założyć, że głównymi celami utworzenia specjalnych stref ekonomicznych były⁸:

- tworzenie miejsc pracy w regionach o wysokim bezrobociu strukturalnym,
- przełamywanie monokultury przemysłu i dywersyfikacja struktury produkcji w poszczególnych regionach,
- aktywizacja w stosunku do otoczenia poza strefą, nawiązywanie związków kooperacyjnych z polskimi dostawcami spoza strefy,
- generowanie wzrostu PKB w poszczególnych regionach,
- zapewnienie wpływów z tytułu podatku VAT oraz wzrostu dochodów z innych świadczeń,
- wspomaganie lokalnej infrastruktury technicznej,
- ograniczenie wydatków budżetowych przeznaczanych na wypłaty zasiłków dla bezrobotnych, którzy znajdują zatrudnienie w specjalnych strefach ekonomicznych.

Kierunek postrzegania istoty prawnej dotyczącej strefy ekonomicznej, nakłada nacisk na brak stosowania ogólnych przepisów kraju, które regulują działalność gospodarczą na obszarze enklawy. Miejsce tradycyjnych przepisów, zajmują wówczas różnego rodzaju preferencyjne rozwiązania, głównie o charakterze organizacyjno-prawno-podatkowym. Jest to wyjątkowo specyficzna konstrukcja polityczno-prawna, która stwarza w jej obrębie

⁶ K. Mazur, *Specjalne Strefy Ekonomiczne jako nowe obszary przemysłowe*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice 2004, s. 66.

⁷ A. Hnatyszyn-Dzikowska, *Niskie podatki: Specjalne Strefy Ekonomiczne w Polsce*, „Fundusze Europejskie”, 5/2005, s. 33-34.

⁸ P. Laskowski, *Specjalne strefy ekonomiczne jako podmioty wspierające rozwój lokalny*, [w:] Zeszyt Naukowy nr 34, Wydawnictwo Politechniki Świętokrzyskiej, Kielce 2006, s. 134.

zdecydowanie atrakcyjniejsze warunki rozwoju firm, niż warunki na zewnątrz strefy⁹.

2. FORMY I RODZAJE SPECJALNYCH STREF EKONOMICZNYCH

Specjalna strefa ekonomiczna może być ustanowiona wyłącznie na gruntach stanowiących własność zarządzającego Skarbu Państwa albo gminy, związku komunalnego lub będących w użytkowaniu wieczystym zarządzającego¹⁰. W okresie działalności występuje ewolucja form stref ekonomicznych, na który wpływ mają:

- Poziom rozwoju gospodarczego macierzystego kraju
- Odrębność na zasadzie deregulacji terytorialnej i przedmiotowej, spełnienia wymogów formalnych
- Zniesienie ograniczeń transakcyjnych na rynku wewnętrznym, procesy globalizacji i liberalizacja zasad wymiany międzynarodowej
- Modelowanie struktury podmiotowej oraz przedmiotu działalności

W ramach tworzenia się obszarów strefowych państwa rozwijające się osiągają cele bezpośrednie i pośrednie. Do celów bezpośrednich można zaliczyć wzrost zatrudnienia, zdobycie nowych źródeł dochodu w walutach obcych, przyciąganie kapitału i inwestorów zagranicznych. Natomiast na cele pośrednie można wskazać: transfer nowoczesnych technologii, wzrost umiejętności techniczno – technologicznych wśród pracowników strefy, wdrażanie nowoczesnych metod zarządzania, stworzenie powiązań między sektorem eksportowym a gospodarką krajową oraz zwiększenie dostępu do rynków zagranicznych¹¹.

W krajach wysoko rozwiniętych występują stosunkowo duże koszty siły roboczej, co sprawia, że lokuje się tam przedsięwzięcia, które są kapitałochłonne oraz wymagające wysokiej wiedzy technologicznej, dlatego najczęstszą formą strefy ekonomicznej jest park technologiczny, rozumiany jako zorganizowany zespół szkół wyższych (typu uniwersyteckiego i politechnicznego), placówek badawczych, przedsiębiorstw reprezentujących zaawansowane technologie i różnorodnych firm usługowych (doradztwa finansowego, marketingu i techniki), jednostki te są skoncentrowane przestrzennie w celu stworzenia warunków do rozwoju szeroko pojętej działalności innowacyjnej¹².

Analiza inwestorów działających na terenie polskich stref ekonomicznych wraz z otoczeniem makroekonomicznym prowadzenia działalności gospodarczej nie daje jednoznacznej odpowiedzi czy strefy w Polsce mają

⁹ B. Fiedor(red), Wałbrzyska Specjalna Strefa Ekonomiczna Invest-Park. Bilans pierwszej dekady, wpływ na region i perspektywy rozwoju., ed. cit., s. 13.

¹⁰ J. Grabowski, *Specjale strefy ekonomiczne. Charakterystyka*. „Studia Jaridica” 1996 nr XXXII, s. 73.

¹¹ M. Boroń, „Małopolski Rynek Inwestycyjny” 1998 nr 6.

¹² Szerzej: W. Kasperkiewicz, *Parki technologiczne nowoczesną formą promowania innowacji*, Łódź 1997.

konkurencje właściwą dla krajów rozwijających się, czy już charakterystyczną dla państw rozwiniętych.

Ciągle głównym kryterium oceny skuteczności działania strefy jest liczba utworzonych miejsc pracy oraz wielkość realizowanych inwestycji. Ocena zagospodarowania strefy opiera się na badaniu relacji pomiędzy ilością terenu objętego przez inwestorów w stosunku do łącznego obszaru strefy. Współczesne specjalne strefy ekonomiczne (po przeprowadzeniu ogólnego podziału na strefy usługowe, produkcyjne i o charakterze mieszanym) możemy podzielić na:

- 1) Bezcłowe – bezpodatkowe porty, składy i tereny przyportowe, tzw. wolne porty lub wolne obszary celne (tereny zwolnione z ceł, opłat podatków importowych i pośrednich towarów wywożonych i wwożonych)
- 2) Bezcłowe – bezpodatkowe strefy handlu, tzw. sklepy wolnocłowe (cła i podatki pośredni zwalniane towary wywożone za granicę)
- 3) Strefy wolnej działalności bankowej – na terenie których podmioty gospodarcze zwolnione z kontroli dewizowej, konieczności utrzymania określonej ilości rezerw, swoboda w ustalaniu stopy procentowej i kursów walut
- 4) Strefy wolnej działalności ubezpieczeniowej, na terenie których nie obowiązują krajowe przepisy ubezpieczeniowe
- 5) Bezcłowe, proeksportowe strefy produkcyjne tzw. wolne strefy eksportowe lub eksportowe strefy przetwórcze „w których stosowane są zwolnienia firm produkujących na eksport – zwolnienie z ceł, podatków bezpośrednich i pośrednich oraz uproszczenia procedur formalnoprawnych dla inwestorów zagranicznych
- 6) Specjalne strefy ekonomiczne, na terenie których stosuje się zwolnienia z ceł, ulgi podatkowe, niskie czynsze dzierżawne oraz udogodnienia dla zagranicznych inwestorów
- 7) Parki technologiczne, na terenie których inwestują firmy wykorzystujące zaawansowane technologie oraz współpracujące z laboratoriami badawczymi i instytucjami naukowymi, firmy mogą korzystać z nowoczesnej infrastruktury przemysłowej i naukowo – badawczej oraz ułatwionego dostępu do grantów i dotacji rządowych.

3. SPECJALNE STREFY EKONOMICZNE A ROZWÓJ REGIONALNY

We współczesnym świecie zmiana rozwojowa jest wypadkową różnych proporcji zewnętrznych (makrostrukturalnych) i wewnętrznych (lokalnych) czynników¹³. Możemy więc przyjąć, że rozwój lokalny jako orientacja teoretyczna nie sugeruje żadnych jednokierunkowych rozwiązań i schematów

¹³Zdaniem polityków i przedstawicieli nauki, rozwój wymaga większego zaangażowania wszelkich zasobów kapitałowych i społecznych na poziomie lokalnym, ponieważ rozwój lokalnych struktur społeczno-przestrzennych jest podstawą rozwoju globalnego

opisu i wyjaśniania, plasując się w tradycji zainteresowań życiem społecznym na konkretnym, lokalnym czy regionalnym poziomie zainteresowań powodowanych nie tylko względami czysto poznawczymi, ale także wyraźną opcją na rzecz zmiany społecznej¹⁴. Problematyka rozwoju lokalnego powinna uwzględnić narastający od lat 60 ubiegłego wieku ogólnoswiatowy trend do przeciwstawiania się takim działaniom ekonomicznym i politycznym, które prowadzą z jednej strony do zakłóceń w równowadze ekologicznej, z drugiej strony do pogłębiania się nierówności społecznych i marginalizacji różnych grup i społeczeństw. W tworzonych koncepcjach rozwoju zrównoważonego i ekorozwoju, które mają wiele wspólnych założeń, podkreśla się konieczność uwzględnienia nie tylko rozwoju gospodarczego, ale rozwoju społecznego i ochrony przyrody dla osiągnięcia wyższej jakości życia przez wszystkich ludzi¹⁵. W pracach o rozwoju zrównoważonym zwraca się uwagę na współzależność trzech typów zmian, obejmujących podstawowe dziedziny rzeczywistości, tj.:¹⁵

- wzrostu gospodarczego,
- postępu społecznego,
- zmian w środowisku.

W społeczeństwach demokratycznych proces aktywizacji i rozwoju lokalnego dokonuje się siłami społeczności samorządowych. Istotną więc rolę w polskich przemianach odegrać miały (od 1990 r.) gminne wspólnoty samorządowe, których działalność legła u podstaw kreacji społeczeństwa obywatelskiego, w myśl zasady: im więcej samorządności, tym więcej obywatelskości. To w samorządnych gminach, funkcjonujących według zasady pomocniczości, rozkwiatać miała aktywność prolokalna i powstawać dobrowolne organizacje społeczne, zrzeszające osoby zainteresowane rozwiązywaniem wspólnych spraw¹⁶.

Musimy pamiętać, że rozwój lokalny jest pojęciem wielowymiarowym i postrzegany jest jako zmiany ilościowe i jakościowe zachodzące w społecznym i gospodarczym funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego.¹⁷ Zasadniczo czynniki rozwoju lokalnego można podzielić na cztery podstawowe grupy¹⁸:

- ekonomiczne,
- społeczne,
- techniczne i technologiczne,

¹⁴ Szerzej: Z. Seręga, Czynniki rozwoju lokalnego. Studium socjologiczne wybranych społeczności wiejskich, Kraków 1993, s. 18.

¹⁵ G. Zabłocki, Rozwój zrównoważony. Idee, efekty, kontrowersje, Toruń 2002, s. 21.

¹⁶ Dziewięć lat później, tj. w roku 1999 rozbudowano system samorządów terytorialnych poprzez wprowadzenie szczebli samorządowych na poziomie powiatu i województwa,

¹⁷ Por. T. Markowski, Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego i regionalnego, [w:], Gospodarka regionalna i lokalna, red. Z. Strzelecki, Warszawa 2008, s. 9.

¹⁸ W. Kosiedowski, Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym, [w:] Gospodarka regionalna i lokalna, red. Z. Strzelecki, PWN, Warszawa 2008, s. 232.

- ekologiczne

W grupie czynników ekonomicznych istotną rolę odgrywają: wielkość i sposób funkcjonowania lokalnego rynku dóbr i usług, zmiany na lokalnym rynku pracy, zmiany dochodów ludności, przedsiębiorstw i organów samorządu, napływ inwestycji krajowych i zagranicznych. Dostrzec powinniśmy także rolę wzrostu przedsiębiorczości i innowacyjności, jakość marketingu lokalnego czy poziom zarządzania. Na sytuację ekonomiczną w wymiarze lokalnym wpływają również czynniki zewnętrzne, takie jak sytuacja makroekonomiczna kraju czy koniunktura na rynku europejskim i światowym.

Wśród czynników społecznych do najważniejszych zaliczyć należy zmiany w liczbie ludności i strukturze demograficznej, tempo i charakter procesów urbanizacji, aglomeracji i metropolizacji. Ponadto istotną rolę odgrywają również: rozwój i doskonalenie infrastruktury społecznej, zmiany w poziomie i stylu życia, poprawa wykształcenia, aktywność i zaangażowanie zarówno władz, jak i społeczności lokalnej, poprawa dostępu do kultury oraz wzrost jej jakości, sprawność funkcjonowania władzy lokalnej, partycypacja społeczeństwa w podejmowaniu lokalnych decyzji.

Grupę czynników technicznych i technologicznych stanowią: ilość i jakość kapitału trwałego i zmiany w jego strukturze, wzrost udziału produktów wysoko przetworzonych wykonanych w oparciu na wysokich technologiach, rozwój działalności badawczo-rozwojowej, zacieśnianie współpracy sektora nauki z przemysłem, dywersyfikacja produkcji, poprawa konkurencyjności technicznej produkcji, rozwój i doskonalenie infrastruktury technicznej, przygotowanie terenów pod inwestycje.

Ekologicznych aspektów rozwoju lokalnego dostrzegać należy w dostępie do zasobów naturalnych, racjonalizacji gospodarowania zasobami środowiska przyrodniczego, wdrażaniu „czystych” technologii, stymulowaniu produkcji zdrowej żywności, poprawie świadomości i kultury ekologicznej społeczeństwa, postępie w edukacji ekologicznej, wdrażaniu nowoczesnych instrumentów ochrony środowiska¹⁹.

Najistotniejszym powodem stworzenia SSE, była trudna sytuacja w Polskiej gospodarce, która na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia nosiła już znamiona znaczącego kryzysu gospodarczego. Było to związane ze znacznym ograniczeniem eksportu polskich produktów na wschodnie rynki i znaczącego pogorszenia sytuacji w branży rolniczej. Sytuacja ta spowodowała upadek ogromnej liczby dużych przedsiębiorstw, a w niektórych przypadkach nawet całych branż. Wiele regionów nie mogło sprostać narzuconym nowym warunkom ekonomicznym²⁰. Jednym ze sposobów aktywizacji gospodarczej regionów i poprawy ich pozycji konkurencyjnej jest tworzenie określonych przywilejów na obszarach, których rozwój chcemy wspierać. W proces taki doskonale wpisuje się koncepcja Specjal-

¹⁹ M. Kiczek, M. Pompa-Roborzyński, *Ocena rozwoju gmin powiatu rzeszowskiego (z wykorzystaniem metody Hellwiga)*, [w:] Humanities and Social Sciences, vol. XVIII, 20 (2/2013), Rzeszów 2013, s. 65-66.

²⁰ W. Cieśliewicz, *Wpływ polityki regionalnej państwa na lokalizację inwestycji- przypadek specjalnych stref ekonomicznych w Polsce*, [w:] Polityka ekonomiczna, red. Sokołowski J., M. Sosnowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011, s. 131-132.

nych Stref Ekonomicznych, jako instrumentu zwalczania niewygodnych skutków transformacji publiczno-gospodarczej.

Zagadnienie poziomu i tempa rozwoju społecznego i gospodarczego oraz czynników wpływających na rozwój regionu jest problemem regularnie poruszonym w wielu publikacjach. Dyskusja o zintegrowanym podejściu do polityki rozwoju regionalnego, której składowe stanowią politykę społeczną i gospodarczą, wynika z chęci poprawy efektywności realizacji tej polityki. Kształtowanie koncepcji polityki, która będzie dotyczyć działań przenikających zarówno do systemu społecznego i gospodarczego regionu, należy wykorzystywać potencjał wewnętrzny jak i zewnętrzny regionu. Rozwój regionalny ma charakter integralny, więc można określić jego wymiar²¹:

- gospodarczy (dotyczy procesów rozwoju bazy ekonomicznej regionów),
- infrastrukturalny i techniczny (obejmuje rozwój systemów infrastruktury w różnych dziedzinach),
- środowiskowy (w zakresie zmiany w środowisku przyrodniczym i w infrastrukturze służącej jego ochronie),
- przestrzenny (nowe formy zagospodarowania przestrzennego oraz zmiany w dotychczas obowiązującym zagospodarowaniu przestrzennym),
- społeczno-kulturowy (obejmujący procesy zmian demograficznych i społecznych oraz zmian w środowisku kulturowym).

W procedurze tworzenia ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych, zastanawiano się głównie, jakim celem powinno służyć ich tworzenie, odnosząc się do Polskiej sytuacji gospodarczo-ekonomicznej. „Strefy mogą funkcjonować na zasadach komercyjnych, co oznacza że są nastawione tylko na zysk lub mogą realizować cele istotne pod względem społeczno-gospodarczym dla danego obszaru, regionu”²² Analizując tekst ustawy, można śmiało stwierdzić, że opowiedziano się za drugim wariantem, ponieważ uznano że najistotniejszym jest tworzenie na obszarach stref nowych miejsc pracy, wykorzystując dodatkowo lepiej potencjał i majątek przemysłowy, dostępne zasoby oraz infrastrukturę techniczną. Okres transformacji w Polsce spowodował ogromny wzrost bezrobocia na obszarach które były wysoko uprzemysłowione, które dysponowały znaczącym w skali kraju potencjałem i zapleczem techniczno-przemysłowym. Państwo musiało podjąć próbę wykorzystania tych zasobów, za pośrednictwem specjalnych stref ekonomicznych. Kolejnym założeniem była modernizacja regionów, wzrost dochodów regionalnych i lokalnych, wzrostu atrakcyjności lokalnej, produkcja eksportowa, ściąganie inwestycji na dany teren, transfer know-how, rozwój wysokiej technologii.

²¹ F. Kuźnik, *Regionalne i lokalne aspekty rozwoju społecznego*, [w:] red. A. Frączkiewicz-Wronka, Zarządzanie publiczne w lokalnej polityce społecznej, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej Towarzystwa Wiedzy Powszechnej Warszawa 2007 r., s. 23.

²² Ustawa z dnia 20 października 1994r. o specjalnych strefach ekonomicznych, ed. cit.

W roku 2015 na terenie Polski funkcjonuje 14 Specjalnych Stref Ekonomicznych²³, różniących się pod względem powierzchni, lokalizacji, charakteru, warunków zagospodarowania i infrastruktury drogowej, technicznej, telekomunikacyjnej. Zgodnie z aktualnie obowiązującymi przepisami, strefy będą funkcjonowały do końca 2026 roku. Z rozporządzeń dotyczących planu rozwoju dla poszczególnych stref można wyczytać w jakim celu zostały one powołane, co zostało przedstawione w tabeli 1.

Tabela 1. Cele ustanowienia specjalnych stref ekonomicznych

Lp.	Nazwa Strefy	Cel ustanowienia strefy
1.	Specjalna strefa Ekonomiczna Euro-Park Mielec	- Stworzenie w początkowej fazie około 7 tys. miejsc pracy, bazując na infrastrukturze i majątku po restrukturyzacyjnym WSK PZL Mielec (zwiększając docelowo zatrudnienie w strefie do 10 tys osób) - Utworzenie nowoczesnego ośrodka przemysłowego
2.	Katowicka Specjalna Strefa Ekonomiczna	- Stworzenie 25 tys miejsc pracy - Zmiana struktury przemysłowej regionu w kierunku odejścia od tradycyjnego przemysłu ciężkiego (hutnictwa, górnictwa), na rzecz nowoczesnej gospodarki. - Stworzenie środowiska przyjaznego człowiekowi
3.	Suwalska Specjalna Strefa Ekonomiczna	- Stworzenie docelowo 15 tys. miejsc pracy w regionie dotkniętym skutkami likwidacji byłych PGR. - Rozwój branż wykorzystujących mocne strony regionu. - Dywersyfikacja działalności gospodarczej w regionie - Uformowanie mocnego ośrodka gospodarczego, rozwijającego współpracę z rynkami Państw ościennych.
4.	Legnicka Specjalna Strefa Ekonomiczna	- Stworzenie nowych miejsc pracy - Zagospodarowanie terenów po armii radzieckiej - Wsparcie restrukturyzacji przemysłu miedziowego
5.	Wałbrzyska Specjalna Strefa Ekonomiczna	- Aktywizacja gospodarcza regionu - Zaadoptowanie po kopalnianej infrastruktury technicznej i przemysłowej - Stworzenie 12 tys. nowych miejsc pracy - Złagodzenie skutków restrukturyzacji górnictwa

²³ Pierwsza Specjalna Strefa Ekonomiczna w Polsce powstała jesienią 1995 roku w Mielcu na terenie należącym do Wytwórni Sprzętu Telekomunikacyjnego „PZL-Mielec”. Wkrótce potem w roku 1996 zostały utworzone kolejne dwie strefy: w Katowicach i na Suwalszczyźnie, natomiast rok 1997 okazał się czasem wielkiego urodzaju w SSE, powstało ich wówczas 14 (w kwietniu ustanowiono strefy: legnicką, łódzką i wałbrzyską, a jesienią 9 następnych: kostrzyńsko-słubicką, słupską, tarnobrzeską, starachowicką, tczewską, warmińsko-mazurską, częstochowską, żarnowiecką i kamiennogórską oraz dwa technoparki w Krakowie i w Modlinie). W roku 2001 likwidacji uległy częstochowska SSE oraz Technopark Modlin, w których nie ulokował się żaden inwestor, natomiast strefy z Żarnowcu i Tczewie zostały połączone w jeden obszar tworząc Pomorską Specjalną Strefę Ekonomiczną.

6.	Łódzka Specjalna Strefa Ekonomiczna	- Zagospodarowanie infrastruktury technicznej - Wykorzystanie potencjału naukowo-badawczego - Wsparcie restrukturyzacji przemysłu włókienniczego
7.	Kamiennogórska Specjalna Strefa Ekonomiczna	- Stworzenie około 5 tys. miejsc pracy - Rozwój małej i średniej przedsiębiorczości - Dywersyfikacja działalności gospodarczej
8.	Kostrzyńsko-Słubicka Specjalna Strefa Ekonomiczna	- Stworzenie 9 tys. miejsc pracy - Stworzenie sektora wysokiej techniki - Stworzenie ośrodka współpracy z RFN - Radykalne obniżenie bezrobocia w obszarach wiejskich
9.	Tarnobrzeska Specjalna Strefa Ekonomiczna	- Stworzenie 11 tys. nowych miejsc pracy - Ograniczenie skutków restrukturyzacji przemysłu zbrojeniowego i siarkowego - Wykorzystanie istniejącego potencjału technicznego
10.	Starachowicka Specjalna Strefa Ekonomiczna	- Stworzenie nowych miejsc pracy - Zagospodarowanie infrastruktury byłej fabryki samochodów ciężarowych STAR - Aktywizacja potencjału technicznego przez transfer nowych technologii
11.	Pomorska Specjalna Strefa Ekonomiczna	- Stworzenie 6 000 miejsc pracy - Dywersyfikacja działalności gospodarczej - Stworzenie zapotrzebowania na rozwój edukacji, publicznych uczelni wyższych oraz jednostek badawczo rozwojowych
12.	Warmińsko – Mazurska Specjalna Strefa Ekonomiczna	- Stworzenie nowych miejsc pracy - Powstrzymanie postępującej degradacji społeczno- gospodarczej regionu - Powiększenie współpracy z Obwodem Kaliningradzkim - Wdrażanie nowych rozwiązań technologicznych w branżach w strefie
13.	Słupska Specjalna Strefa Ekonomiczna	- Stworzenie około 4 tys. miejsc pracy - Wykorzystanie nie eksploatowanych zasobów naturalnych - Grupowanie przedsiębiorstw z innowacyjnych branż
14	Specjalna Strefa Ekonomiczna Krakowski Park Technologiczny	- Rozwój sektora przemysłu wysokich technologii - Efektywne wykorzystanie dostępnych terenów, w tym przemysłowych - Stymulowania procesu powstawania nowych przedsiębiorstw

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Gospodarki

Jednym z rezultatów działalności stref jest ich specjalizacja branżowa, która może być początkiem klastrów sektorowych. Z uwagi na to polityka klastrowa powinna w większym niż dotychczas stopniu zostać powiązana rozwojem stref. Docelowo polskie specjalne strefy ekonomiczne powinny zostać przekształcone w struktury klastrowe²⁴.

Ustawa zakłada stosunkowo wąski katalog ewentualnych udogodnień, i preferencji ekonomicznych. Są one jednak wyjątkowo istotne, bo w połączeniu z ułatwionym dostępem do różnych usług niezbędnych do prowadzenia działalności gospodarczej i z udostępnioną infrastrukturą gospodarczą, stanowią ogromną zachętę dla inwestorów²⁵. Podsumowując, można postawić tezę, że SSE są

- skutecznym narzędziem w procesie ograniczania bezrobocia, ponieważ inwestycje które są realizowane na terenach stref są fundamentem dla prowadzenia nowych działalności usługowo produkcyjnych. Nowe miejsca pracy powstające w strefach pozwalają zagospodarować część bezrobocia występującego w regionie.
- narzędziem w procesach restrukturyzacji, ponieważ miejsca pracy oferowane w poszczególnych sektorach, można swobodnie przekształcić i zaangażować do nowej specyfiki pracy.
- narzędziem intensyfikacji regionów przygranicznych, ponieważ zwiększają atrakcyjność dla inwestorów zza granicy
- instrumentem wdrażania nowej technologii.

Poprzez właściwe ukierunkowanie, na wybór działalności gospodarczej, można niektóre strefy ukierunkować i ukształtować jako ośrodek nowoczesnej technologii i techniki.

Chociaż od ustawowej regulacji specjalnych obszarów ekonomicznych minęło kilkanaście lat, pomysł ten nadal budzi kontrowersje. Do niedawna szczególnie kłopotliwa była dysharmonia założeń stref z prawem Unii Euro-

²⁴ Mimo, iż na obszarze Specjalnych stref ekonomicznych istnieją warunki sprzyjające do powstania struktur klastrowych przedsiębiorcy nie postrzegają gron, jako atrakcyjnej alternatywy dla funkcjonowania stref. Jest to najprawdopodobniej wynikiem tego, iż grona nie dają możliwości korzystania z szeregu udogodnień, jak np. zwolnienia podatkowe. Celowe wydaje się podjęcie zadań mających na celu zachęcanie przedsiębiorstw do nawiązania współpracy kooperacyjnej w ramach klastrów oraz rozwinięcie instrumentów finansowego wspierania gron na obszarze Specjalnych stref ekonomicznych. Jednym z możliwych narzędzi mogłoby być wspieranie działalności klastrów z dochodów podmiotów zarządzających Specjalnych stref ekonomicznych, a więc na tych samych zasadach, jakie dotyczą rozwijania infrastruktury technicznej w strefach. Już w tej chwili istnieją ku temu podstawy prawne, gdyż jednym z celów każdej Specjalnych stref ekonomicznych jest wspieranie powiązań klastrowych. O powodzeniu klastrów decyduje zdolność do skojarzenia oraz przekonania do współpracy jak najszerszej grupy podmiotów, tzn. przedsiębiorstw, władz lokalnych oraz instytucji sfery B+R. Podmioty zarządzające Specjalnych stref ekonomicznych mogłyby pełnić rolę jednostki inicjującej i współfinansującej tworzenie struktur klastrowych w ramach Specjalnych stref ekonomicznych oraz w jej otoczeniu.

²⁵ Głównym założeniem funkcjonowania Specjalnych stref ekonomicznych, jest przekonanie o ich wysokiej skuteczności w przyspieszeniu rozwoju gospodarczego przez uatrakcyjnienie regionów dla inwestorów (szczególnie z kapitałem zagranicznym).

pejskiej i zaleceniami WTO (Światowa Organizacja Handlu). Komisja Europejska zarzucała Polsce brak jasno określonych wartości (wysokości) zwolnień, możliwość kumulowania pomocy, czy ułatwienia eksportowe, co narusza prawa wolnego rynku. Pomimo uporania się z powyższymi zarzutami, strefy nadal są poddawane krytyce.

PODSUMOWANIE

Podstawowym zarzutem, którego nie udało się wyeliminować jest fakt daleko posuniętej ingerencji w procesy rynkowe. Specyfiką polskich stref, co może stanowić (i często stanowi) ich wadę jest ich rozdrobnienie terytorialne. Często jedna strefa rozciąga się na obszarze kilku województw. Jest to efekt niezbyt trafnego zapisu ustawowego, który mówił, iż strefa obejmuje *niezamieszkały obszar*. Trudno znaleźć tak rozległy obszar w ogóle nie zasiedlony, stąd też konieczność łączenia w obrębie strefy przestrzeni często bardzo oddalonych. Innym zarzutem pod adresem specjalnych stref jest fakt kumulowania inwestycji na terenie gmin objętych warunkami strefy, co pozbawia inne jednostki lokalne źródeł dochodów tylko dlatego, że ich obszar nie został włączony w obręb strefy.

Dzięki strefom przeobrażenia pojawiają się także w obrębie infrastruktury i segmentach gospodarki lokalnej nie objętych ich działaniem. Zalety stref nie są jeszcze do końca poznane, bowiem instrument ten, podobnie jak wspomniane parki i inkubatory, także znajduje się w fazie rozwoju. Niemniej jednak są one dla wielu gmin szansą na przezwycięzenie gospodarczego marazmu. Możliwość inwestowania w obrębie takich miejsc wydaje się obecnie najbardziej korzystną ofertą jaką mogą otrzymać podmioty gospodarcze. Również samorządy lokalne dostrzegły zalety specjalnych strefy i parków. Instytucje te, są szansą nie tylko dla przedsiębiorstw, ale to również okazją na przyciągnięcie inwestorów i skuteczny sposób promocji jednostki.

LITERATURA:

- [1] Boroń M., *„Małopolski Rynek Inwestycyjny”*, 1998 nr 6.
- [2] Cieślewicz W., *Wpływ polityki regionalnej państwa na lokalizację inwestycji – przypadek specjalnych stref ekonomicznych w Polsce*, [w:] *Polityka ekonomiczna*, red. J. Sokołowski J., M. Sosnowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011.
- [3] Fiedor B. (red), *Wałbrzyska Specjalna Strefa Ekonomiczna Invest-Park. Bilans pierwszej dekady, wpływ na region i perspektywy rozwoju.*, Wrocław 2007.
- [4] Grabowski J., *Specjale strefy ekonomiczne. Charakterystyka*. „Studia Jari-diea” 1996 nr XXXII.

- [5] Mazur K., *Specjalne Strefy Ekonomiczne jako nowe obszary przemysłowe*, Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice 2004.
- [6] Hnatyszyn-Dzikowska A., *Niskie podatki: Specjalne Strefy Ekonomiczne w Polsce*, „Fundusze Europejskie”, 5/2005.
- [7] Kasperkiewicz W., *Parki technologiczne nowoczesną formą promowania innowacji*, Łódź 1997.
- [8] Kiczek M., Pompa-Roborzyński M., *Ocena rozwoju gmin powiatu rzeszowskiego (z wykorzystaniem metody Hellwiga)*, [w:] Humanities and Social Sciences, vol. XVIII, 20 (2/2013), Rzeszów 2013.
- [9] Kosiedowski W., *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*, [w:] Gospodarka regionalna i lokalna, red. Z. Strzelecki, PWN, Warszawa 2008.
- [10] Kuźnik F., *Regionalne i lokalne aspekty rozwoju społecznego*, [w:] red. A. Frączkiewicz-Wronka, *Zarządzanie publiczne w lokalnej polityce społecznej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej Towarzystwa Wiedzy Powszechnej Warszawa 2007 r.
- [11] Laskowski P., *Specjalne strefy ekonomiczne jako podmioty wspierające rozwój lokalny*, [w:] Zeszyt Naukowy nr 34, Wydawnictwo Politechniki Świętokrzyskiej, Kielce 2006.
- [12] Markowski T., *Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego i regionalnego*, [w:] *Gospodarka regionalna i lokalna*, red. Z. Strzelecki, Warszawa 2008.
- [13] Seręga Z., *Czynniki rozwoju lokalnego. Studium socjologiczne wybranych społeczności wiejskich*, Kraków 1993.
- [14] Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (Dz. U. Nr 123, poz. 599 z późniejszymi zmianami).
- [15] Zabłocki G., *Rozwój zrównoważony. Idee, efekty, kontrowersje*, Toruń 2002.

STRESZCZENIE

Wpływ specjalnych stref ekonomicznych na rozwój regionów w Polsce

Wydane akty prawne wysokiego szczebla dały wybranemu organowi administracji publicznej stworzyć możliwość lokalizacji konkretnych stref ekonomicznych. Na obszarze państwa w powstałych strefach ekonomicznych, zastosowano pewnego rodzaju deregulację w stosunku do niektórych elementów działalności gospodarczej. Strefy stały się jednym z instrumentów polityki regionalnej prowadzonej na szczeblu państwa.

Nadrzędnym celem powołania stref ekonomicznych jest przyspieszenie rozwoju gospodarczego regionów.

Zróżnicowanie zachęt inwestycyjnych i form wspierania przedsiębiorczości przyspiesza rozwój stref. Istotne znaczenie mają wspieranie handlu, dystrybucji towarowej i dostępu do nowych technologii a także ustanowienie i ujednolicenie norm prawnych w ramach Unii Europejskiej.

SUMMARY

Influence of special economic zones on the development of regions in Poland

Issued high-level legislative acts have given the opportunity for a selected public administration authority regarding the location of specific economic zones. In the area of Poland, in created economic zones, a sort of deregulation was applied in relation to some elements of an economic activity. Zones have become one of the instruments of regional policy conducted at national level.

The superior aim of creating economic zones is to accelerate the economic development of regions.

Diversity of investment incentives and forms of entrepreneurship support accelerate the development of zones. Support of trade, commodity marketing and access to new technologies has significant meaning as well as the establishment and standardization of legal standards considering the European Union.



Aneta Sempia
Wałbrzyska Wyższa Szkoła
Zarządzania i Przedsiębiorczości

Nie petent czy interesant lecz klient – jak zmieniło się oblicze urzędu

WSTĘP

Warunki życia, środowisko, społeczeństwo, kultura na przestrzeni lat zmieniły się diametralnie. Żyjemy w erze internetu, szybkich zmian polityczno-gospodarczych, kulturowych i społecznych. Jesteśmy bardziej świadomi i dzięki temu bardziej wymagający, znamy swoje prawa i nie boimy się ich egzekwować.

Do nowej rzeczywistości musiały dostosować się zarówno przedsiębiorstwa produkcyjne jak i usługowe, szkoły, szpitale czy urzędy. W centrum zainteresowania przedsiębiorstw i instytucji znajduje się klient, który jest dobrze poinformowany, wymaga wysokiej jakości produktów i usług w najlepszej cenie. To on wyznacza trendy, wpływa na strategię przedsiębiorstw. Od jego pozyskania często zależy być albo nie być firmy czy instytucji.

Specyfika działania urzędów różni się znacznie od sposobu funkcjonowania przedsiębiorstw produkcyjnych lub usługowych z uwagi na fakt, iż klient z racji zamieszkania w danej gminie jest niejako „przypisany” do konkretnego urzędu. Nie ma tu raczej walki o klienta, choć opinia o danej gminie i funkcjonujących w niej urzędach może wpłynąć pozytywnie lub negatywnie na pozyskiwanie nowych inwestorów i chęć zamieszkania w niej nowych mieszkańców.

Celem tego artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie czy na przestrzeni ostatnich lat zmieniło się podejście urzędów do odwiedzających je klientów oraz czy zmienił się sposób postrzegania urzędu przez klientów.

1. URZĄD JAKO ORGANIZACJA

Słowo ‘urząd’ może być rozpatrywane w kilku kontekstach, w szczególności jako:

- zwyczajowa nazwa zespołu kompetencji (np. urząd wójta, burmistrza, prezydenta),
- element nazwy organu administracji publicznej (np. Naczelnik Urzędu Skarbowego, Naczelnik Urzędu Celnego),
- aparat pomocniczy organu administracji publicznej (Urząd Miasta, Urząd Gminy, Urząd Celny).

Z pewnością „urząd” należy nazwać organizacją, a ta z kolei zgodnie z definicją ujętą w normie ISO to „grupa ludzi i infrastruktura z przypisaniem odpowiedzialności, uprawnień, powiązań” (EN ISO 9000:2005, pkt 3.3.1). Tym co różni urzędy (głównie samorządowe) od innych organizacji, jest, obok pełnienia misji społecznej, bardzo duży wpływ formalizmu z jednoczesną skłonnością do ulegania zachowaniom nieformalnym. Urzędy są organizacjami bardzo mocno sformalizowanymi, zbudowanymi ze struktur scentralizowanych. Dominują w nich przepisy prawne, normy, procedury zawarte w regulaminach i księgach jakości. Urząd nie musi koniecznie być organizacją biurokratyczną w negatywnym tego słowa znaczeniu, wprawdzie o charakterze urzędu i łańdże organizacyjnym decyduje system prawa, ale istotny wpływ na funkcjonowanie urzędu mogą wywierać również zachowania organizacyjne (w tym przywództwo), kultura organizacji, stosowane style zarządzania oraz koncepcje zarządzania¹.

Urzędy działają z mocy prawa i muszą wypełniać zadania, które zostały im zlecone przez ustawy.

Według klasycznej teorii samorządu wykonuje on dwa rodzaje zadań:

- zadania własne
- zadania zlecone

Terenowe związki samorządowe otrzymały prawo do samodzielnego organizowania swoich spraw oraz zarządzania nimi – jest to wyraz władztwa samorządowego. Istotą tych spraw jest wykonywanie zadań publicznych, z których niektóre wynikają bezpośrednio ze wspólnot terenowych, inne zaś zostały powierzone przez państwo. Stąd wywodzi się podział na zadania własne i zadania powierzone².

Zadania własne to zadania publiczne, które służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej. Realizowane są głównie z własnych środków finansowych, stanowiących dochody jednostek samorządu terytorialnego. Ustawy samorządowe dają gwarancję samodzielności w ich realizacji. Usta-

¹ M. Bugdol, Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej teoria i praktyka, Diffin Warszawa 2011, s. 43-44.

² B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o. Warszawa 2009, s. 25-26.

wodawca wprowadza domniemanie wykonywania przez gminę wszystkich zadań samorządu terytorialnego, które nie są zastrzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego. Ustawy o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa wyliczają zadania przekazane do realizacji przez te jednostki, co pozwala na wyłączenie tych zadań z kompetencji gminy. Zgodnie z treścią Konstytucji, jeżeli wynika to z uzasadnionych potrzeb państwa, ustawa może zlecić jednostkom samorządu terytorialnego wykonanie innych zadań publicznych. Ustawy samorządowe określają tryb przekazywania oraz sposób wykonywania zadań zleconych³.

Zadania zlecone określane są jako zadania państwowe, ponieważ są one realizowane z uwagi na zaistniałe potrzeby państwa. Nie są to bezpośrednio zadania samorządu terytorialnego lecz zadania z zakresu administracji rządowej.

Środki na ich realizację zapewniają przez organy administracji rządowej.

Zadania zlecone dzielą się na⁴:

- zadania przekazane z mocy ustawy,
- zadania przekazane w drodze porozumienia.

W porozumieniu określa się przedmiot i zakres realizowanych zadań, prawa i obowiązki podmiotów, które je realizują oraz zasady sprawowania kontroli nad ich poprawną realizacją.

Powinny jednak wypełniać te zadania z dbałością o dobro i zadowolenie obywatela.

Podkreśla się tu dobro i zadowolenie obywatela. Kim więc jest osoba, która korzysta z usług urzędów. Jest petentem, interesantem, stroną czy zgodnie z definicją zawartą w normach ISO, klientem?

2. KLIENT, USŁUGA

Klient to każda jednostka organizacyjna lub prawna korzystająca z usług oferowanych na rynku⁵. Można powiedzieć, że jest on w pewnym sensie bardziej uprzywilejowany na rynku niż producent czy usługodawca, gdyż to właśnie potrzeby klienta mają być zaspokojone w satysfakcjonujący go sposób. Potrzeby te powinny być przez przedsiębiorców rozpoznane we właściwy sposób i przekute na produkt czy usługę.

W polskim prawodawstwie podobnie ujmuje się klienta i konsumenta. W Konstytucji RP art. 76 stanowi, że „władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami

³ Zobacz np. Ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz. U. 1990 nr 16, poz.95 lub ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. 1998 nr 91 poz. 576.

⁴ [<http://www.infor.pl/prawo/gmina/abc-gminy/252201,Zadania-samorządu-terytorialnego.html>], (01.05.2015 r.).

⁵ [<http://mfiles.pl/pl/index.php/Klient>], (02.05.2015).

rynkowymi⁶”, w Kodeksie Cywilnym natomiast znajduje się następująca definicja: „Za konsumenta uważa się osobę fizyczną dokonującą czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową⁷”. Słownik języka polskiego PWN podaje następującą definicję klienta: „klient to osoba kupująca coś w sklepie, korzystająca z usług banku, adwokata itp. lub załatwiająca sprawę w jakiejś instytucji”, ten sam słownik definiuje konsumenta nieco bardziej ogólnie: jest to „nabywca towarów lub usług albo użytkownik jakichś zasobów lub dóbr⁸”. W obu pojęciach można dostrzec pewne różnice- klient nabywa produkty czy usługi, ale to ostatecznie konsument z nich korzysta.

Może wydawać się, że słowo ‘klient’ nie bardzo pasuje do osoby odwiedzającej urząd w celu załatwienia jakiejś sprawy, nie bardzo pasuje też słowo ‘usługa’ do służby publicznej sprawowanej na rzecz społeczeństwa przez poszczególne urzędy.

W literaturze możemy spotkać wiele definicji ‘usługi’. Najczęściej pod pojęciem ‘usługi’ rozumie się wszelkie przejawy ekonomicznej aktywności człowieka, które mają charakter niematerialny i charakteryzuje je interaktywność między usługobiorcą a usługodawcą. W Polskiej Klasyfikacji Wyróbów i Usług (PKWiU) usługa obejmuje⁹:

- wszystkie czynności jakie są świadczone na rzecz jednostek gospodarczych, które prowadzą działalność produkcyjną, jednocześnie nie wytwarzając nowych dóbr materialnych – usług na rzecz produkcji,
- wszystkie czynności świadczone na rzecz jednostek gospodarki narodowej, ludności, które są przeznaczone dla celów konsumpcji społecznej, zbiorowej czy indywidualnej.

Można więc powiedzieć, że ‘usługa’ obejmuje pewne świadczone czynności, które nie zależą od charakteru wykonawcy i odbiorcy, niezależnie od tego czy zostały wykonane odpłatnie czy nie, pod warunkiem że zleceniodawca i zleceniobiorca są różnymi podmiotami gospodarczymi.

Zgodnie z przytoczoną klasyfikacją możemy wyróżnić¹⁰:

- usługi produkcyjne, które są czynnościami będącymi współdziałaniem w procesie produkcji, nie tworzące nowych dóbr. Są one wykonywane przez jedną jednostkę gospodarczą na zlecenie drugiej,
- usługi konsumpcyjne, czyli te które są bezpośrednio lub pośrednio związane z zaspokojeniem potrzeb ludności,
- usługi ogólnospołeczne – czynności, które zaspokajają potrzeby porządkowo-organizacyjne gospodarki narodowej i społeczeństwa jako całości.

⁶ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483.

⁷ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. 1964 nr 16 poz. 93.

⁸ Słownik języka polskiego PWN – wersja elektroniczna [<http://sjp.pwn.pl>], (02.05.2015).

⁹ [<http://mfiles.pl/pl/index.php/Us%C5%82uga>], (02.05.2015 r.).

¹⁰ Tamże, (dostęp 02.05.2015 r.).

Trzeba sobie zadać pytanie czy jednostki użyteczności publicznej jakimi są np. szpitale czy urzędy możemy traktować jako usługodawców. Chociaż świadczą one usługi na rzecz społeczeństwa w tym sensie, iż służą mu pomocą w zakresie ochrony zdrowia i administracji państwowej, to z pewnością nie jest to z założenia ani działalność zarobkowa, ani zawodowa tych jednostek. Przez wykonanie usługi zleconej przez klienta rozumieć można wiele form odpłatnego bądź nieodpłatnego 'usługiwania', lecz dość ciężko pod to wyrażenie podciągnąć przyjęcie pacjenta do szpitala w celu przeprowadzenia badań lub rozpatrzenie przez urząd wniosku i wydanie postanowienia, decyzji, zezwolenia czy koncesji. Nie jest zatem do końca jasne, czy obsługę ludności oferowaną przez statutowo i organizacyjnie powołane jednostki publiczne (w odróżnieniu od komercyjnych zakładów usługowych) należy obejmować standardami obsługi klientów. Inaczej bowiem niż w sektorze prywatnym, organizacje państwowe czy samorządowe mają służyć obywatelom, a nie wykonywać usługi na ich rzecz¹¹.

Kolejną ważną sprawą jest postrzeganie odbiorcy 'usług' oferowanych przez instytucje publiczne. Powszechnie i zgodnie z tradycją osobę leczącą się w szpitalu nazywamy 'pacjentem', a osobę, która załatwia sprawy urzędowe zwykło się nazywać 'petentem'. Słowo to choć pochodzi od łacińskiego *petitio* (wniosek), w ostatnich latach nabrało pejoratywnego znaczenia i spotyka się z negatywnym odbiorem społecznym, stąd coraz częściej zastępowane jest przez inne określenia takie jak: 'wnioskodawca', 'interesant', 'strona', 'obywatel'.

Z uwagi na coraz bardziej popularne wprowadzanie przez instytucje państwowe systemów zarządzania jakością według norm ISO i pozyskiwanie stosownych certyfikatów podkreślających dobrą jakość świadczonych usług, coraz częściej używa się słowa 'klient'. 'Klientem' zgodnie z normą ISO jest osoba lub organizacja korzystająca z usług jednostki publicznej. Nazwę 'klient' rozdzieleno tu na dwa nowe określenia: 'klienta wewnętrznego' którym jest pracownik danej jednostki korzystający z 'usług' swojego współpracownika, tzn. z efektów jego pracy, 'klientem zewnętrznym' natomiast jest każda osoba lub organizacja korzystająca z 'usług' placówki publicznej¹².

Podążając dalej tym tokiem myślenia można powiedzieć, że tak samo jak zakład szewski czy krawiecki urząd ma swoistą 'klientelę', którą powinien traktować poważnie, z szacunkiem i z dbałością o jej zadowolenie.

3. URZĄD OCZAMI KLIENTA

Jeszcze kilkadziesiąt lat temu urząd był traktowany jako coś wielkiego, strasznego, wzbudzał szacunek a przede wszystkim strach. Każdy klient, który przychodził do urzędu zderzał się z murem niedostępności i wyższości. Urzędnik czuł się kimś lepszym, ważniejszym, od którego zależy los

¹¹ [<http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/petent-strona-a-moze-klient-czyli-kto-zalatwia-sprawe-w-urzedzie/>] dostęp (02.05.2015 r.).

¹² Tamże, (dostęp 02.05.2015 r.).

petenta. To stwarzało pole do wielu nadużyć – wręczania i przyjmowania korzyści majątkowych, kumoterstwa czy nepotyzmu. Dziś wiele się zmieniło, choć pewne sprawy należy jeszcze zmienić lub poprawić.

Klientami urzędów są osoby w różnym wieku, z różnych środowisk, z różnym wykształceniem. Jedni śledzą nowinki techniczne i oczekują od urzędu, że umożliwi im załatwianie spraw przez internet, inni wolą tradycyjne metody kontaktu z urzędem i niechętnie korzystają z nowoczesnych udogodnień. Jednak jednych i drugich łączy to, że chcą załatwić sprawę pozytywnie, szybko i bez stresu.

Dzisiejszy obywatel różni się znacznie od tego, którego znamy z czasów PRL, który jeśli chciał coś załatwić, bez protestu i z pokorą wykonywał polecenia urzędnika, nawet jeśli były bezsensowne i przedłużały procedurę. To właśnie z tych czasów pochodzi opinia, że wszyscy urzędnicy ciągle piją kawę, mają czas na wszystko tylko nie na pracę, żyją z podatków obywateli i uważają się za wyższą klasę. Pomimo tego, iż w wielu przypadkach opinia ta była krzywdząca, bo przecież nie każdy urzędnik piastujący swoje stanowisko był bezdusznym obibokiem, który tak długo przegląda dokumenty aż znajdzie coś, by sprawy nie załatwić, to jednak wielu swoim postępowaniem pozwala żyć temu przekonaniu do dziś.

Dzisiejszy klient jest przede wszystkim bardziej świadomy, ma swobodny dostęp do informacji w różnych środkach masowego przekazu, zna lepiej swoje prawa i nie boi się ich egzekwować, więc inaczej postrzega urząd. Swobodny dostęp do informacji sprawia, że klient przychodzi do urzędu przygotowany, wie jakich dokumentów potrzebuje by sprawę załatwić, dzięki czemu unika niepotrzebnych stresów. Nawet jeśli usłyszy, że nie może załatwić sprawy, nie przyjmuje tego biernie tylko docieka przyczyny, często prosi o prawne uzasadnienie.

Obserwując wzrost jakości świadczonych usług w wielu innych sektorach, oczekuje tego samego również od instytucji państwowych. Chce rzetelnej, jasnej i dostępnej informacji, godnych warunków w placówce oraz udogodnień dla dzieci i osób niepełnosprawnych. Płaci ale i wymaga!

3.1. Prawa Klienta

Klient, który przychodzi do urzędu oprócz ciążących na nim obowiązków ma wiele praw, są nimi w szczególności¹³:

- prawo do godnego traktowania- załatwiając sprawę w urzędzie klient ma prawo być traktowany w oparciu o zasadę poszanowania godności osobistej w sposób profesjonalny, rzetelny, bezstronny i zgodny z obowiązującym prawem,
- prawo do udziału w postępowaniu – klient ma prawo żądać, aby urzędnik szczegółowo i rzetelnie poinformował go o wszystkich okolicznościach, które mogą wpłynąć na ustalenie jego praw i obowiązków. Działania urzędu powinny zapobiegać poniesieniu przez zainteresowaną osobę szkody wynikającej z niezajomości przepisów prawa,

¹³ [http://www.wm.uw.olsztyn.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=5044&Itemid=319&lang=pl]m (02.05.2015 r.).

- prawo do udziału w postępowaniu – obywatel, którego praw lub obowiązków dotyczy postępowanie przed urzędem, ma prawo do uczestniczenia w tym postępowaniu. W szczególności może on wypowiadać się co do zgromadzonych w sprawie dowodów oraz zgłoszonych żądań jeszcze przed wydaniem decyzji. Może zostać pozbawiony tego prawa jedynie w bardzo ściśle określonych sytuacjach, a mianowicie wtedy, gdy sprawę należy załatwić niezwłocznie z uwagi na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo na grożącą niepowetowaną szkodę materialną,
- prawo do inicjatywy – klient ma prawo podejmowania działań, które będą służyły wyjaśnieniu sytuacji faktycznej i prawnej, w tym do przedstawiania z własnej inicjatywy dowodów w sprawie. Działania takie sprzyjają uzyskaniu prawidłowego rozstrzygnięcia w sprawie w możliwie krótkim terminie. Aktywnie uczestnicząc w postępowaniu klient ma możliwość wyjaśnienia okoliczności, które podlegają ocenie urzędnika w trakcie załatwiania sprawy,
- prawo do składania wniosków, skarg i petycji – klient ma prawo składać petycje, wnioski oraz skargi w związku z działalnością urzędu. Może je składać we własnym imieniu, ale również w imieniu innych osób, jeżeli uzyska na to ich zgodę. Przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy lub przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub słuszych interesów obywateli, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw.

Z punktu widzenia klienta najważniejszymi wyznacznikami sposobu, w jaki władze i pracownicy administracji traktują jego oraz problemy, z którymi się boryka, są przede wszystkim: życzliwość, kompetencja, zaangażowanie, szybkie i terminowe załatwianie spraw. Bardzo ważnym wyznacznikiem pozytywnego podejścia do mieszkańców danej gminy czy województwa jest także transparentność działań w takich kwestiach jak: tworzenie i zmiana planów zagospodarowania przestrzennego, pozwolenia na nowe inwestycje (ze szczególnym wskazaniem inwestycji uciążliwych), częste konsultacje oraz podejmowanie decyzji zgodnych z wolą mieszkańców. Te wszystkie czynniki świadczą o służebnym charakterze urzędów wobec społeczności lokalnych oraz ich zaangażowaniu w poprawę warunków życia mieszkańców, tworzeniu możliwości rozwoju z pełnym uwzględnieniem opinii obywateli¹⁴.

Negatywnymi czynnikami, które powodują postrzeganie urzędów i ich pracowników, jako instytucji stojących ponad interesami społeczności i realizującymi swoje własne, często niejasne priorytety, jest przede wszystkim – podejmowanie ważnych decyzji z pominięciem konsultacji społecznych lub bez uwzględniania ich wyników, częściowa lub nierzetelna informacja o planach dotyczących zmian, inwestycji, zamierzeń lub działanie

¹⁴ [<http://archiwum.nf.pl/13062-petent-czy-klient>], (02.05.2015 r.).

metodą faktów dokonanych, niekompetentna obsługa, trudności w zasięgnięciu informacji, otrzymaniu planów i wiele innych¹⁵.

4. KLIENT W OCZACH URZĘDU

Dzisiejszy obywatel przyzwyczajony już do tego, że żyje w gospodarce wolnorynkowej, gdzie toczy się ciągła walka o klienta, czuje się w pewnym sensie wyjątkowy. Odwiedza urząd wtedy, gdy sam chce coś załatwić lub gdy prawo nakłada na niego taki obowiązek. Niemniej oczekuje, by również tu traktowano go w sposób wyjątkowy.

W urzędzie nie występuje nigdzie element rywalizacji o klienta, bo urzędy nie rywalizują ze sobą w celu pozyskania jak największej ilości klientów. Załatwiając sprawy urzędowe obywatele poddają się procedurom narzuconym przez państwo. Ze względu na obligatoryjność spełnienia pewnych formalności muszą poddać się porządkowi, jaki musi być zachowany w urzędzie. W obliczu tego klient musi pamiętać o tym, że procedury istniejące w urzędzie nie są wymysłem pracujących tam osób lecz realizacją konkretnych ustaw i rozporządzeń wydanych przez państwo.

Urząd to nie tylko procedury, ustawy, instrukcje, ale przede wszystkim ludzie. Ludzie, którzy żyją w tym samym świecie, podlegają tym samym prawom rynku, rozumieją czym jest nowoczesność i przynoszą swoje odczucia i opinie do pracy. Inaczej postrzegają klienta, chcą zmienić wizerunek urzędu i sposób postrzegania ich samych już nie jako darmozjadów i niekompetentnych urzędasów lecz profesjonalistów znających się na tym, co robią.

Zmiany w światopoglądzie urzędników zaczynają sięgać nie tylko do szeregowych pracowników, ale również do wyższej kadry zarządzającej. Coraz częściej osobami piastującymi wyższe stanowiska zostają osoby młode, pełne pasji; nowoczesne i pragnące zmian. Często jednak w zderzeniu ze skostniałymi strukturami w urzędzie, bądź z murem obojętności prezentowanym przez wieloletnich pracowników niechętnych zmianom, nie mogą wprowadzić tylu zmian, ilu rzeczywiście potrzeba. Czasem wręcz stają się 'niewygodnymi', bo burzą ustalony od lat przyjęty porządek.

Idąc z duchem nowoczesności urzędy włożyły wiele wysiłku w usprawnienie swojego funkcjonowania tak by obywatele byli obsługiwani w możliwie jak największym komforcie. Przykładów takich usprawnień jest wiele: internetowa rezerwacja wizyt w urzędzie, nowoczesny system kolejkowy, Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej (e-PUAP), na której instytucje publiczne udostępniają usługi oparte na elektronicznych kanałach komunikacji z przedsiębiorcami i obywatelami oraz innymi instytucjami publicznymi. Celem tej platformy jest stworzenie jednolitego, bezpiecznego i w pełni zgodnego z obowiązującym prawem elektronicznego kanału udostępniania usług publicznych przez administrację publiczną dla wszystkich obywateli.

¹⁵ Tamże, (02.05.2015 r.)

Należy również zwrócić uwagę na to, iż urzędy zaczęły przywiązywać dużą uwagę do wyglądu budynków, w których mają siedzibę i dbać o to by pomieszczenia, w których przyjmowani są interesanci, były odpowiednio wyposażone i przyjazne dla klientów. Informacje dla klientów są umieszczane w widocznych miejscach, często tworzone są punkty obsługi klienta, gdzie klient zostaje odpowiednio poinformowany dokąd i z jakimi dokumentami ma się udać. W niektórych urzędach stworzono specjalne stanowiska dla klientów chcących dokonać płatności za daną usługę przez internet, montowane są dystrybutory z wodą, napojami, kawą i herbatą. Tworzone są specjalne kąciaki dla dzieci i udogodnienia dla osób niepełnosprawnych (specjalne podjazdy, odpowiednio przystosowane toalety).

Ważnym czynnikiem, który jeszcze bardziej przyspieszyłby pozytywne zmiany w urzędach byłby odpowiedni system motywacyjny dla pracowników urzędu.

Wbrew obiegu opinii szeregowi pracownicy zarabiają niewiele, nie mają dostępu do szkoleń, nie planuje się dla nich ścieżki rozwoju kariery, nie buduje się w nich motywacji do pracy, często wprost przeciwnie. Żle zmotywowany pracownik nie daje z siebie wszystkiego, czasem swoje problemy przynosi do pracy, co przekłada się często na stosunek do klienta.

Ten istotny problem powinien być uwzględniany przez władarzy miast czy gmin, gdyż poprawa sytuacji pracowników może znacząco wpłynąć na ich pracę, a co za tym idzie na wizerunek urzędu.

PODSUMOWANIE

Przemiany społeczno-gospodarcze ostatnich dziesięcioleci wpłynęły znacząco na funkcjonowanie państwa, na światopogląd jego mieszkańców, na zmianę stosunku na linii obywatel-urząd, urząd-obywatel.

Klienci są teraz bardziej świadomi, dobrze poinformowani i bardzo wymagający. Muszą jednak pamiętać o tym, że urzędy działają na mocy prawa i w granicach prawa.

Wprowadzono wiele udogodnień dla klientów, co wskazuje na coraz wyższą świadomość urzędników i coraz bardziej pro-klienckie postawy. To dzięki takim rozwiązaniom petent traktowany jest jak klient. Warto więc rozwiązania, które sprawdziły się w biznesie, wdrażać w instytucjach publicznych, gdyż działa to korzystnie na ich wizerunek, wpływa na sposób postrzegania roli państwa, a także skraca czas załatwiania spraw.

„Ideę podejścia klientocentrycznego w administracji publicznej najlepiej oddaje cytat z wypowiedzi Vivianne Reding, jednej z najbardziej znanych polityków europejskich, m.in. w latach 2004–2010 komisarza UE ds. społeczeństwa informacyjnego i mediów: „To nie chodzi o technologię. Tu idzie o ludzi – o to, by obywatele znaleźli się w centrum uwagi”¹⁶.

Interesanci są klientami różnych podmiotów biznesowych, nierzadko o wysokim stopniu zaawansowania technologicznego (jak chociażby w przypadku banków czy operatorów telekomunikacyjnych), przyzwyczaili się do

¹⁶ [<http://itwiz.pl/klient-urzedzie-czyli-obywatel-centrum-uwagi>], (03.05.2015 r.).

obsługi na wysokim poziomie z wykorzystaniem różnorodnych kanałów dostępu i nie chcą już czuć dysonansu poznawczego, obcując z administracją publiczną, doświadczając tego, że to jest jakiś inny, osobny świat. Są także wyborcami i zwłaszcza w przypadku administracji samorządowej to przełożenie jakości obsługi na ich zadowolenie najlepiej stymuluje kierownictwo urzędów do szybkiego wdrażania zmian. Administracja w pewnym sensie jest w gorszej sytuacji niż biznes. Nie może sobie wybierać klientów. Ma bowiem obowiązek obsłużyć każdego, kto jest do tego uprawniony. Sektor publiczny jest coraz częściej oceniany poprzez efektywność świadczonych przez siebie usług. Liczy się czas obsługi, zaangażowanie, wartość usług, integracja wewnętrznych struktur, tak aby było to niewidoczne dla interesanta, czy wreszcie możliwość wyboru form i kanałów obsługi¹⁷.

Kolejne lata pokażą czy zmiany zarówno w podejściu i światopoglądzie klientów jak i te, które dokonały się w urzędach zaprowadzą do stworzenia nowej jakości stosunków na linii klient-urząd, urząd-klient.

LITERATURA:

- [1] Bugdol M., *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej teoria i praktyka*, Diffin Warszawa 2011.
- [2] Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o. Warszawa 2009

Ustawy

- [3] Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483.
- [4] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz. U. 1964 nr 16 poz. 93.
- [5] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. 1998 nr 91 poz. 576.
- [6] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz. U. 1990 nr 16, poz. 95.

Źródła internetowe

- [7] [<http://archiwum.nf.pl/13062-petent-czy-klient>].
- [8] [<http://itwiz.pl/klient-urzedzie-czyli-obywatel-centrum-uwagi>].
- [9] [<http://mfiles.pl/pl/index.php/Klient>].

¹⁷ Tamże, dostęp 03.05.2015 r.

- [10] [<http://www.infor.pl/prawo/gmina/abc-gminy/252201,Zadania-samorządu-terytorialnego.html>].
- [11] [<http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/petent-strona-a-moze-klient-czyli-kto-zalatwia-sprawe-w-urzedzie>].

STRESZCZENIE

Nie petent czy interesant, lecz klient- jak zmieniło się oblicze urzędu

W artykule zaprezentowano zmiany jakie przeszły urzędy użyteczności publicznej, szczególnie w sferze postrzegania relacji urząd-klient. Przedstawiono również jak przez dziesięciolecia zmieniała się świadomość obywateli, jakie mają oni oczekiwania i wymagania. Pokazano jak musiały zmienić się urzędy, by dostosować się do tych wymagań oraz wskazano kierunki dalszych zmian.

SUMMARY

The Client – neither a petitioner nor an applicant. How the face of the public office has changed

The article presents the changes that public offices have gone especially regarding the perception of the office-client relationship. Furthermore it shows how the awareness of citizens has changed over the decades; what are their current expectations and requirements. The adaptation changes of the public offices to meet these requirements are presented. Future directions have been identified.



Maria Szejna
Uniwersytet Ekonomiczny
we Wrocławiu

Samorząd terytorialny w działaniach na rzecz środowiska naturalnego w wo- jewództwie dolnośląskim

WSTĘP

Przemiany ustrojowe w Polsce spowodowały konieczność wprowadzania wielu zmian w funkcjonowaniu państwa. Wcześniej, w czasach „realnego socjalizmu” rola państwa została określona w Konstytucji z 1952 r. Zawarte w preambule podejście gwarantowało, scentralizowany i podporządkowany ideologii system kierowniczy. Wprowadzono jednolitą władzę państwową, odrzucając całkowicie jej podział. Wszelka decyzyjność przypisana została wyłącznie władzom centralnym i organom partyjnym, w ramach których tworzone uporządkowane struktury. Państwo było monopolistą we wszystkich obszarach funkcjonowania, co wykluczało wszelką samorządność, a także pozbawiało ludzi samodzielności¹.

Przeprowadzenie reformy samorządowej zapoczątkowało szereg zmian w wielu obszarach życia publicznego, w tym również w działaniach na rzecz poprawy bytu mieszkańców, a także środowiska naturalnego. Przykładem łączącym oba cele mogą być budowane początkowo wodociągi, a w dalszej kolejności kanalizacja. Badając dane dotyczące sieci wodociagowych oraz kanalizacyjnych z okresów dziesięciu lat przed reformą oraz dziesięciu lat kolejnych, zauważalne są wielokrotne przyrosty sieci magistralnych, rozdzielczych oraz ilości przyłączy do budynków mieszkalnych².

Celem artykułu jest zaprezentowanie działań jednostek samorządu terytorialnego na terenie województwa dolnośląskiego w zakresie wykonywa-

¹ J. Reguński, *Reforma administracji publicznej. Podstawowe wartości i założenia reformy ustrojowej w Polsce*, Warszawa 1988, s. 3-4.

² J. Reguński, *Samorząd a model państwa*, INFOS 2010, Nr 10(80), Wydawnictwo Sejmowe dla Biura Analiz Sejmowych, Warszawa 2010, s. 2.

nia zadań z dziedziny ekologii, wykorzystania otwierających się możliwości oraz przedstawienie wyników. Korzyści płynące z oferty finansowej pozwalały na prowadzenie prac zarówno na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkańców jak i poprawy stanu środowiska naturalnego. Umożliwiły budowę oczyszczalni ścieków, stacji uzdatniania wody, sieci wodociagowych i kanalizacyjnych, ekologicznych kotłowni, wysypisk oraz punktów segregowania odpadów, utylizację azbestu, a ponadto szeroko widzianą edukację ekologiczną społeczeństwa.

REFORMA SAMORZĄDOWA

Reforma samorządowa jest jedną z zasadniczych reform przeprowadzonych po 1989 r. Została ona podzielona na dwa etapy. Pierwszy wprowadził sejm kontraktowy w 1990 r.³, natomiast kolejny wszedł w życie z dniem 1 stycznia 1999 r. Ustawą z dnia 13 października 1998 r. wprowadzającą ustawy reformujące administrację publiczną⁴.

Wprowadzenie w życie reformy samorządowej miało priorytetowe znaczenie dla państwa. Pozwoliło na zamknięcie okresu, w którym państwo niepodzielnie sprawowało kontrolę w najważniejszych obszarach życia. Wówczas obalono kluczowe strefy oddziaływania państwa komunistycznego:

- monopol polityczny – w 1990 r. odbyły się pierwsze, w pełni wolne i demokratyczne, wybory samorządowe w powojennej Polsce;
- monopol władzy publicznej – władze gmin uzyskały w dużym zakresie autonomię, ograniczono wpływy przedstawicieli rządu, władze zyskały możliwość pełnienia funkcji publicznych we własnym imieniu;
- monopol własności publicznej – od wprowadzenia reformy samorząd terytorialny wraz z uzyskaniem osobowości prawnej przejął na własność pokaźną część majątku państwa. Gminy stały się niezależnymi podmiotami, które otrzymały możliwość korzystania m.in. z kredytów bankowych;
- monopol finansów publicznych – z budżetu państwa wyodrębniono budżety gminne, a zarządzanie nimi przekazano władzom lokalnym, ponadto zwiększono ilość źródeł uzyskiwania przychodów;
- monopol administracji publicznej – wyodrębniono grupę zawodową pracowników samorządowych.

W świetle przyjętych ustaw, początkowo władze gmin, a po roku 1999 powiatów i województw zostały zobowiązane, w głównej mierze, do reprezentowania oraz zaspokajania potrzeb zamieszkałej na danych terenach ludności.

³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1990 r., Nr 16, poz. 95).

⁴ Ustawa z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. z 1998 r., Nr 133, poz. 872).

Rozwój kraju bez zaangażowania społeczeństwa jest niemożliwy, a panujący wcześniej ustrój w zasadzie całkowicie to wykluczał. Przyjęcie ustaw o samorządzie spowodowało przyspieszenie rozwoju gmin i powiatów, a przez to udział obywateli w zarządzaniu. Takie podejście świadczy o panującej demokracji, która pozwala społeczeństwu nie tylko na udział w wyborach, ale również na uczestnictwo w życiu publicznym i sprawowaniu władzy⁵.

Ustawa o samorządzie terytorialnym określiła ponadto zadania własne i zlecone gminy. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców należy do zadań własnych. Wśród nich są ściśle związane z ochroną środowiska naturalnego i obejmują sprawy:

1. (...) ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej,
2. wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, (...),
3. (...) ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego⁶.

STAN ŚRODOWISKA NATURALNEGO W WOJEWÓDZTWIE DOLNOŚLĄSKIM

Środowisko naturalne to ogół ożywionych i nieożywionych elementów przyrodniczych ściśle ze sobą powiązanych, na który składa się budowa geologiczna, rzeźba terenu, atmosfera, klimat, stosunki wodne, gleba oraz organizmy żywe.

Źródłem informacji o stanie środowiska naturalnego jest Państwowy Monitoring Środowiska (PMŚ). Zgodnie z ustawą jest to system pomiarów, ocen i prognoz stopnia zanieczyszczenia środowiska, a ponadto gromadzenia, przetwarzania oraz popularyzowania danych. PMŚ wspiera te działania przekazując informacje o jakości elementów przyrodniczych, spełnianiu warunków określonych przepisami, obszarach występowania przekroczeń norm oraz przyczynach zmian, a także związkach przyczynowo-skutkowych⁷.

Stan środowiska naturalnego oceniany jest na podstawie prowadzonych badań i obserwacji obejmujących między innymi:

1. monitoring jakości powietrza,
2. monitoring jakości wód,
3. monitoring jakości gleby i ziemi,

⁵ J. Reguński, *Samorząd a model państwa*, INFOS 2010, Nr 10(80), Wydawnictwo Sejmowe dla Biura Analiz Sejmowych, Warszawa 2010, s.1-5,

⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, (tekst jedn. z 11 marca 2013 r., poz. 594 z późn. zm.),

⁷ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, (tekst jedn. z 2013 r., poz. 1232 z późn. zm.),

4. monitoring przyrody.

Wymienione badania, na terenie województwa dolnośląskiego, prowadzone są przez Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska we Wrocławiu.

Stan środowiska naturalnego na danym terenie jest ściśle związany z jego wielkością, gęstością zaludnienia, siecią komunikacyjną, zasobami wodnymi, klimatem, występowaniem surowców mineralnych oraz położeniem geograficznym. Województwo dolnośląskie zajmuje obszar 19 947 km². Liczba ludności na koniec 2012 r. w regionie wynosiła 2 914 362 osoby, natomiast gęstość zaludnienia wynosi 146 osób na 1 km². W regionie znajduje się gęsta sieć komunikacyjna, zarówno kolejowa jak i drogowa.

Województwo dolnośląskie jest jednym z najuboższych w zasoby wodne regionów kraju, wody powierzchniowe zajmują niewielki odsetek powierzchni. Panujący klimat - umiarkowany oceaniczny – charakteryzuje się niskimi temperaturami latem oraz łagodnymi zimami. Jest to region bogaty w surowce mineralne. Wydobywane tutaj rudy miedzi obfitują w srebro, nikiel, kobalt i złoto. Do występujących tu zasobów naturalnych należy również gaz ziemny, węgiel kamienny i brunatny⁸.

Wpływ na jakość powietrza na danym obszarze ma wiele czynników. Z jednej strony są to zakłady uciążliwe dla jego czystości, z drugiej zaś tzw. „niska emisja” pochodzenia komunalnego i mieszkaniowego oraz transport drogowy. Na terenie województwa na koniec 2013 r. funkcjonowało 140 zakładów sklasyfikowanych jako szczególnie uciążliwe dla powietrza. Emisja zanieczyszczeń pyłowych z tego tytułu wynosiła 3 712 t/r., dwutlenku siarki 38 009 t/r., tlenków azotu – 16 343 t/r., – 7 109 t/r., dwutlenku węgla – 15 222 847 t/r.⁹ W okresie od roku 2000 do 2013 znacznie zmniejszyły się ładunki zanieczyszczeń. W porównaniu z rokiem 2000. emisja pyłów zmniejszyła się o 82%, dwutlenku siarki o 47,6%, tlenków azotu o 33%, a tlenku węgla o 40%¹⁰.

Prowadzony wieloletni monitoring jakości powietrza pokazuje, że zasadniczy wpływ na jego jakość ma „niska emisja”. Dowodzą tego znaczne różnice w poziomie zanieczyszczeń w okresie letnim i zimowym, zwłaszcza w miejscowościach o starej zabudowie. Lokalne, indywidualne kotłownie wpływają szczególnie na poziom emisji dwutlenku siarki oraz pyłów, szczególnie na obszarach górzystych oraz w dużych miastach. Sytuację komplikuje zarówno brak możliwości przewietrzania jak i skumulowana liczba źródeł zanieczyszczeń.

Wpływ na jakość wód ma przede wszystkim działalność człowieka – zarówno pobór wody jak i odprowadzanie ścieków. Niestety, prawie każde użycie wody powoduje jej zanieczyszczenie. Jednakże obecnie istnieją możliwości minimalizowania strat poprzez budowę oczyszczalni ścieków, składowanie odpadów w odpowiednich miejscach, zadrzewianie terenów w oko-

⁸ *Stan środowiska Dolnego Śląska*, Wydawnictwo WIOŚ, Wrocław 2014, s. 1-3.

⁹ *Ochrona środowiska 2014*, Wydawnictwo GUS, Warszawa 2014, s. 240-242.

¹⁰ [<http://www.stat.gov.pl/bdl/app/dane>], (2015-05-10).

licach zbiorników, a także instalowanie filtrów na wodę¹¹. Nie bez znaczenia jest również spływ wód opadowych.. Wody wykorzystywane są przede wszystkim do celów bytowo-gospodarczych, przemysłowych oraz rolniczych. Województwo dolnośląskie nie należy do obszarów zbyt obficie zaopatrzonych w wodę, obecnie zajmuje 11. miejsce w kraju. Większa część leży w dorzeczu Odry, która jest największą rzeką regionu. Na terenie województwa wyodrębniono 426 jednolitych części wód powierzchniowych, z czego w latach 2010-2012 monitoring prowadzono tylko na 161. W wyniku badań stwierdzono w 4. (0,9%) naturalnych jednolitych częściach wód stan bardzo dobry, w 88. (20,7%) stan dobry i powyżej dobrego, w 236. (55,4%) – stan umiarkowany, w 66. (15,5%) – słaby i w 32. (15,5%) – zły stan ekologiczny¹².

Poprzez lata ilość gruntów rolnych na terenie województwa dolnośląskiego ulegała zmianom, w latach 2000 – 2007 stanowiła od 58 do 61% gruntów. W ramach monitoringu jakości gleby i ziemi w województwie prowadzi się inwentaryzację terenów, na których odnotowano przekroczenia norm jakości dążąc do rozpoczęcia prac naprawczych, polegających między innymi na wapnowaniu gleb w celu zapobiegania ich zakwaszeniu, zrehabilitowaniu gruntów zniszczonych w wyniku powodzi, zanieczyszczonych metalami ciężkimi oraz produktami ropopochodnymi, a także terenów pokopalniczych¹³. W 2013 powierzchnia gruntów zdegradowanych i zdezastrowanych wynosiła 8316 ha, co stanowiło ok. 0,4% powierzchni województwa¹⁴.

Gospodarowanie odpadami na wszystkich etapach stwarza wiele niebezpieczeństw. Na przestrzeni lat 2004 - 2013 w województwie dał się zauważyć znaczny spadek gromadzonych odpadów komunalnych na 1 mieszkańca. Na początku okresu wynosił ok. 320 na końcu natomiast ok. 293 kg rocznie, czyli znacznie poniżej niż w krajach Unii Europejskiej, niestety więcej niż średnia w Polsce.

Lasy zajmują blisko 30% obszaru województwa dolnośląskiego. Jednakże nie tylko one, lecz również niespotykana flora i fauna – również w skali europejskiej – sprawiają, że prowadzone są cykliczne badania i pomiary poszczególnych komponentów przyrody. Zadaniem monitoringu przyrody jest zbadanie wpływu zmian zachodzących w środowisku na organizmy w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom tych zmian w przyrodzie oraz uzyskania informacji potrzebnej dla przygotowania efektywnej ochrony zagrożonych gatunków. Obecnie na terenie województwa znajdują się dwa parki narodowe, 66 rezerwatów przyrody, 12 parków krajobrazowych. Ponadto ustanowiono 101 obszarów Natura 2000, w ramach których mieści się 11 stref specjalnej ochrony ptaków oraz 90 ochrony siedlisk¹⁵.

¹¹ [<http://www.ekologia.pl/wiedza/zanieczyszczenia/zanieczyszczenia-wod-skad-sie-biora-scie-ki,11031,2.html>], (15-05-2015).

¹² *Stan środowiska Dolnego Śląska*, Wydawnictwo WIOŚ, Wrocław 2014, s. 1,7,9-11.

¹³ [http://www.gios.gov.pl/stansrodowiska/gios/pokaz_artukul/pl/front/raport_regionalny], (2015-05-14).

¹⁴ *Ochrona środowiska 2014*, Wydawnictwo GUS, Warszawa 2014, s. 126.

¹⁵ *Stan środowiska Dolnego Śląska*, Wydawnictwo WIOŚ, Wrocław 2014, s. 28-31.

DZIAŁANIA NA RZECZ ŚRODOWISKA NATURALNEGO

W treści ustawy o samorządzie terytorialnym zostały określone obowiązki z zakresu ochrony środowiska naturalnego. Przez lata działalności samorządu terytorialnego na terenie Dolnego Śląska powstało wiele oczyszczalni ścieków, kilometry sieci wodociagowych i kanalizacyjnych, hektary zabezpieczonych składowisk odpadów komunalnych, zmodernizowano wiele kotłowni oraz przeprowadzono wiele działań na rzecz poprawy jakości powietrza i klimatu.

Realizując zadania ochrony środowiska samorządy terytorialne województwa dolnośląskiego oraz jednostki im podległe w latach 1999 – 2014 wydatkowały kwotę ok. 400 milionów zł. Celem tych zadań była przede wszystkim likwidacja niskiej emisji. Działania podejmowane dotyczyły głównie zmniejszenia emisji gazów i pyłów, powstających w procesie spalania energetycznych paliw. Budowano i modernizowano kotłownie, instalowano systemy odzysku ciepła oraz kolektory słoneczne (solary), montowano pompy ciepła.

Działania samorządu terytorialnego na rzecz ochrony środowiska przyczyniły się do bardzo dużej poprawy stanu powietrza. Na przestrzeni 16. lat emisja pyłów w województwie dolnośląskim zmniejszyła się o 2500 ton na rok, dwutlenku siarki o ok. 1800 ton na rok, tlenków azotu o 215 ton na rok, tlenku węgla – 4300 ton na rok natomiast dwutlenku węgla od 2013 roku o 128 000 ton na rok¹⁶.

Działania samorządu terytorialnego prowadzone były w obiektach użyteczności publicznej, w szczególności w żłobkach, przedszkolach, szkołach, przychodniach lekarskich i rehabilitacyjnych, halach sportowych, krytych basenach, obiektach oświaty, kultury, pomocy społecznej oraz wielu innych. Przeprowadzano termomodernizacje osiedli, podłączano je do sieci ciepłowniczych lub tradycyjne sposoby ogrzewania zastępowano rozwiązaniami ekologicznymi. Na samorządy terytorialne, w ramach działań na rzecz ochrony powietrza, nałożono obowiązek opracowania programów ograniczania niskiej emisji. Program Ograniczania Niskiej Emisji (PONE) polega na wymianie starych, pieców węglowych na nowoczesne kotły węglowe, reortowe, gazowe, ogrzewanie elektryczne, zastosowanie alternatywnych źródeł energii lub podłączenie do miejskiej sieci ciepłowniczej. Prowadzenie powyższych działań ma na celu przywracanie poziomu dopuszczalnego tlenku węgla oraz pyłu. Ponadto wskazane jest, by w planach zagospodarowania przestrzennego pojawiły się zapisy zabraniające używania paliwa stałego do ogrzewania oraz zakazujące budowy kominków opalanych drewnem w obszarach przekroczeń wartości dopuszczalnych. Kluczowe jednak znaczenie w prowadzeniu powyższych działań ma edukacja ekologiczna społeczeństwa, mająca na celu uświadomienie ludności na temat szkodliwości spalania odpadów oraz używania paliw niskiej jakości¹⁷.

¹⁶ opracowanie własne na podstawie danych GUS oraz sprawozdań z działalności WFOŚiGW we Wrocławiu w latach 1999-2014.

¹⁷ Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Program ochrony powietrza dla stref województwa dolnośląskiego w których zostały przekroczone wartości dopuszczalne substan-

Ze względu na stosunkowo niewielkie zasoby wody na terenie województwa, ochrona wód i gospodarka wodna ma zasadnicze znaczenie dla środowiska naturalnego Dolnego Śląska. O zanieczyszczeniach mówimy gdy woda zawiera zwiększoną ilość, przekraczającą normy, związków chemicznych, bakterii lub mikroorganizmów, które pochodzą z innych źródeł i nie są jej naturalnym komponentem. Zanieczyszczenia mogą być pochodzenia naturalnego lub sztucznego. W pierwszym przypadku w skład wody mogą wchodzić sole, gazy, związki organiczne oraz mikroorganizmy. Natomiast w drugim, związane są z rozwojem przemysłu, rolnictwa oraz miast i wsi¹⁸. W zakresie ochrony wód w sferze zainteresowań samorządu terytorialnego znajdują się przede wszystkim działania związane z kanalizacją, usuwaniem i oczyszczaniem ścieków komunalnych. W latach 1999-2014, przy udziale środków unijnych oraz krajowych, jednostki samorządu terytorialnego wydatkowały kwotę ok. 3 miliardów zł. W ramach tej kwoty budowano, rozbudowywano, modernizowano, przebudowywano miejskie, przydomowe i lokalne oczyszczalnie ścieków. W wyniku tych działań nastąpił przyrost przepustowości oczyszczalni o ok. 300 000 m³/d, zmniejszyły się ładunki zawiesiny ogólnej o ok. 5 000 t/d oraz biochemicznego zapotrzebowania na tlen (BZT₅) również o około 5 000 t/d. W ramach działań dotyczących ochrony wód budowano systemy kanalizacji sanitarnej, deszczowej, przeprowadzano renowację kanałów, porządkowano gospodarkę ściekową na pograniczu, w ramach poprawy czystości dorzecza Łaby i Odry oraz przygotowywano dokumentację projektową.

Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym do zadań jst. należą sprawy wodociągów, zaopatrzenia w wodę oraz ochrony przeciwpowodziowej. W latach 1999 – 2014 samorząd terytorialny województwa dolnośląskiego wraz z jednostkami podległymi przeprowadził szereg inwestycji z tej dziedziny. Ich wartość wyniosła blisko 1 miliard złotych. Podobnie jak w przypadku przedsięwzięć z zakresu ochrony wód, inwestycje wspomagano dodatkowymi środkami krajowymi i zagranicznymi. Wykonano ok. półtora tysiąca kilometrów wodociągów wraz z przyłączami, stacje uzdatniania wody, regulowano rzeki i potoki – ok. 2 tysiące km, budowano zbiorniki retencyjne oraz wały przeciwpowodziowe, odtwarzano zabudowy regulacyjne po powodzi oraz wyposażano magazyny przeciwpowodziowe¹⁹.

W obszarze działań na rzecz ochrony gleby i ziemi, utrzymania czystości i porządku, składowisk odpadów komunalnych, zarządzania nimi oraz ich unieszkodliwiania, samorząd terytorialny prowadził wiele działań. W ramach ochrony gleby zadania polegały głównie na jej użytkowaniu, rekultywacji oraz wapnowaniu. W 2013 r. po wprowadzeniu nowych przepisów Ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, przeprowadzono szeroką kampanię edukacyjną nt. nowego systemu gospodarowania odpa-

cji w powietrzu – zagadnienia ogólne, Biuro Studiów i Pomiarów Proekologicznych „EKOMETRIA”, Gdańsk 2011,

¹⁸ [<http://www.ekologia.pl/wiedza/zanieczyszczenia/zanieczyszczenia-wod-skad-sie-biora-scieki,11031,2.html>] (15-05-2015).

¹⁹ Opracowanie własne na podstawie danych GUS oraz sprawozdań z działalności WFOŚiGW we Wrocławiu w latach 1999-2014.

dami komunalnymi²⁰. W badanym okresie zakupywano pojemniki do selektywnej zbiórki odpadów oraz specjalne pojazdy do ich wywozu. Prowadzono prace związane z rozbudową systemu selektywnej zbiórki odpadów, ich odbiorem i unieszkodliwianiem oraz budowie sortowni i instalacji do odprowadzenia gazu. Działania dotyczyły również modernizowania systemów utylizacji odpadów medycznych w szpitalach, budowy instalacji do kompostowania oraz pozostałych budowli związanych z systemem wykorzystania odpadów pochodzenia biologicznego, zagospodarowywania w ekologiczny sposób składowisk już zamkniętych oraz likwidacji nielegalnych wysypisk. Wartość przedsięwzięć z okresu 1999-2014 wyniosła ok. 400 milionów złotych. W kwocie tej zamknięto również prace związane z gminnym programem usuwania azbestu. Działania polegały na demontażu, zbieraniu, transporcie oraz unieszkodliwianiu wyrobów zawierających azbest.

Samorząd terytorialny prowadził szereg działań z zakresu ochrony środowiska naturalnego w dziedzinie ochrony przyrody, m.in. poprzez prowadzenie zabiegów pielęgnacyjnych drzewostanu na terenach parków, również zabytkowych, przygotowywano dokumentację urzędniową lasów, wykonywano inwentaryzacje stanu lasów niestanowiących własności Skarbu Państwa. W ramach edukacji ekologicznej przygotowywano przyrodnicze ścieżki edukacyjne, konkursy dla dzieci i młodzieży. W dziedzinie monitoringu – opracowywano programy np. ochrony przed hałasem, natomiast z zakresu nadzwyczajnych zagrożeń zakupowano samochody ratowniczo – gaśnicze z funkcją ograniczania stref skażeń chemicznych i ekologicznych²¹.

PODSUMOWANIE

Polska jako członek Unii Europejskiej zobowiązana jest stosowania dyrektyw Rady oraz Parlamentu Europejskiego, w tym w sprawie: oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne; siedlisk przyrodniczych i dzikiej fauny; dostępu do informacji dotyczących środowiska; zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli²². Przyjęta Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., poz. 1235 z późn. zm.) jest adaptacją powyższych dokumentów do polskiego prawodawstwa, a prowadzone działania wypełniają zobowiązania Polski w tym zakresie.

Po przeprowadzeniu reformy samorządowej, jednostki na wszystkich szczeblach otrzymały zarówno uprawnienia jak i obowiązki w zakresie działań na rzecz środowiska naturalnego. Przed samorządami rozwinęły się

²⁰ Ustawa z dnia 13 września 2013 o utrzymaniu czystości i porządku w gminach Dz. U. z 2013 r. poz. 1399,

²¹ opracowanie własne na podstawie danych GUS oraz sprawozdań z działalności WFOŚiGW we Wrocławiu w latach 1999-2014

²² Prognoza oddziaływania na środowisko projektu Wojewódzkiego Programu Ochrony Środowiska Województwa Dolnośląskiego na lata 2008-2011 z uwzględnieniem lat 2012-2015, Wrocław 2009.

możliwości, które odpowiednio wykorzystane mogą poprawić standardy życia lokalnej społeczności, nie niszcząc otaczającej przyrody, a wręcz poprawiając jej stan.

W artykule dokonano analizy prowadzonych działań przez jednostki samorządu terytorialnego, skierowanych na poprawę stanu środowiska naturalnego. Badanie objęło okres od 1999 do 2014 roku.

LITERATURA:

- [1] [<http://www.ekologia.pl/wiedza/zanieczyszczenia/zanieczyszczenia-wod-skad-sie-biora-scieki,11031,2.html>], (15-05-2015).
- [2] [http://www.gios.gov.pl/stansrodowiska/gios/pokaz_artykul/pl/front/raport_regionalny], (2015-05-14).
- [3] [<http://www.stat.gov.pl/bdl/app/dane>], (2015-05-10).
- [4] *Ochrona środowiska 2014*, Wydawnictwo GUS, Warszawa 2014.
- [5] *Prognoza oddziaływania na środowisko projektu Wojewódzkiego Programu Ochrony Środowiska Województwa Dolnośląskiego na lata 2008-2011 z uwzględnieniem lat 2012-2015*, Wrocław 2009.
- [6] Reguński e, *Reforma administracji publicznej. Podstawowe wartości i założenia reformy ustrojowej w Polsce*, Warszawa 1988.
- [7] Reguński J., *Samorząd a model państwa*, INFOS 2010, Nr 10(80), Wydawnictwo Sejmowe dla Biura Analiz Sejmowych, Warszawa 2010.
- [8] Sprawozdania z działalności WFOŚiGW we Wrocławiu w latach 1999-2014.
- [9] *Stan środowiska Dolnego Śląska*, Wydawnictwo WIOŚ, Wrocław 2014.
- [10] Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, *Program ochrony powietrza dla stref województwa dolnośląskiego w których zostały przekroczone wartości dopuszczalne substancji w powietrzu – zagadnienia ogólne*, Biuro Studiów i Pomiarów Proekologicznych „EKOMETRIA”, Gdańsk 2011.
- [11] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, (tekst jedn. z 11 marca 2013 r., poz. 594 z późn. zm.).
- [12] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1990 r., Nr 16, poz. 95).
- [13] Ustawa z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. z 1998 r., Nr 133, poz. 872).
- [14] Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, (tekst jedn. Z 2013 r., poz. 1232 z późn. zm.).

- [15] Ustawa z dnia 13 września 2013 o utrzymaniu czystości i porządku w gminach Dz. U. z 2013 r. poz. 1399.

STRESZCZENIE

Samorząd terytorialny w działaniach na rzecz środowiska naturalnego w województwie dolnośląskim

Przeprowadzenie reformy samorządowej spowodowało cały szereg zmian w funkcjonowaniu państwa. Zarówno pierwszy jak i drugi jej etap wpłynął na wzrost inicjatyw w życiu publicznym. Obalone zostały kluczowe strefy oddziaływania państwa komunistycznego. W świetle zmian, najpierw samorząd gminny, a potem powiatowy i wojewódzki, w ramach swoich zadań, rozpoczęły prace zmierzające do reprezentowania oraz zaspokajania potrzeb ludności, w tym związanych z ochroną środowiska naturalnego.

Województwo dolnośląskie jest atrakcyjnym regionem Polski zarówno pod względem gospodarczym, turystycznym jak i uzdrowiskowym. Jednakże takie możliwości rozwoju nakładają również określone obowiązki na władze samorządowe na wszystkich szczeblach zarządzania. Działalność samorządu terytorialnego zaowocowała nie tylko poprawą stanu środowiska naturalnego we wszystkich jego obszarach, ale również znacznym wzrostem świadomości ekologicznej.

SUMMARY

Local government in activities on behalf of the natural environment in the Lower-Silesian Province

The self-government reform caused the number of changes in functioning of the state. Both its first and the second stage influenced the increase of initiatives in public life. The key spheres of affecting by the communist country have been disproved. In the light of changes the commune self-government at first, and then regional and provincial ones, within the confines of their tasks, commenced the works aiming at representing and satisfying people's needs, including those connected with protection of natural environment.

Lower-Silesian Province is an attractive region, both economically and as regards tourism and spa industry. However such opportunities of development impose certain obligations on self-government authorities on all management levels. The activity of self-government improved not only the condition of natural environment in all its fields but also the ecological awareness.



Dominika Trawińska
Wałbrzyska Wyższa Szkoła
Zarządzania i Przedsiębiorczości

Urząd Pracy jako przedmiot prywatyzacji w sektorze publicznym

*Państwo opiekuńcze to przewód pokarmowy
z wielkim apetytem na jednym końcu i wielkim
brakiem odpowiedzialności na drugim.*

Ronald Reagan

WSTĘP

Prywatyzacja zadań administracji publicznej miała początek w 1969 r. w Nowym Jorku. Strategia miała doprowadzić do sprawniejszego działania systemu urzędów. W Polsce początek prywatyzacji zadań publicznych miał miejsce w latach 90-tych.

Prywatyzacja wiąże się z rezygnacją podmiotów publicznych z wykorzystaniem części zadań a następnie przekazywania ich do wykonywania podmiotom spoza administracji publicznej. Takie przekazywanie może mieć charakter całkowitej rezygnacji państwa z wykonywania określonego rodzaju zadań, jak również charakter częściowy, gdzie państwo dopuszcza do wykonania zadań publicznych także podmioty niepubliczne. Przykładem może być Projekt pilotażowy "Partnerstwo dla pracy", opracowany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Celem projektu było wypracowanie mechanizmów współpracy wojewódzkich i powiatowych urzędów pracy z agencjami zatrudnienia oraz zasad finansowania i kontraktowania usług gwarantujących powrót na rynek pracy osób bezrobotnych znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Pilotaż realizowany był w trzech województwach, tj. dolnośląskim, mazowieckim i podkarpackim. Budżet przedsięwzięcia w skali kraju wynosił około 30 mln zł, każde województwo otrzymało do 9 mln 840 tys. zł. Środki pochodziły z rezerwy Funduszu Pracy. Wsparciem zostało objętych 2.952 bezrobotnych, tj. po 984 osoby w każdym województwie. Wynagrodzenie dla dostawcy usług uzależnione

było od uzyskanego efektu zatrudnieniowego. Pilotaż zakładał uzyskanie przez agencję zatrudnienia-dostawcę usług:

- wskaźnika skuteczności zatrudnieniowej na poziomie co najmniej 35%, (liczba uczestników, którzy podjęli zatrudnienie w wyniku działań podjętych przez dostawcę usług),
- wskaźnika utrzymania w zatrudnieniu co najmniej 50% uczestników pilotażu, którzy podjęli zatrudnienie (utrzymanie zatrudnienia przez okres minimum 3-miesięczny).

Efekty realizacji projektu pilotażowego przedstawia poszczególne zestawienie:

Tabela 1. Efekty działań na Dolnym Śląsku

Osoby, które zgłosiły się u dostawcy usług w wyniku skierowania przez powiatowy urząd pracy w ramach województwa (ogółem)	1075
osoby długotrwale bezrobotne	537
kobiety powracające rynek pracy po przerwie związanej z urodzeniem dziecka	117
osoby powyżej 50 r. ż.	335
osoby niepełnosprawne	86
Osoby mające sporządzony bilans otwarcia (ogółem)	1073
osoby długotrwale bezrobotne	537
kobiety powracające rynek pracy po przerwie związanej z urodzeniem dziecka	117
osoby powyżej 50 r. ż.	333
osoby niepełnosprawne	86
Osoby mające sporządzony bilans aktywizacyjny (ogółem)	1042
osoby długotrwale bezrobotne	523
kobiety powracające rynek pracy po przerwie związanej z urodzeniem dziecka	114
osoby powyżej 50 r. ż.	323
osoby niepełnosprawne	82
Osoby, które zostały wyrejestrowane z tytułu podjęcia zatrudnienia (ogółem)	522
osoby długotrwale bezrobotne	286
kobiety powracające rynek pracy po przerwie związanej z urodzeniem dziecka	79
osoby powyżej 50 r. ż.	135
osoby niepełnosprawne	22
Osoby, które zostały wyrejestrowane z tytułu podjęcia zatrudnienia w wyniku działań dostawcy usług (ogółem)	493
osoby długotrwale bezrobotne	273
kobiety powracające rynek pracy po przerwie związanej z urodzeniem dziecka	76
osoby powyżej 50 r. ż.	127
osoby niepełnosprawne	17

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania z realizacji projektu pilotażowego: *Partnerstwo dla pracy*, Dolnośląski Wojewódzki Urząd Pracy, Wałbrzych 2014.

Uczestnicy projektu wskazywali również na następujące przyczyny braku zainteresowania ofertą pracy lub podjęcia zatrudnienia: przeszkody zdrowotne(33,3%), praca dorywcza(27,1%), problem wynikający z nadużywania alkoholu(18,1%), brak opieki nad osobami zależnymi(18,1%), problem z dojazdem(3,4%).

Tabela 2. Efekty działań w woj. podkarpackim

Zatrudnienie w podziale na poszczególne Ośrodki Aktywizacji	Ośrodek Aktywizacji	Liczba zatrudnionych uczestników
	Ośrodek Aktywizacji w Krośnie	263
	Ośrodek Aktywizacji w Przeworsku	261
	Ośrodek Aktywizacji w Tarnobrzegu	237
Długość zatrudnienia uczestników pilotażu w miesiącach:	Ośrodek Aktywizacji w Przeworsku: do 1 m-ca: 2 osoby, co najmniej 1 m-c do 2 m-cy: 240 osób, co najmniej 2 m-ce do 3 m-cy: 2 osoby, co najmniej 3 m-ce do 6 m-cy: 14 osób, 6 m-cy i więcej: 4 osoby	
	Ośrodek Aktywizacji w Krośnie: do 1 m-ca: 3 osoby, co najmniej 1 m-c do 2 m-cy: 236 osób, co najmniej 2 m-ce do 3 m-cy: 3 osoby, co najmniej 3 m-ce do 6 m-cy: 10 osób, 6 m-cy i więcej: 10 osób	
	Ośrodek aktywizacji w Tarnobrzegu: do 1 m-ca: 0 osób, co najmniej 1 m-c do 2 m-cy: 199 osób, co najmniej 2 m-ce do 3 m-cy: 4 osoby, co najmniej 3 m-ce do 6 m-cy: 22 osoby, 6 m-cy i więcej: 12 osób	

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania z realizacji projektu pilotażowego: *Partnerstwo dla pracy*, Wojewódzki Urząd Pracy, Rzeszów 2014.

Zatrudnienie w rozumieniu pilotażu trwające przez min. 3 miesiące zostało utrzymane przez 72 uczestników pilotażu, z czego 26 uczestników pilotażu pozostało w zatrudnieniu przez min. 6 m-cy. Większość umów zawartych w projekcie stanowiły umowy zlecenie, które zostały podpisane przez 569 uczestników. Umowę o pracę zawarło 192 uczestników, na $\frac{3}{4}$ etatu zostało zatrudnionych 8 osób. Wykonawca projektu przedstawił dokumenty potwierdzające podjęcie zatrudnienia, zgodnie z wymogami projektu, przez 761 osób. Wskaźnik został osiągnięty na poziomie 77,33%. Osoby,

które zostały zatrudnione na umowę o pracę stanowią 25,36% ogółu liczby zatrudnionych¹.

Tabela 3. Efekty działań m. s. Warszawa, powiat radomski, powiat płocki

	Warszawa – liczba osób	Radom – liczba osób	Płock – liczba osób
wyrejestrowani z tytułu podjęcia pracy	275	171	152
wyrejestrowani z tytułu podjęcia pracy w wyniku działań Dostawcy usług	256	163	151
wyrejestrowani z tytułu innego niż podjęcie pracy	49	64	35

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdania z realizacji projektu pilotażowego: Partnerstwo dla pracy, Wojewódzki Urząd Pracy, Warszawa 2014.

Agencje zatrudnienia nie poradziły sobie z zadaniem utrzymania w zatrudnieniu deklarowanych w ofertach liczb osób. Było to zadanie bardzo trudne, ze względu na to, iż w pewnym stopniu efekt zależał nie tylko od agencji zatrudnienia i stosowanych przez nią metod aktywizacji, ale od sytuacji na lokalnych rynkach pracy i możliwości pracodawców w zakresie tworzenia nowych miejsc pracy.

Dodatkowym problemem jest pojawiająca się niechęć osób bezrobotnych do zwiększenia mobilności zawodowej jak również mobilności przestrzennej. Pracownicy urzędu pracy codziennie słyszą następujące stwierdzenie: *„Nie ma pracy. Nie ma nawet co szukać. Mam problem z dojazdem”*. A przecież ludzie w Polsce znajdują pracę. Oczywiście są to osoby, które zostały przygotowane do wejścia na rynek pracy, znają swoje kwalifikacje, umiejętności, potrafią dobrze się „sprzedać” pracodawcy. Pamiętamy o zasadzie kalejdoskopu: tam, gdzie dziś nie ma miejsc pracy, może pojawić się zapotrzebowanie na pracownika już jutro lub za miesiąc. Skończyły się czasy, gdy mieszkało się tam gdzie była praca. Większa mobilność siły roboczej, przyczynia się do gospodarczego i społecznego postępu oraz wyższego zatrudnienia. Wyzwania, jakie niesie ze sobą XXI w., spowodowały, że w szybkim tempie zmienia się sposób, w jaki pracujemy. W XXI w. pracownik powinien być przygotowany, że wielokrotnie w ciągu swojego życia zmieni pracodawcę, miejsce pracy i rodzaj wykonywanej pracy. Gotowość przemieszczania się pracowników w celu podjęcia zatrudnienia, jest jednym

¹ K. Kubis-Ciupińska, Podsumowanie realizacji usług aktywizacyjnych w ramach projektu pilotażowego Partnerstwo dla Pracy w woj. podkarpackim, Wojewódzki Urząd Pracy w Rzeszowie 2014.

z najważniejszych czynników, od których zależy dopasowanie podaży do popytu na pracę.

Zmiany zawodu wymuszane są przez dynamikę systemu gospodarczego. Gdy niedopasowane są kwalifikacje siły roboczej do zapotrzebowania na rynku pracy, powstaje konieczność umożliwienia grupom ludzi zdobycia nowych umiejętności. Przekwalifikowanie pozwala na zdobycie wiedzy, powoduje także zwiększenie zadowolenia z wykonywanej pracy oraz poprawę możliwości zatrudnienia. Mobilność przestrzenna może być źródłem ciekawych doświadczeń zawodowych, które w przyszłości mogą być dużym atutem pracownika. Mobilność przestrzenna jest niewielka, gdy brakuje informacji o możliwościach zatrudnienia w innych regionach oraz o warunkach życia, o możliwościach wynajęcia mieszkania, o możliwościach dojazdu do wykonywanej pracy. Przeszkodę stanowi również kulturowa niechęć do przenoszenia się z dala od rodziny i znajomych.

Celem artykułu jest przedstawienie prywatyzacji jako jednej z metod usprawnienia urzędu pracy i dostosowania jego do zmieniających się potrzeb społecznych. Dodatkowo postawiono w nim tezę, iż pomimo istnienia zjawiska niskiej mobilności społeczeństwa w sektorze usług publicznych, mogą one podlegać niezwykle istotnym bodźcom zmian, co wpłynie na przełamanie mobilności. Jednak aby zweryfikować tą tezę, należy w pierwszej kolejności przybliżyć pojęcia prywatyzacji, oraz roli państwa.

1. PRZESŁANKI TWORZENIA SYSTEMU PRYWATYZACJI W SEKTORZE PUBLICZNYM

1.1. Istota i znaczenie prywatyzacji

Termin „prywatyzacja” po raz pierwszy pojawił się w słowniku wydanym w 1983 r. i był definiowany jako "czynić prywatnym, a szczególnie zmieniać kontrolę nad działalnością gospodarczą lub produkcyjną, albo też zmieniać własność ze społecznej na prywatną"². J. Boć, trafnie zauważył, iż podstawową funkcją administracji publicznej jest: realizowane przez państwo za pośrednictwem jego zawisłych organów, w tym także organów samorządu terytorialnego, zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli³. Istnieje słuszne przekonanie, że w naszej przeobrażającej się ku formułom rynkowym gospodarce, bez nowoczesnych rozwiązań potrzeby obywateli będą schodzić na boczny tor. Nie zawsze realizacja tych potrzeb musi być wykonywana bezpośrednio przez organy państwowe. Władza państwowa może przekazać wykonywanie tych potrzeb obywateli z administracji publicznej zarówno centralnej, jak i samorządowej na ręce podmiotów prywatnych. Można dokonać tego choćby przez prywatyzację.

² E.S. Savas, *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1992, s.10.

³ J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 15.

Zebrane doświadczenia wykazują, że polskie urzędy pracy wciąż odbiegają niekorzystnie od poziomu organizacyjnego osiągniętego przez administrację rozwiniętych państw europejskich. Konieczne jest więc przeciwdziałanie tej sytuacji i modernizacja sektora publicznego, a zwłaszcza podległego mu jednostki-urzędy pracy.

Prywatyzacja może dotyczyć działań, które mają na celu zmianę struktury organizacyjnej urzędu pracy, a także przekazywanie zadań powierzonych samorządom terytorialnym na rzecz podmiotów prywatnych. Ogólnie można stwierdzić, że prywatyzacja najczęściej dotyczy zmian związanych z kwestiami przekształceń natury ekonomicznej i organizacyjno-prawnej sektora publicznego w podmioty prywatne.

Gdzie tkwi błąd funkcjonowania sektora publicznego? Co powinno być zrobione? Należy wyjść od stwierdzenia celu prywatyzacji: doprowadzenie do zmian, które mają przynieść określone korzyści danym grupom społecznym lub całemu społeczeństwu. Im mniejszy jest aparat władzy państwowej i im bardziej ograniczone są jego funkcje, tym mniejsze jest niebezpieczeństwo, że znajdą w nim odbicie interesy grupowe, a nie interes ogólny. Biurokracja, która staje się niezbędna przy kierowaniu aparatem rządowym, rośnie i w coraz większym stopniu wkracza pomiędzy obywateli a wybranych przez nich reprezentantów. Staje się narzędziem, przy pomocy którego interesy grupowe realizują swe cele oraz grupą interesu mającą własny interes grupowy⁴. Czym zatem jest interes? J. Boć podaje w definicji: interes to określona wartość motywacyjna ujawniona lub ujawniająca się w razie kontrowersyjnego zbiegu dwóch zachowań przejawianych zależnie przez dwa podmioty czy grupy podmiotów⁵. Grupy te mogą kierować się różnego rodzaju poglądami odnośnie do zjawisk związanych z prywatyzacją sektora publicznego. Równocześnie mogą mieć ze sobą zbieżne interesy i będą wywierać określony nacisk na procesy związane z prywatyzacją. Pojęcie prywatyzacji zadań publicznych nie jest pojęciem prawnym, lecz odnosi się do problematyki ekonomii czy polityki społecznej⁶.

Według E.S. Savasa dążenie do prywatyzacji wynikać może z kilku motywów: pragmatycznego, ideologicznego, ekonomicznego i populistycznego. Pragmatyczne podejście do prywatyzacji wynika najczęściej z chęci zwiększenia skuteczności sektora publicznego, a co za tym idzie poprawa jakości rządzenia. Podejście pragmatyczne wiąże się z wystąpieniem kłopotów fiskalnych, wynikających ze wzrostu kosztów funkcjonowania administracji publicznej i niezadowolenia społecznego z w/w faktem.

Motywy ideologiczne związane są z chęcią ograniczenia roli instytucji publicznych. Granica między sektorem publicznym i prywatnym nie jest stała, z upływem czasu może się ona zmieniać. Decyzje rządów i samorządów często bywają uwarunkowane politycznie, co wiąże się z mniejszym zaufaniem społecznym co do ich treści. Traktowanie prywatyzacji w sposób ideologiczny oznacza zatem chęć ograniczenia roli rządu i liczby podejmowanych decyzji politycznych. Pogląd taki wyrażał m. in. Milton Friedman,

⁴ M. Friedman, R. Friedman, (2006), *Wolny wybór*, Aspekt, Sosnowiec, s. 285.

⁵ E. Samborska-Boć, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, s. 20.

⁶ M. Waligórski, *Spółki prawa publicznego*, [w:] J. Stelmasiak, J. Szerniawski (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publiczne*, Bydgoszcz-Lublin 2002, s. 209.

który twierdził, iż efektem nadmiernej ingerencji państwa jest labirynt ograniczeń i restrykcji. Sprawia on, iż wszystkim powodzi się gorzej niż mogłoby się wieść, gdyby owe ograniczenia i restrykcje zlikwidować (Friedman, 2006).

Kolejny motyw wiąże się ze sferą gospodarczą (motyw ekonomiczny). Sektor publiczny jest dość kosztowny. Sfery gospodarcze są zwolennikami prywatyzacji "urzędników" wykonujących działania nie zarezerwowane dla tegoż sektora np. utrzymanie czystości na terenie obiektu, czy sprawowanie ochrony danego miejsca.

Ostatni motyw ma charakter populistyczny, dający możliwość decydowania obywatelom o własnym losie. Uzasadnieniem takiego działania jest zapewnienie prawa do samookreślania przez społeczeństwo celów i priorytetów wydatkowania środków.

1.2 Prywatyzacja – istota problemu

Prywatyzując zadania publiczne państwo zachowuje dla siebie środki kontroli i nadzoru, ponosząc jednocześnie odpowiedzialność za wykonywane zadania. Głównym celem prywatyzacji jest proces zmniejszenia kosztów administracji publicznej w urzędzie pracy. Zauważalnym zjawiskiem jest również niewielka dbałość o koszty funkcjonowania. Niemiecki ekonomista Herbert Gierscha przedstawił nadmierną biurokrację i struktury państwa opiekuńczego jako zjawisko, powodujące nieefektywność sektora publicznego. Ciągłe zmiany, reformy, wizja efektywności powoduje, iż społeczny odbiór urzędów pracy nie jest najlepszy.

Kwestię „bałaganu w sektorze publicznym” możemy potraktować krótko, gdyż w tej sprawie panuje na ogół większa zgoda. Wady obecnego systemu urzędu pracy stały się już powszechnie znane. Olbrzymia biurokracja zajmuje dużo czasu, co nie służy ludziom. Kraj dzieli się coraz bardziej na dwie klasy obywateli: tych, którzy faktycznie szukają zatrudnienia i tych, którzy zarejestrowani są w urzędzie pracy ze względu na ubezpieczenie zdrowotne. Osoby, które korzystają z pomocy społecznej nie mają żadnego bodźca, aby podjąć pracę. Z drugiej strony w przypadku kobiet-pracownic mamy do czynienia z dwuetatowością, co oznacza, że obok pracy zawodowej wykonują one nieodpłatne prace w domu związane m.in. z opieką nad dziećmi. Dwuetatowość kobiet prowadzi, do ich mniejszej mobilności. Taka sytuacja powoduje, że kobiety bardziej cenią stabilność zatrudnienia niż możliwość awansu. Utożsamianie kobiet z opieką nad dziećmi i obowiązkami domowymi sprawia, że społecznie akceptowana jest rezygnacja przez kobiety z pracy zawodowej, zwłaszcza w okresie wychowania dzieci w wieku przedszkolnym i wczesnoszkolnym. Obowiązki domowe wpływają na mniejsze zaangażowanie kobiet w pracę zawodową.

Prywatyzacja urzędów pracy wpłynęłaby na zwiększenie zainteresowania zachowaniem istniejących układów wzajemnych korzyści i tworzenia nowych, co spowodowałoby zaangażowanie sektora publicznego w problemy społeczne. Jedną z propozycji przezwyciężania problemów jest: możliwość wykonywania pracy zdalnej, tzw. telepracy. Przy posiadaniu małych dzieci jest to duża dogodność. Pracownik dostaje pracę na maila i ma możliwości

pracy w domu. Inną propozycją jest kwestia elastycznych godzin pracy, większa przychylność pracodawcy młodym mamom oraz dostępność przedszkoli, żłobków, możliwość dalszego kształcenia, samorealizacji. Kolejną propozycją są dogodne godziny pracy ze względu na odbieranie dzieci ze żłobków, przedszkoli czy szkoły.

Dostrzegam potrzebę restrukturyzacji urzędu pracy w obszarze organizacji i zarządzania, w szczególności zaś zmian dokonywanych w obrębie struktur organizacyjnych, strategii działania oraz stylów, metod i technik zarządzania. Prywatyzacja urzędu pracy jest środkiem do zrationalizowania wydatków, podniesienia jakości oraz uatrakcyjnienia warunków wynagrodzenia pracowników urzędu, co wpłynęłoby na zwiększenie motywacji kadry do pracy. System bodźców działających na osoby zatrudnione w tym sektorze nie oddziałuje w taki sam sposób jak w sektorze prywatnym. Cechą urzędów pracy jest przypisanie obowiązków pracownika do konkretnego stanowiska pracy. Oznacza to dostosowanie do ograniczających jego swobodę ruchów przepisów i regulaminów. Sektor publiczny charakteryzuje się niską jakością kadr oraz niską elastycznością. Planowanie budżetowe narzuca sztywne zasady postępowania.

Ponadto prywatyzacja urzędu może stanowić zysk dla państwa poprzez zahamowanie wzrostu kosztów ich utrzymania.

2. ROLA PAŃSTWA – UJĘCIE INSTYTUCJONALNE

Pojęcie państwa nie zawsze jest używane w sposób jednoznaczny. W Nowej encyklopedii powszechnej PWN(t.4, 1996) definicja Państwa głosi: *Państwo, suwerenna organizacja polityczna społeczeństwa zamieszkującego terytorium o określonych granicach, którego głównym składnikiem jest hierarchiczna władza publiczna, dysponująca aparatem przymusu i dążąca do monopolu w jego stosowaniu*. Perspektywa instytucjonalna włącza do analizy procesów gospodarczych czynniki instytucjonalne, takie jak prawa własności i struktury rządzenia. Według D. Northa, czołowego reprezentanta nowej ekonomii instytucjonalnej, laureata Nagrody Nobla z 1993 r., instytucjonalne uwarunkowania rozwoju rynku czyli reguły polityczne i prawne zawarte w konstytucji, prawa własności, normy zachowania, postawy społeczne stwarzają bodźce do produktywnej współpracy i tym samym decydują o różnicach w poziomie rozwoju między krajami⁷.

W odniesieniu do roli państwa nowa ekonomia instytucjonalna (NEI) używa określenia *governance* oznaczającego „jakość rządzenia”. Pojęcie to zostało zapożyczone z ekonomii kosztów transakcyjnych (nurtu NEI), która m. in. analizuje zdolność różnych alternatywnych struktur rządzenia do redukcji kosztów transakcyjnych⁸. W rozumieniu Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju „dobre rządzenie” oznacza efektywne świadczenie

⁷ D.C. North, Prologue (w:) *The Frontiers of the New Institutional Economics* (1997), za: A. Ząbkowicz, *Współczesna ekonomia instytucjonalna wobec głównego nurtu ekonomii*, *Ekonomista* 2003, nr 6, s.818.

⁸ A. Wojtyna, *Nowe kierunki badań nad ekonomiczną rolą państwa*, *Ekonomista* 2001, nr 1, s.11-12.

przez państwo usług niezbędnych do właściwego funkcjonowania rynku, tj. zapewnienie prawa, porządku publicznego, infrastruktury, stabilności makroekonomicznej, przejrzystego i sprawiedliwego systemu podatkowego i regulacyjnego⁹ Dobre rządzenie identyfikowane jest z:

1. właściwym pełnieniem przez władzę wykonawczą i administracją państwową swoich zadań oraz poddaniem się publicznej ocenie;
2. dostosowaniem ram prawnych do istniejących warunków oraz przestrzeganiem prawa przez podmioty prywatne i publiczne;
3. otwartością i przejrzystością procesu decyzyjnego w państwie, a także włączeniem w ten proces zainteresowanych grup;
4. uczestnictwem obywateli w sprawach publicznych.

Na co dzień posługujemy się zwykle bardziej potocznym określeniem państwa, mając na myśli centralne, lokalne instytucje i urzędy publiczne, których działalność związana jest z funkcjonowaniem danego systemu społeczno-gospodarczego. Wśród ekonomistów panuje zgodność co do następujących zadań państwa: dokonywanie regulacji prawnych, ochrona własności, redystrybucja dochodów przez budżet, eliminowanie zakłóceń rynkowych oraz występowanie w roli podmiotu w stosunkach ekonomicznych.

Każda jednostka organizacyjna, aby móc funkcjonować, musi dysponować określonymi środkami rzeczowymi i finansowymi. Możliwość dysponowania tymi środkami wynika z tytułu własności albo z upoważnienia właściciela. Forma własności określa, kto inwestuje w działalność organizacji, kto czerpie zyski, kto ponosi ryzyko finansowe. Forma własności wpływa na sposób zarządzania organizacją i na sprawność jej funkcjonowania¹⁰.

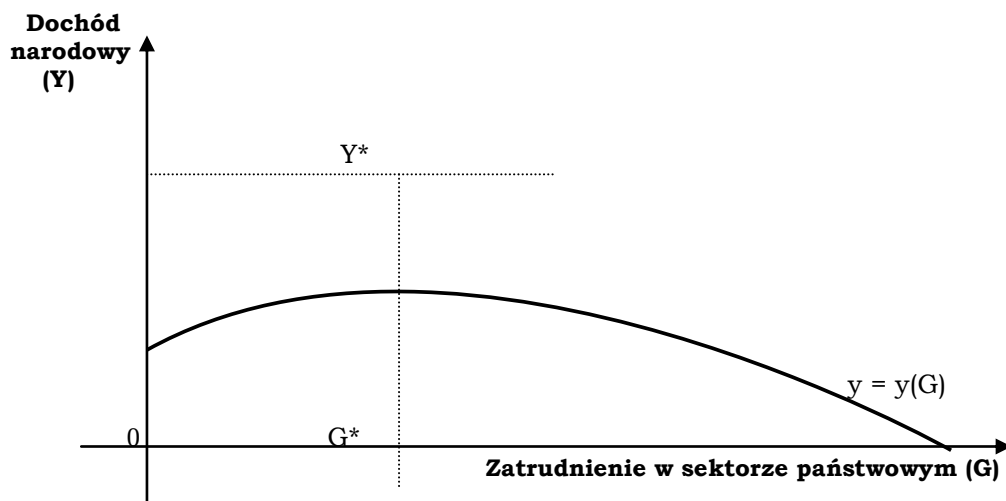
Rysunek 1 obrazuje zależność wysokości dochodu wytworzonego przez społeczeństwo od nakładów pracy na podtrzymanie prawnego porządku społecznego:

Wzrost zatrudnienia w sektorze państwowym G prowadzi w pierwszej fazie do szybkiego wzrostu wartości dochodu narodowego, ale od pewnego momentu zaczyna się jego spadek. Maksymalny poziom dochodu, oznaczony jako Y^* , przypada w momencie zrównania się krańcowych produktów pracy w obu sektorach, wyznaczonych przez wielkość zatrudnienia w sektorze państwowym G^* . Decyzja o poziomie zatrudnienia w sektorze państwowym G może realizować prosty cel-maksymalizacji całkowitego dochodu wspólnoty, a więc $G=G^*$. Dla zdobycia środków na płacę roboczą w sektorze państwowym konieczne są podatki, ponieważ dobra wytwarzane w tym sektorze nie są tworami i przedmiotem wymiany rynkowej. Autorzy przyjęli prostą regułę-państwo ściąga podatek proporcjonalny od wszystkich dochodów, co stanowi sumaryczny dochód państwa z tytułu wpływów podatkowych. W ten sposób optymalna decyzja wymaga określenia wielkości zatrudnienia G^* oraz właściwej stawki opodatkowania, która zapewni zgro-

⁹ Transition Report, EBRD, London 1999, s.115-116.

¹⁰ A.K. Koźmiński, W. Piotrowski, *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Warszawa 1995, s. 80.

madzenie państwowego funduszu płacy roboczej i zrównoważy przychody i wydatki budżetu¹¹.



Rysunek 1. Zależność dochodu narodowego od wielkości zatrudnienia w sektorze państwowym

Źródło: W. Stankiewicz, *Ekonomika instytucjonalna*, Warszawa 2012.

Sektor prywatny wytwarza łączny towar Y , wykorzystując usługi pracy L i kapitału K , a więc zgodnie z prostą funkcją produkcji: $Y = f(L, K)$. Na wielkość produkcji wywiera wpływ także szczególny rodzaj czynnika wytwórczego, jakim są usługi świadczone wyłącznie przez państwopracowników jego administracji, związane z zapewnieniem prawnego porządku społecznego. Oznaczając przez $p(G)$ funkcję produkcyjną prawnego porządku społecznego, możemy ogólną funkcję produkcyjną dla produktu Y ująć we wzorze: $Y = f(L, K)p(G)$. Zakłada się, że ilość pracy i kapitału w gospodarce jest stała, a cały zasób pracy H dzieli się między produkcją sektora prywatnego L i wytwarzanie usług przez sektor publiczny G , a więc występuje równość: $H = L + G$. Przyjmując, że całkowita podaż zasobów pracy jest stała, a $G = H - L$, można zapisać: $Y = y(G)$ ¹².

Niepowodzenie państwa występuje bardzo wyraźnie w działaniach wewnątrz jego struktury administracyjnej. Pracownicy wysokiego szczebla osiągają władzę, podnosząc zatrudnienie w swoich urzędach, co wpływa na wzrost wydatków funduszu płac.

¹¹ W. Stankiewicz, *Ekonomika instytucjonalna*, Warszawa 2012, s. 183.

¹² Tamże, s. 182.

PODSUMOWANIE

Prywatyzacja oznacza poprawę warunków funkcjonowania sektora publicznego. Zarówno w zakresie kosztów funkcjonowania, jak i jakości usług świadczonych w ramach tego sektora. Prywatyzacja jest drogą do mniejszego, ale z pewnością lepszego rządu. Lepszego w tym znaczeniu, że potrzeby społeczeństwa są zaspokajane pełniej i bardziej sprawiedliwie. Prywatyzacja uwalnia rząd od ciężaru pełnienia wielu funkcji, w których nie konieczne jest dobry. Społeczeństwo to coś więcej niż państwo. Rząd to tylko jedna z instytucji społecznych. Prywatyzacja obejmuje wiele sposobów postępowania i może być realizowana różnymi drogami prowadzącymi do usprawnienia funkcjonowania społeczeństwa. Wynika z tego, że prace nad formułowaniem metodyki prywatyzacji w obszarze sektora publicznego powinny być przedmiotem dalszych badań.

LITERATURA:

- [1] Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007.
- [2] Friedman M, Friedman R., *Wolny wybór*, Aspekt, Sosnowiec 2006.
- [3] Kamerschen D.R., McKenzie R.B, Nardinelli C., *Ekonomia*, Fundacja Gospodarcza Solidarność, Gdańska 1991.
- [4] Kubis-Ciupińska K., *Podsumowanie realizacji usług aktywizacyjnych w ramach projektu pilotażowego Partnerstwo dla Pracy w woj. podkarpackim*, Wojewódzki Urząd Pracy w Rzeszowie 2014.
- [5] Koźmiński A.K., W. Piotrowski, *Zarządzanie. Teoria i praktyka*, Warszawa 1995.
- [6] Savas E.S., *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1992.
- [7] Samborska-Boć E., [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*.
- [8] Stankiewicz W., *Ekonomika instytucjonalna*, Warszawa 2012.
- [9] Transition Report, EBRD, London 1999.
- [10] Waligórski M., Spółki prawa publicznego, [w:] J. Stelmasiak, J. Szerniawski (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, Bydgoszcz-Lublin 2002.
- [11] Wojtyna A., *Nowe kierunki badań nad ekonomiczną rolą państwa*, *Ekonomista* 2001, nr 1.

STRESZCZENIE

Urząd pracy jako przedmiot prywatyzacji w sektorze publicznym

W artykule zostało zdefiniowane pojęcie i istota znaczenia prywatyzacji w sektorze publicznym oraz obszar ich zmian w odniesieniu do Urzędu Pracy. W dalszej części artykułu zaprezentowano rolę państwa przepisywanej mu przez ekonomikę instytucjonalną.

SUMMARY

The Employment Agency as a Privatisation Object in the Public Sector

The article defines the notion of privatisation in the public sector, illuminating the scope of changes it entails in reference to the Employment Agency. The further part of the article addition to this, it presents the role of the state that results from institutional economics.



Dawid Twardowski
Uniwersytet Ekonomiczny
we Wrocławiu

Rozwój turystyki w Polsce na tle zmian ustrojowych

WPROWADZENIE

Rozwój turystyki jest ważnym elementem wpływającym na podwyższanie konkurencyjności regionów. Jest jedną z najszybciej rozwijających się gałęzi gospodarek na świecie. Pomijając rok 2009, kiedy to nastąpiły konsekwencje światowego kryzysu finansowego, począwszy od II wojny światowej międzynarodowy ruch turystyczny cały czas wzrasta. Razem z nim rosną wpływy płynące z turystyki. Zmiany społeczne jakie zaszły na przełomie XX wieku doprowadziły do chęci poznawania nowych miejsc i przeżywania przez ludzi niezwykłych doświadczeń. Rozwój technologii w transporcie, wzrost dochodów przy wzroście ilości posiadanego czasu wolnego, względny pokój, procesy globalizacyjne przyczyniły się do ekspansji celów turystycznych na mapie całego świata.

Procesy związane z rozwojem turystyki są na ogół odbierane jako możliwość do ożywienia gospodarczego. Jej powiązanie z innymi sektorami gospodarki powoduje rozwój na poziomie regionalnym jak i lokalnym. Generowane są nowe miejsca pracy, jakość życia w miejscowościach turystycznych podnosi się, zaczyna się kreować nowy wizerunek oraz konkurencyjność pomiędzy regionami.

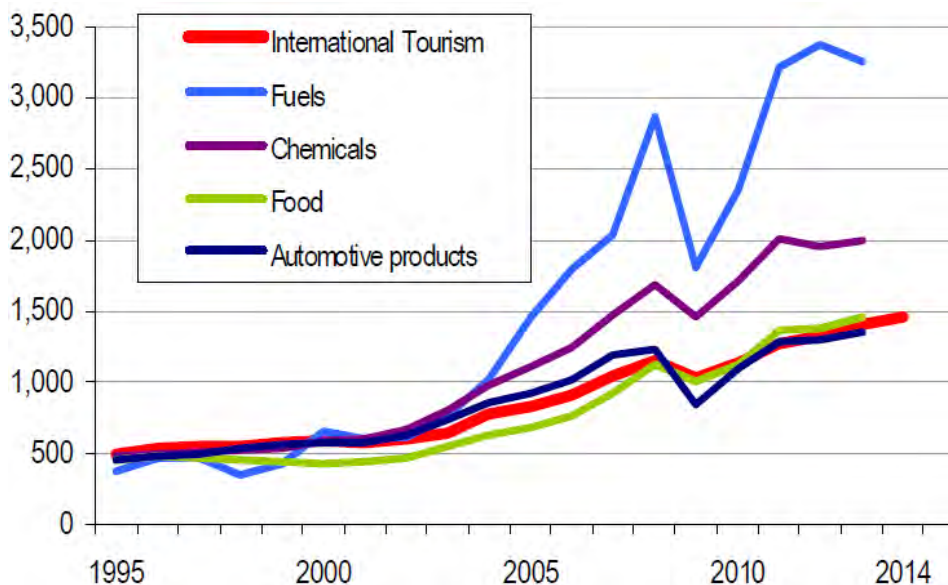
Oblicze turystyki jednak cały czas jest poddawane zmianom. Patrząc na jej historię można zauważyć różne tendencje, od podróży, na które mogą sobie pozwolić tylko ludzie zamożni, poprzez turystykę masową, po turystykę zrównoważoną i alternatywną. Tak jak zmienia się świat tak będą zmieniać się uwarunkowania turystyczne. Turystyka jest zależna od procesów zachodzących na całym świecie.

Przedmiotem badań niniejszego artykułu są turyści odwiedzający i korzystający z obiektów noclegowych w Polsce. Celem rozważań jest próba przedstawienia zmian zachodzących w turystyce, od czasów transformacji

ustrojowej. W realizacji powyższego celu posłużono się metodą krytyki i analizy piśmiennictwa oraz logicznego wnioskowania.

ROZWÓJ TURYSTYKI NA ŚWIECIE

Turystyka międzynarodowa, biorąc pod uwagę podróże i transport pasażerski, stanowi 30% eksportu światowych usług i 6% całego eksportu towarów i usług. W globalnym eksporcie turystyka zajmuje czwarte miejsce po przemyśle paliwowym, chemicznym oraz spożywczym, przy czym w wielu krajach rozwijających się jest na pierwszym miejscu¹.



Rysunek 1. Światowy eksport produktów i usług (w bilionach)

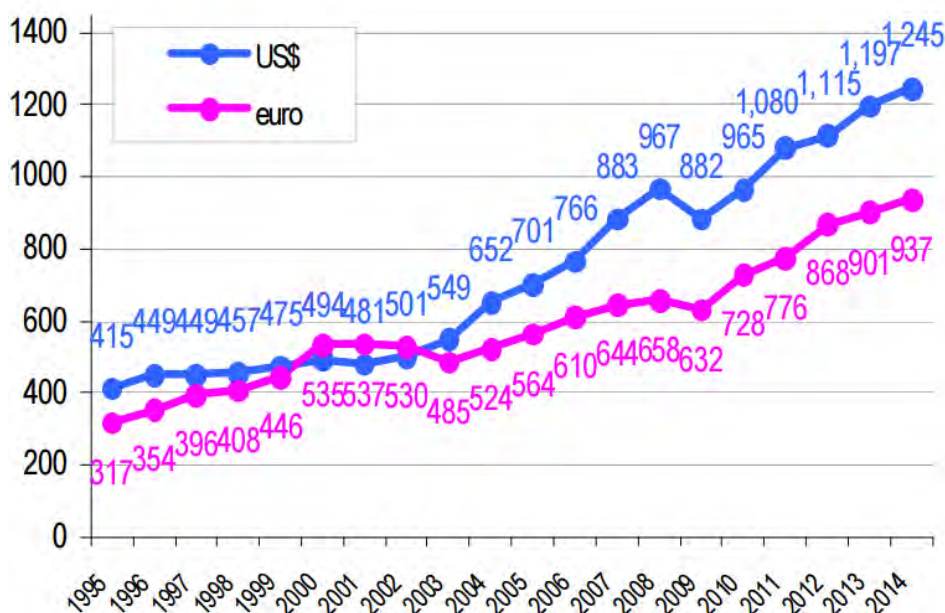
Źródło: UNWTO *World Tourism Barometer*, April 2015 Volume 13.

Szacuje się, że w 2014 roku granicę własnego kraju przekroczyło ponad 1,138 mld turystów². Międzynarodowe wpływy z turystyki, w postaci wydatków na zakwaterowanie, jedzenie, rozrywkę oraz świadczenie innych usług, w roku 2014 osiągnęły rekordowy dotychczas pułap 1,245 bilionów dolarów amerykańskich³. Powyższe dane potwierdzają, że turystyka jako sektor gospodarki posiada zdolność do stymulowania wzrostu gospodarczego, zwiększenia eksportu oraz generowania nowych miejsc pracy.

¹ UNWTO, *World Tourism Barometr*, April 2015 Volume 13.

² [<http://www.msport.gov.pl/badania-ryнку-turystycznego/liczba-turystow-miedzynarodowych-w-2014-r-przekroczyła-11-mld>], (30.04.2014).

³ UNWTO, *World Tourism Barometr*, April 2015 Volume 13.



Rysunek 2. Wpływy z turystyki na świecie w 2014 roku (w bilionach)

Źródło: UNWTO World Tourism Barometer, April 2015 Volume 13.

Nadal najchętniej odwiedzanym regionem na świecie jest Europa. W 2014 roku Stary Kontynent odwiedziło 584 milionów turystów. Z każdym rokiem rośnie zainteresowanie krajami azjatyckimi. W ubiegłym roku region ten odwiedziło 263 milionów turystów, z czego wpływy z turystyki oszacowano na 377 bilionów dolarów amerykańskich.

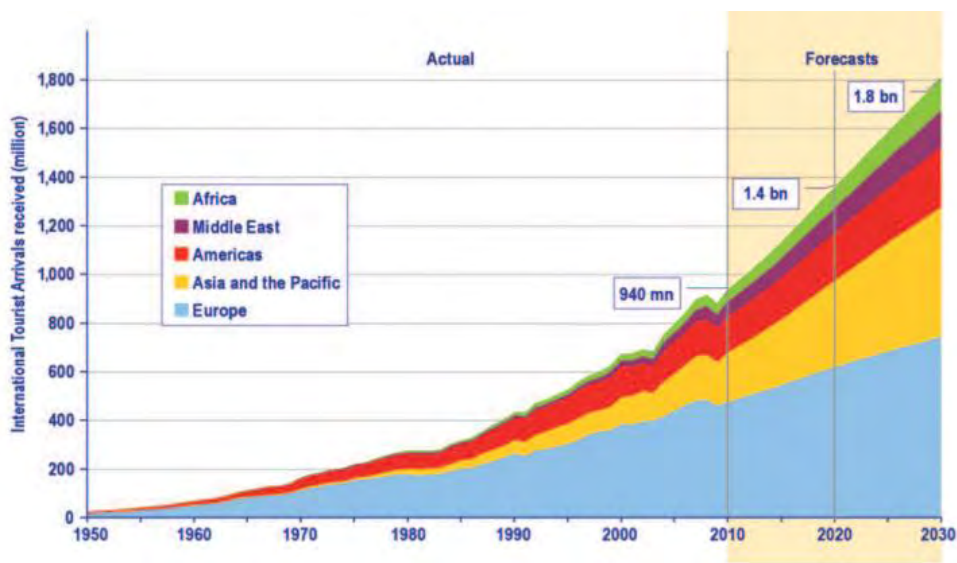
- ITA** – International Tourism Arrivals – Międzynarodowy ruch turystyczny (liczony w milionach)
- ITR** – International Tourism Receipts – Międzynarodowe wpływy z turystyki (liczony w bilionach dolarów amerykańskich)

UNWTO prognozuje, że do 2030 roku światowy, międzynarodowy ruch turystyczny będzie rósł o średnio 3,3% każdego roku. Przewiduje się, że kraje azjatyckie będą cechowały się coraz większą popularnością wśród celów destynacji turystycznych (w porównaniu z rokiem 2013, a prognozą na rok 2030 wzrost o ponad połowę). Tak samo wzrośnie zainteresowanie podróżowaniem po dzikiej Afryce oraz bogatym i zróżnicowanym Bliskim Wschodzie. W przypadku Europy i Ameryk ruch turystyczny nadal będzie wzrastał jednak już nie w takim wielkim tempie jak w przypadku powyżej omawianych regionów.



Rysunek 3. Rozkład światowego ruchu turystycznego i wpływów z turystyki w 2014 r.

Źródło: UNWTO, *Infographic: International Tourism in 2014 (International Tourist Arrivals and International Tourism Receipts)*, [<http://media.unwto.org/press-release/2015-04-15/exports-international-tourism-rise-us-15-trillion-2014>], (30.04.2015),



Rysunek 4. Międzynarodowy ruch turystyczny. Okres 1950 – 2030

Źródło: *Tourism Highlights 2014 Edition*, UNWTO, 2014, s. 14.

Ciekawym zjawiskiem w zakresie ruchu turystycznego odnotowanego przez UNWTO jest dywersyfikacja podejścia podróżowania do krajów rozwiniętych i rozwijających się. Prognozuje się, że jego poziom w krajach rozwiniętych będzie charakteryzował się stabilnością w stosunku do krajów rozwijających się, gdzie na przełomie lat 2015 – 2030 zainteresowanie tymi krajami znacznie wzrośnie. Turyści będą odchodzić od podróży do krajów znanych i drogich na rzecz poznawania uboższych regionów oferujących podobne formy wypoczynku, ale w niższych cenach.

Tabela 1. Międzynarodowy ruch turystyczny wraz z prognozą (w milionach)

	Międzynarodowy ruch turystyczny (w milionach)								
	1990	1995	2000	2005	2010	2012	2013	2020	2030
Świat	434	528	677	807	948	1,035	1,087	1,360	1,809
Kraje rozwinięte	296	334	421	459	506	551	581	643	772
Kraje rozwijające się	139	193	256	348	442	484	506	717	1,037
Europa	261.1	304.0	388.2	448.9	484.8	534.4	563.4	620	744
Europa Północna	28.2	35.8	46.6	60.4	62.7	65.1	68.9	72	82
Europa Zachodnia	108.6	112.2	139.7	141.7	154.4	167.2	174.3	192	222
Europa Centralna / Wschodnia	33.9	58.1	69.3	90.4	94.5	111.7	118.9	137	176
Europa Południowa / Śródziemnomorska	90.3	98.0	132.6	156.4	173.3	190.4	201.4	219	264
z wyodrębnieniem UE (28 państw)	229.7	267.3	332.3	363.8	380.0	412.2	432.7	b.d.	b.d.
Azja i Pacyfik	55.8	82.0	110.1	153.5	204.9	233.5	248.1	355	535
Azja Północno-Wschodnia	26.4	41.3	58.3	85.9	111.5	122.8	127.0	195	293
Azja Południowo-Wschodnia	21.2	28.4	36.1	48.5	70.0	84.2	93.1	123	187
Oceania	5.2	8.1	9.6	10.9	11.4	11.9	12.5	15	19
Azja Południowa	3.1	4.2	6.1	8.1	12.0	14.6	15.5	21	36
Ameryki	92.8	109.1	128.2	133.3	150.6	162.7	167.9	199	248
Ameryka Północna	71.8	80.7	91.5	89.9	99.5	106.4	110.1	120	138
Karaiby	11.4	14.0	17.1	18.8	19.5	20.7	21.2	25	30
Ameryka Centralna	1.9	2.6	4.3	6.3	7.9	8.9	9.2	14	22
Ameryka Południowa	7.7	11.7	15.3	18.3	23.6	26.7	27.4	40	58
Afryka	14.7	18.7	26.2	34.8	49.9	52.9	55.8	85	134
Afryka Północna	8.4	7.3	10.2	13.9	18.8	18.5	19.6	31	46
Afryka Subsaharyjska	6.3	11.5	16.0	20.9	31.2	34.5	36.2	b.d.	b.d.
Bliski Wschód	9.6	13.7	24.1	36.3	58.2	51.7	51.6	101	149

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Tourism Highlights 2014 Edition*, UNWTO, 2014, s. 4, 15.

Polska jest zakwalifikowana przez UNWTO do regionu Europy Centralnej i Wschodniej. Znajduje się wśród takich krajów jak Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Bułgaria, Czechy, Estonia, Gruzja, Węgry, Kazachstan, Kirgistan, Litwa, Łotwa, Mołdawia, Rumunia, Rosja, Słowacja, Tadżykistan,

Turkmenistan, Ukraina i Uzbekistan. Pod względem ruchu turystycznego napływającego z zagranicy w 2013 roku zajmowała trzecie miejsce (15,845 milionów turystów), odpowiednio za Ukrainą (24,671 milionów turystów) i Rosją (28,356 milionów turystów). Jednak pod względem wpływów z ruchu międzynarodowego Polska zajmuje drugie miejsce (10,683 bilionów dolarów amerykańskich), tuż za Rosją (11,328 bilionów dolarów amerykańskich). Na Ukrainie wpływy z turystyki wynosiły jedynie 2,429 bilionów i pod tym względem zajmowała ona dopiero szóste miejsce wśród państw znajdujących się w obrębie omawianego regionu⁴. Biorąc pod uwagę dane przedstawione z powyższej tabeli obszar ten jest jednym z najbardziej rozwojowych pod względem turystyki. Po roku 1990 zauważalne jest rosnące zainteresowanie tym regionem wśród turystów z całego świata. Po zmianach ustrojowych jakie zaszły pod koniec XX wieku region Europy Centralnej i Wschodniej otworzył się i zdobył zainteresowanie jako miejsce destynacji do stosunkowo taniego wypoczynku jak i poznawania nowych, ciekawych kultur, obyczajów oraz tradycji.

Jak wskazuje UNWTO turystyka jest kluczem do rozwoju i dobrobytu. Jest jednym z największych i najszybciej rozwijających się sektorów gospodarki na świecie. Dodatkowo jest motorem napędowym dla rozwoju społeczno-gospodarczego dzięki przychodowi z eksportu, tworzeniu nowych miejsc pracy oraz rozwoju infrastruktury⁵.

Pozytywne oddziaływanie turystyki na sytuację ekonomiczną kraju przedstawia również Ministerstwo Sportu i Turystyki. Podaje, że turystyka:

- generuje wzrost gospodarczy, przywraca równowagę makroekonomiczną i oddziałuje pozytywnie na bilans płatniczy kraju;
- angażuje kilkadziesiąt sektorów i dziedzin gospodarki, stając się przyczyną do rozwoju regionalnego i lokalnego;
- wyzwala przedsiębiorczość i aktywność społeczną;
- prowadzi do tworzenia nowych miejsc pracy,
- wzmacnia pozycję ośrodków metropolitalnych, przy równoczesnym rozwoju ośrodków peryferyjnych, przyczynia się do rewitalizacji obszarów zdegradowanych,
- buduje świadomość społeczności lokalnych i regionalnych, pełni funkcje edukacyjne, wzmacnia wśród mieszkańców odpowiedzialność za swoje otoczenie,
- posiada silne oddziaływanie kulturotwórcze, kształtuje wrażliwość i poczucie piękna, dostarcza przeżyć duchowych;
- kreuje wartościowe propozycje zagospodarowania wolnego czasu, umożliwia zachowania prozdrowotne, prorodzinne i proekologiczne;

⁴ Tourism Highlights 2014 Edition, UNWTO, 2014, s. 8-11.

⁵ Tamże, s. 2.

- stanowi ważny element rozwoju zrównoważonego, jest jego wsparciem poprzez wdrażanie nowych technologii i procesów mających na celu wprowadzenie równowagi pomiędzy gospodarką, społeczeństwem a przyrodą,
- jest jednym z fundamentów marketingu terytorialnego, za jej pomocą można kreować odpowiedni wizerunek kraju i regionów jako miejsc o wysokiej atrakcyjności turystycznej, jakości życia oraz atrakcyjności inwestycyjnej⁶.

Biorąc pod uwagę prognozę dla Europy Centralnej i Wschodniej oraz wszystkie czynniki przemawiające za rozwojem turystyki, Polska stoi przed wyzwaniem pozyskiwania jak największej liczby turystów. Posiadając wiele atrakcyjnych walorów krajoznawczych, zróżnicowanie kraju pod względem topograficznym (dostęp do morza, tereny góryste, krainy polodowcowe) oraz położenie w środku Europy na szlaku głównych dróg europejskich czyni Polskę jako atrakcyjne miejsce zarówno dla wypoczynku jak i zwiedzania.

ZMIANY W POLSKIEJ TURYSTYCE

Dużą rolę w pozyskiwaniu turystów odgrywają samorządy lokalne. Umiejętnie prowadzone działania marketingowe oraz kreowanie pozytywnego wizerunku na zewnątrz przyczynia się do zainteresowania danym obszarem ze strony turystów. W ciągu ostatnich lat turystyka uległa i nadal ulega dużym przeobrażeniom, nie tylko ze strony ekonomicznej, ale również społecznej. Zmieniają się technologie ułatwiające podróżowanie, procesy globalizacyjne przyczyniają się do zacierania granic pomiędzy różnymi narodowościami, zmienia się styl pracy stałej na zdalną. Razem ze wzrostem dochodów rośnie ilość czasu wolnego, cały czas ulegają modzie formy turystyki, gdzie sama turystyka ulega przeobrażeniu z masowej na zrównoważoną. Z tego powodu samorządy miejscowości turystycznych są zmuszone do dywersyfikacji swojej oferty i ukierunkowania swoich działań do zmieniających się trendów i potrzeb.

Od kiedy w Polsce przywrócono samorząd terytorialny w 1990 roku, przez 25 lat zmieniała się również turystyka. Na jej dzisiejszy obraz miało wpływ zarówno otoczenie wewnętrzne jak i zdarzenia oraz zjawiska dziejące się poza granicami Polski.

Po II wojnie światowej na terenie kraju rozwój turystyki wiązał się z tworzeniem podwalin pod masową turystykę socjalną. Tworzono ośrodki wczasowe w atrakcyjnych regionach Polski ukierunkowane na organizację wczasów pracowniczych, kolonii dla dzieci i wypoczynku świątecznego. Jak się szacuje, w takim systemie pod koniec lat 80, turystyka przeżywała kryzys. Brak nadzoru doprowadził do szeregu negatywnych zjawisk, takich jak: niska jakość i niedobór usług, mała liczba punktów informacji turystycznej,

⁶ Ministerstwo Sportu i Turystyki, *Strategia rozwoju turystyki na lata 2008-2014*, Warszawa 2008, s. 3-4.

słaba organizacja infrastruktury komunikacyjnej, czy zły stan sanitarny i higieniczny kompleksów. Pierwsze lata po przemianach ustrojowych nie były dobrym okresem dla turystyki. Pomimo swobody podróżowania Polaków po całym świecie nastąpił regres w wyjazdach poza granice swojego kraju. Ucierpiał również wewnętrzny ruch turystyczny. Taki stan rzeczy był spowodowany kwestiami ekonomicznymi obywateli⁷.

Po roku 1989 zaczęto wprowadzać rynkowe zasady funkcjonowania gospodarki, co dało podwaliny pod rozwój turystyki. Do Polski docierały zagraniczne przedsiębiorstwa, w tym biura podróży, sieci hotelarskie, przewoźnicy oraz firmy specjalizujące się w świadczeniu usług gastronomicznych.

Duży wkład w rozwój turystyki na polskich ziemiach miała Unia Europejska. Polska po podpisaniu układu stowarzyszeniowego dostała unijne środki pomocowe. Turystykę uznano za czynnik, który może najszybciej przyczynić się do przebudowy polskiej gospodarki. Bezpośrednie wsparcie dla tego elementu gospodarki finansowano z Programu Turystyki Phare – Tourin⁸.

W drugiej połowie lat 90. XX w. Polacy zaczęli coraz chętniej wyjeżdżać poza granice swojego kraju. Zmieniły się preferencje dotyczące wyjazdów. Nie wyjeżdżano do byłych krajów socjalistycznych, tak jak miało to miejsce przed transformacją ustrojową, ale wybierano głównie państwa Europy Zachodniej. Również wzrosła liczba turystów zagranicznych przyjeżdżających do Polski, głównie z krajów sąsiednich⁹.

Na przestrzeni lat zmieniła się struktura obiektów noclegowych w Polsce. Sukcesywnie usuwano ośrodki wczasowe. Ich liczba w 1980 roku w porównaniu do 2012 zmalała o 90%. Tak samo przekształceniom uległy schroniska młodzieżowe (zlikwidowano 73% obiektów) oraz ośrodki wczasowe (zlikwidowano 65% obiektów). Wraz z otwarciem rynku nastąpił rozwój hotelarstwa. Do Polski zaczęły napływać międzynarodowe przedsiębiorstwa tworzące sieci hoteli. Ilość 447 hoteli w 1980 roku, gdzie większość była upaństwowiona, wzrosła w 2012 roku do 2014 hoteli – większości prywatnych¹⁰. W ostatnich latach zaczęły powstawać również nowe kategorie obiektów noclegowych takich jak hostele oraz ośrodki agroturystyczne, cieszące się dużą popularnością.

Zmianie uległa także struktura i liczba korzystających z usług noclegowych. Po 1990 roku widać zauważalny wzrost turystów w Polsce. Obecnie duże znaczenie w rozkładzie miejsc noclegowych posiadają hotele (w 2012 roku 198 093 miejsc noclegowych).

Po 2004 roku kiedy Polska wstąpiła do Unii, nastąpił napływ turystów zagranicznych do Polski. Sami Polacy z roku na rok coraz częściej wybierają zagraniczne państwa na miejsce swojego wypoczynku. Zmianie uległa również struktura korzystających z obiektów noclegowych względem udzielonych w nich noclegów. Porównując te dwie dane można zauważyć, że

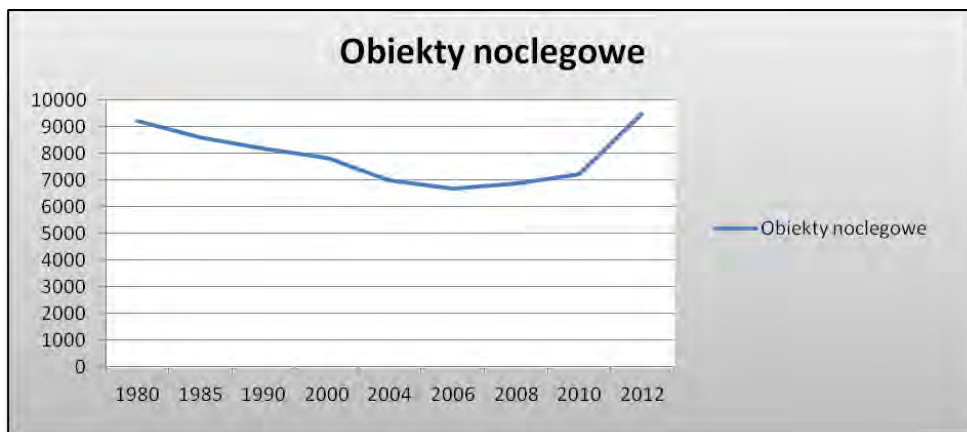
⁷ W. Kurek, *Turystyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2007, s. 63-65.

⁸ K. J. Helnarska, *Działania Unii Europejskiej na rzecz rozwoju turystyki z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 238.

⁹ W. Kurek, *Turystyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2007, s. 65.

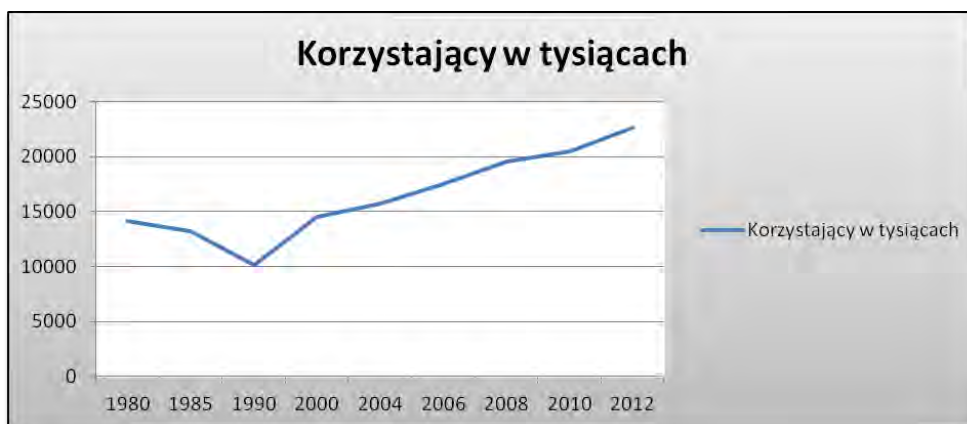
¹⁰ Główny Urząd Statystyczny, *Turystyka w 2013 roku*, GUS, Warszawa 2014, s. 112-113.

w pierwszej części badanego okresu wypoczynek trwał o wiele dłużej niż w drugiej części. Liczba podróży w przeliczeniu na jedną osobę ciągle wzrasta, ale długość trwania wyjazdów jest coraz krótsza. Ma to związek ze zmianą charakteru podróżowania. W ostatnich latach na znaczeniu zyskały podróże służbowe oraz krótkie wycieczki weekendowe. Wcześniej jeżeli decydowano się na urlop to na cały okres jego trwania. Obecnie duże zainteresowanie budzą wielkie ośrodki miejskie zachęcające odwiedzających turystyką rozrywkową, biznesową, kulturową czy też kongresową, do których odwiedzający wybierają się na maksymalnie kilka dni.



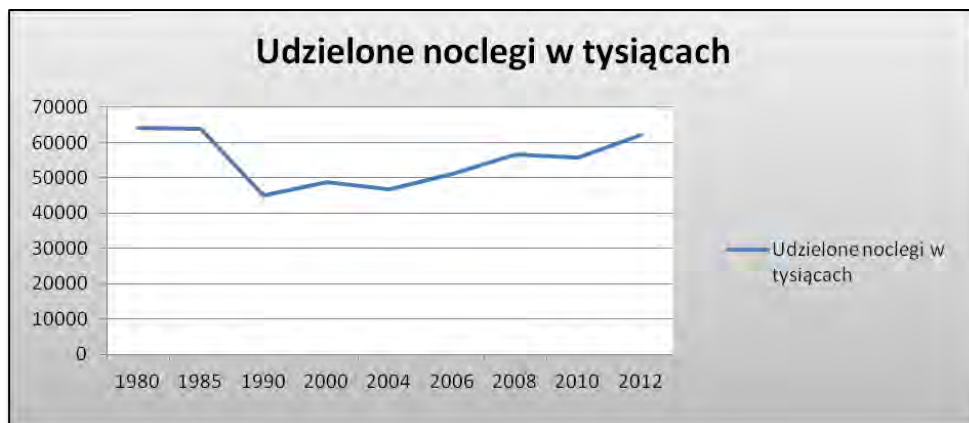
Rysunek 5. Obiekty noclegowe w Polsce w latach 1980 – 2012

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.



Rysunek 6. Korzystający (w tysiącach) z obiektów noclegowych w Polsce w latach 1980 – 2012

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS



Rysunek 7. Udzielone noclegi (w tysiącach) w obiektach noclegowych w Polsce w latach 1980 – 2012

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

WNIOSKI

Turystyka jest ciekawym zjawiskiem, które ulega cały czas przekształceniom. Na jej zmianę duży wpływ mają działania podejmowane na całym świecie. Jest zależna od wielu czynników, nad którymi nie zawsze można mieć kontrolę.

26 lat po zmianach ustrojowych turystyka w Polsce zmieniła zupełnie swoje oblicze – od pracowniczych urlopów w atrakcyjnych ośrodkach rozmieszczonych w całej Polsce po turystykę indywidualną do zagranicznych państw. Turystyka nie jest już zupełnie zależna od państwa, a jedynie wspomagana przez pobudzanie jej rozwoju. Gospodarka wolnorynkowa doprowadziła do rozwoju i polepszenia jakości bazy noclegowej na terenie Polski. Obecnie największą ilością miejsc noclegowych dysponują hotele.

Wraz ze wzrostem wolnego czasu oraz dochodów Polacy coraz częściej wyjeżdżają poza miejsce swojego zamieszkania w celach wypoczynkowych lub służbowych. Od kiedy Polska stała się wolnym krajem można było podróżować do krajów już nie tylko z bloku sowieckiego. Po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej bez przeszkód można pokonywać granice pomiędzy państwami członkowskimi. Otworzyło to nowe możliwości podróżowania. Polacy coraz częściej i chętniej na swój wypoczynek wybierają państwa zagraniczne niż polskie miejscowości turystyczne. Do Polski przyjeżdża również coraz większa liczba turystów zagranicznych, która z roku na rok rekompensuje odpływ rodzimych klientów.

Wraz z rozwojem turystyki zmienia się również znaczenie miejscowości turystycznych. Zainteresowaniem cieszą się duże ośrodki metropolitarne, konkurujące liczbą turystów oraz bazą noclegową z miejscowościami tury-

stycznymi (dla przykładu na Dolnym Śląsku taka sytuacja występuje pomiędzy Wrocławiem, a miejscowościami turystycznymi położonymi w Karikonoszach i Kotlinie Kłodzkiej).

Zmianie uległy również zachowania turystyczne. Ilość odbywanych podróży cały czas wzrasta, jednak jej długość ulega skróceniu w porównaniu z danymi z końca XX w. W dzisiejszych czasach nie podróżuje się już tylko i wyłącznie w celach wypoczynkowych. Wykształciły się różne formy turystyki, które z roku na rok przyciągają nowych pasjonatów.

Śledzenie zmian zachodzących w turystyce jest ważnym elementem dla samorządów lokalnych. Aby móc konkurować z innymi miejscowościami turystycznymi należy stwarzać odpowiednie warunki pod zmieniające się otoczenie.

PODSUMOWANIE

Z każdym rokiem odnotowuje się na całym świecie wzrost ruchu turystycznego. Podróżowanie staje się stylem życia globalnej społeczności. Polska stoi przed wyzwaniem pozyskiwania turystów nie tylko z Polski, ale również z innych państw. Według prognozy sporządzonej przez UNWTO Europa Wschodnia w przeciągu najbliższych 15 lat będzie cieszyła się dużą popularnością wśród destynacji podróży turystycznych. Niskie ceny, interesujące miejsca z bogatą historią oraz wciąż mało znane regiony będą alternatywą w Europie dla potentatów turystycznych, takich jak Hiszpania, Francja czy Włochy.

Turystyka jest zjawiskiem, które cały czas się przeobraża, a zachodzące w niej zmiany powinny być na bieżąco monitorowane, aby jak najlepiej dostosowywać produkty turystyczne do zmieniających się trendów. Oprócz polityki państwa oraz promocji na zewnątrz kraju ważną rolę w rozwoju turystyki odgrywają samorządy lokalne, które mogą szybko reagować i dostosowywać się do przemian oraz wspólnie budować kompleksowy wizerunek i produkt turystyczny całego państwa.

LITERATURA:

Książki

- [1] Kurek W., *Turystyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2007.
- [2] Helnarska K. J., *Działania Unii Europejskiej na rzecz rozwoju turystyki z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012.

Dokumenty

- [3] Główny Urząd Statystyczny, *Turystyka w 2013 roku*, GUS, Warszawa 2014.

- [4] Ministerstwo Sportu i Turystyki, *Strategia rozwoju turystyki na lata 2008-2014*, Warszawa 2008.
- [5] UNWTO, *World Tourism Barometr*, April 2015 Volume 13.
- [6] UNWTO, *Tourism Highlights 2014 Edition*, UNWTO, 2014.

Strony internetowe

- [7] [www.media.unwto.org].
- [8] [www.msport.gov.pl].

STRESZCZENIE

Rozwój turystyki w Polsce na tle zmian ustrojowych

Oblicze turystyki cały czas się zmienia. Turystyka jest zależna od procesów zachodzących na całym świecie. Tak jak zmienia się świat tak będą zmieniać się uwarunkowania turystyczne.

Celem rozważań artykułu jest analiza zmian zachodzących w polskiej turystyce, od czasów transformacji ustrojowej. W artykule omówiono rozwój turystyki na świecie oraz w Polsce po 1990 roku.

SUMMARY

The development of tourism in Poland against the background of political changes

The tourism industry is constantly changing. Tourism is dependent on occurring worldwide processes. The way world is changing this way they will be changing tourist conditioning.

The purpose of this article is to analyze of changes occurring in the Polish tourism, since the time of the political transition. This paper discusses the development of tourism in the world and in Poland after 1990.



Konrad Walkowiak
Uniwersytetu Ekonomicznego
we Wrocławiu

Korzyści i problemy wynikające z wdrożenia koncepcji smart city w polskich miastach

WSTĘP

Postępujące w przestrzeni społeczno-ekonomiczno-demograficznej zjawiska globalizacji, zwiększonej urbanizacji, wzrostu światowej populacji oraz zróżnicowania społecznego powodują, że ludzie przenoszą się z miejskich do podmiejskich obszarów i w kolejnych latach można będzie zaobserwować rosnącą tendencję tego zjawiska. Nie wszystkie skupiska miejskie są przystosowane do przyjęcia takiej ilości ludzi, a prognozy wskazują, że odsetek osób zamieszkujących miasta w ciągu najbliższych kilkudziesięciu lat wyniesie 70 procent¹. Takie „miasta przyszłości” będą skupiskiem osób zróżnicowanych pod względem materialnym, edukacyjnym, kulturalnym, społecznym. Coraz wyraźniej zacierające się granice administracyjne miast spowodują, że dotychczasowe rozwiązania prawne, komunikacyjne będą wymagały szeregu usprawnień.

Celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie możliwych problemów i korzyści, wynikających z implementacji koncepcji inteligentnego miasta w polskich realiach przestrzennych. Już teraz polskie miasta wychodzą naprzeciw problemom, które mogą je napotkać w najbliższych latach, jednak *gros* spośród obszarów miejskich zmagają się z niedogodnościami komunikacyjnymi, energetycznymi, gospodarką odpadami, bezpieczeństwem. Takim swoistym *panaceum* na miejskie bolączki może być implementacja podsystemów koncepcji *smart city*. Ta coraz popularniejsza metoda przeistoczenia się miasta w inteligentną przestrzeń pozwala antycypować niekorzystne zjawiska, sterować rozwojem miasta w sposób efektywny, realizo-

¹ Raport ThinkTank RWE, *Przyszłość miast*, Warszawa 2013, s. 1.

wać funkcje na wyższym poziomie oraz zapewniać interesariuszom miejskim wyższy poziom życia i bezpieczeństwa. Ogromne zapóźnienia wywołane funkcjonowaniem w systemie socjalistycznym spowodowały, że polskie miasta przez dziesięciolecia nie tworzyły innowacyjnych rozwiązań w swojej przestrzeni. Innym problemem, który można zaobserwować, jest wykorzystywanie już istniejących rozwiązań z pominięciem tworzenia nowej wiedzy. Czy polskie miasta, po 25 latach samorządności, naprawdę funkcjonują w inteligentnej rzeczywistości? Jakie potencjalne korzyści oraz problemy mogą wynikać z wdrażania jej elementów? Autor w niniejszym artykule postara się odpowiedzieć na te pytania.

1. ISTOTA KONCEPCJI „SMART CITY”

Nie ma jednolitej definicji koncepcji *smart city*. Również znikoma ilość publikacji na temat inteligentnych miast sugeruje, że jest to stosunkowo młoda, jednak prężnie rozwijająca się dziedzina nauki. Światowe oraz polskie ośrodki naukowe w sposób różnoraki definiują to pojęcie, przypisując mu komplementarne względem siebie cechy charakterystyczne. Iñaki Azkuna, prezydent miasta Bilbao, w publikacji *Smart Cities Study: International study on the situation of ICT, innovation and Knowledge in cities* definiuje koncepcję *smart city* jako przestrzeń wykorzystującą technologie informacyjno-komunikacyjne dla uczynienia infrastruktury oraz jej elementów bardziej interaktywnymi oraz wydajnymi, a mieszkańców miasta – w większym stopniu świadomymi jej użyteczności². Podana definicja koncentruje się, w sposób ograniczony, wyłącznie na technologicznym aspekcie wprowadzania zmian. Podobnie do zagadnienia *smart city* odnosi się Massachusetts Institute of Technology, który porównuje tę koncepcję do systemu nerwowego człowieka. Według tego ośrodka, inteligentne miasto stanowi sumę cyfrowych sieci informacyjnych (pełniących rolę układu nerwowego), sztucznej inteligencji urządzeń (będących mózgiem systemu), sensorów i znaczników (wykorzystywanych jako narządy zmysłów) oraz oprogramowania, będących sprzężonych w pewną całość³. N. Komninos definiuje pojęcie „smart city” z punktu widzenia pewnego obszaru, składającego się z czterech elementów⁴:

- kreatywnej populacji, wykorzystującej wiedzę w procesie tworzenia inteligentnej przestrzeni;
- kreatywne i efektywnie funkcjonujących w zakresie tworzenia wiedzy instytucji;
- powszechnie dostępnej oraz rozwiniętej infrastruktury informatycznej;

² I. Azkuna, *Smart Cities Study: International study on the situation of ICT, innovation and Knowledge in cities*, The Committee of Digital and Knowledge-based Cities of UCLG, Bilbao 2012, s. 21.

³ W. J. Mitchell, *Intelligent cities*, e-Journal on the Knowledge Society, 2007, s. 5.

⁴ N. Komninos, *Intelligent Cities and Globalisation of Innovation Networks*, London and New York, Routledge 2008.

- proinnowacyjnego oraz ukierunkowanego na rozwój podejścia.

„Business Dictionary” określa *smart city* jako obszar miejski charakteryzujący się stałym rozwojem gospodarczym oraz wysoką jakością życia mieszkańców. Wynika to z ciągłego doskonalenia w wielu dziedzinach: gospodarki, transporcie, środowisku ludzkim oraz przyrodniczym, życiu, samorządzie⁵.

C. Del Bo, A. Caragliu oraz P. Nijkamp w swojej publikacji słusznie zauważają, że w dzisiejszych czasach sukces miasta oraz jego funkcjonowanie nie są uzależnione wyłącznie od elementów fizycznych, składających się na infrastrukturę miejską. Miasto to synergiczne połączenie składników trwałych (budynków, dróg) z kapitałem ludzkim oraz reprezentowaną przez mieszkańców wiedzą⁶.

Czy wprowadzanie narzędzi informatycznych wystarczy, by przypisać miastu inteligentny charakter? Zdecydowanie wiele więcej elementów, ze względu na komplementarny charakter, wpływa na zakwalifikowanie miasta jako miasta typu *smart*. Polscy naukowcy przy tworzeniu definicji dostrzegają rolę mieszkańców w kreowaniu inteligentnej sfery miejskiej⁷. Słusznie zauważają oni, że największą rolę odgrywają nie technologie, nie rzadko wymagające ogromnych inwestycji, ale wiedza i inteligencja mieszkańców, które mogą przynieść o wiele więcej korzyści niż inwestycje w nowoczesny tabor, systemy kierowania ruchem czy wczesnego ostrzegania przed niebezpieczeństwem na drogach. Największe korzyści można uzyskać poprzez współpracę wszystkich miejskich grup interesów: mieszkańców, przedsiębiorców oraz władz administracyjnych⁸.

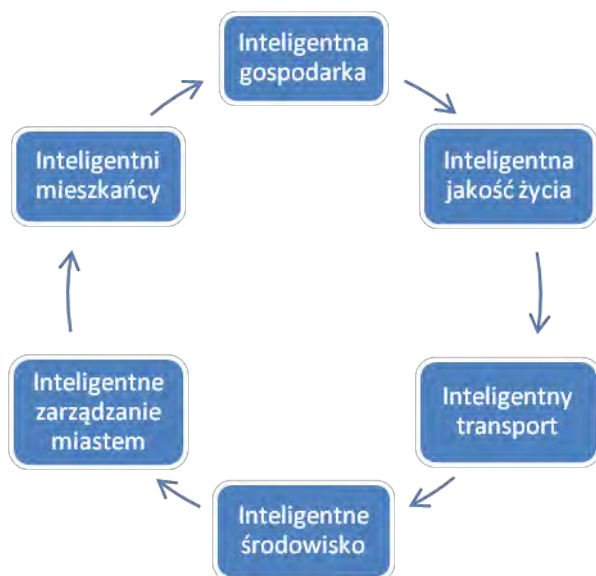
Smart city, ze względu na systemowy charakter, składa się z sześciu integralnych elementów, które uzupełniając się tworzą kręgosłup koncepcji. Subsystemy przedstawione zostały na rysunku 1. Inteligentna gospodarka koncentruje się na inteligentnych przedsiębiorstwach, szczególnie w obszarze wdrażanych w ramach procesów produkcyjnych ICT (*information and communication technology*).

⁵ [http://www.businessdictionary.com/definition/smart-city.html#ixzz2QRvkZCpK], (25.05.2015).

⁶ A. Caragliu, C. Del Bo, P. Nijkamp, *Smart cities in Europe* [w]: Proceedings of the 3rd Central European Conference in Regional Science, Koszyce, 7-9.10.2009.

⁷ J. Bach-Głowińska, *Inteligentna przestrzeń – trzeci wymiar innowacyjności*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 27.

⁸ E. Bendyk, M. Bonikowska, P. Rabiej, W. Romański, *Przyszłość miast.*, Raport ThinkTank RWE, Warszawa 2013, s. 9.



Rysunek 1. Podsystemy koncepcji smart city

Źródło: opracowanie własne na podstawie: I. Azkuna, *Smart Cities Study: International study...*, s. 22.

Inteligentni mieszkańcy są częścią koncepcji ze względu na umiejętności oraz poziom wykształcenia, co w dużej mierze przyczynia się do integracji ze środowiskiem oraz otwarcia na świat zewnętrzny. Inteligentne zarządzanie miastem polega na aktywnym uczestnictwie w życiu miasta, tworzeniu klimatu do rozwoju e-administracji oraz systemu usług obywatelskich. Zadaniem inteligentnego transportu jest orientacja na nowe technologie oraz ich wykorzystanie w codziennych procesach przepływu ludzi, dóbr, usług oraz informacji. Celem inteligentnego środowiska jest dostarczanie technologii dla ochrony oraz zachowania unikalnego charakteru środowiska. Ostatni z podsystemów, inteligentna jakość życia, koncentruje się na kilku aspektach zwiększających poziom życia mieszkańców, tj. kulturze, zdrowiu, bezpieczeństwie, turystyce etc⁹.

2. REALIZACJA KONCEPCJI SMART CITY PRZEZ POLSKIE MIASTA ORAZ KORZYŚCI I PROBLEMY WYNIKAJĄCE Z JEJ WDROŻENIA

Badania pokazują, że polskie miasta w coraz większym stopniu zaczynają interesować się inteligentnymi rozwiązaniami, ale są niechętnie ekspe-

⁹ I. Azkuna, *Smart Cities Study: International study...*, s. 22.

rymentowaniu¹⁰. Te pojedyncze, niezintegrowane wdrożenia mogą pomóc w działaniu wybranego elementu miejskiej infrastruktury, ale nie przełożą się na kompleksowe zmiany. Aby tworzyć miasta inteligentne, konieczne są działania dalekosiężne, strategiczne, bazujące na spójnej strategii uwzględniającej złożoność potrzeb interesariuszy. Jednocześnie kierunek *smart* to poszukiwanie własnej tożsamości, odrębności, która umożliwi miastom budowanie konkurencyjnego wizerunku na rynku. Dotychczas polskie władze miejskie wykorzystywały rozwiązania sprawdzone w innych ośrodkach miejskich. Aby jednak móc stworzyć warunki do przeistoczenia się z miasta funkcjonującego w obecnej rzeczywistości w miasto inteligentne, należy tworzyć unikalne, dostosowane do środowiska oraz specyfiki narzędzia polityki miejskiej. Stworzenie wspólnego systemu, skupiającego cele mieszkańców, elity rządzącej oraz przedstawicieli biznesu w ostatecznym rozrachunku może przyczynić się do przejścia na nowy poziom organizacyjny miasta, poziom *smart*.

Ograniczone środki budżetów lokalnych powodują, że miasta muszą szukać innych źródeł finansowania inteligentnych przedsięwzięć. Szansą na realizację pewnych zamierzeń są dedykowane pojęciom inteligentnego rozwoju oraz konkurencyjności programy operacyjne nowej perspektywy budżetowej Unii Europejskiej na lata 2014-2020.

Obecnie polskie miasta wdrażają miejskie innowacje z dużym dystansem. Spowodowane to jest brakiem doświadczenia oraz niemożnością pogodzenia celów miejskich grup interesu. Jeśli już którekolwiek z miast decyduje się na pewne rozwiązania, to są one powieleniem już istniejących w innych krajach założeń, głównie z zakresu transportu publicznego (inteligentne systemy transportowe – ITS) oraz zrównoważonej gospodarki energią. Mimo tego, że projekty te są wymagające ze względu na ogromny wysiłek nie tylko finansowy, ale także i ludzki, to nie są one unikalne dla danego ośrodka miejskiego. Brakuje decyzji ryzykownych, innowacyjnych, niespotykanych nigdzie indziej bądź też istniejących w pewnym zakresie.

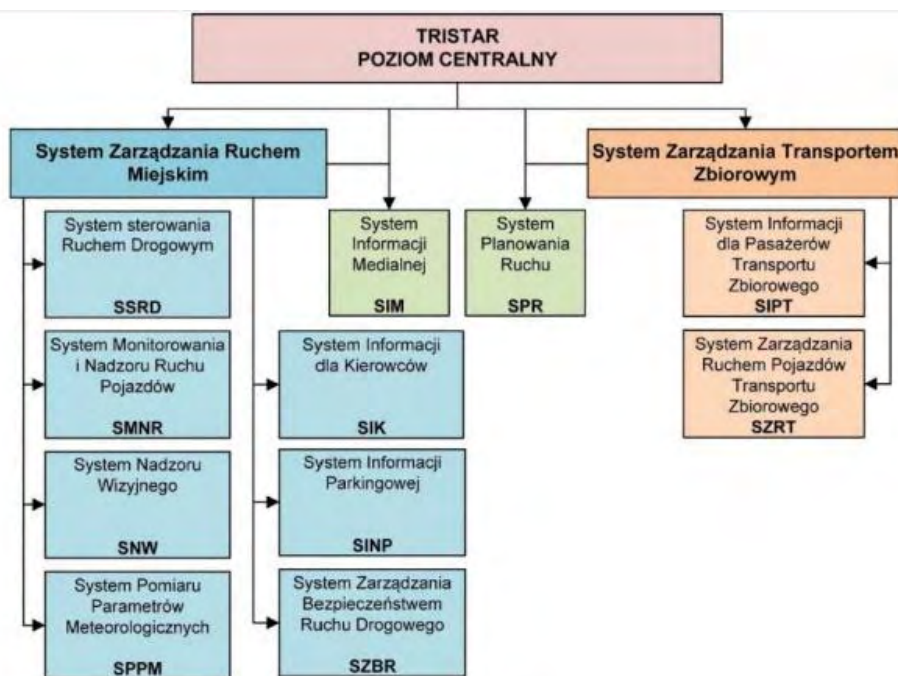
Inteligentne rozwiązania dedykowane obszarom miejskim wpływają niewątpliwie na wzrost bezpieczeństwa mieszkańców oraz innych podmiotów. Montowane na skrzyżowaniach kamery monitorują na bieżąco sytuację w ruchu drogowym. Wysoko wyspecjalizowane oprogramowanie zarządzające przepływami w obrębie miasta gromadzą informacje w czasie rzeczywistym oraz przesyłają je do centralnego ośrodka. Aplikacje dostępne dla wszystkich mieszkańców, informujące o sytuacji drogowej, poziomie natężenia ruchu, warunkach atmosferycznych, położeniu środków transportu. Momentami brzmi to jak nieodległa przyszłość, ale takie rozwiązania są już stosowane w polskich miastach. Przykładem inteligentnego systemu zarządzania ruchem miejskim jest wprowadzany od 2013 roku w Trójmieście system Tristar¹¹. Jego istota polegać ma na zintegrowaniu centralnego komputera z sensorami oraz kamerami umieszczonymi na ponad stu skrzyżowaniach w obrębie Trójmiejskiego Obszaru Metropolitalnego w celu przewidywania zachowań członków ruchu drogowego oraz przeciwdziałania po-

¹⁰ Raport ThinkTank RWE, *Przyszłość...*, s. 12.

¹¹ Tamże, s. 58.

tencjalnym niepożądanym działaniom. Przy ulicach zamontowano wyświetlacze informujące o potencjalnym czasie przyjazdu autobusów oraz tramwajów. Ponadto urzędnicy zapewniają, że kierowcy pojazdów w czasie postoju na światłach, poprzez monitory z sekundnikami, będą tracić o połowę mniej czasu. Dzięki koordynacji wielu narzędzi pomiarowych możliwym będzie zwiększenie przepustowości korytarzy transportowych w mieście, zmniejszenie czasu przejazdu przez centrum miasta, przeciwdziałanie powstawaniu wąskich gardeł, ale także wzrost poziomu egzekwowania kar za wykroczenia drogowe poprzez monitoring tablic rejestracyjnych czy planowanie rozkładu jazdy w środkach komunikacji miejskiej z wykorzystaniem zainstalowanych w pojazdach czujników. Strukturę inteligentnego systemu zarządzania ruchem w Trójmieście przedstawia rysunek 2.

Niewątpliwą korzyścią z wdrożenia zintegrowanego systemu zarządzania ruchem jest jego wieloaspektowy charakter. To rozwiązanie nie ogranicza się wyłącznie do samej kategorii transportu jako przepływu. To także informacja nt. pogody, ilości miejsc parkingowych w mieście, alternatywnych możliwości komunikacyjnych czy o zdarzeniach drogowych. Wykorzystanie technologii informacyjnych oraz informatycznych daje tę przewagę danemu miastu, że umożliwia, przynajmniej w teorii, bezpieczniejsze oraz sprawniejsze poruszanie się w przestrzeni miejskiej.



Rysunek 2. Struktura systemu zarządzania ruchem miejskim Tristar

Źródło: Dokument elektroniczny: [<http://edroga.pl/inzynieria-ruchu/zintegrowany-syst-em-zarzadzania-ruchem-tristar-i-cel-wdrozenia-28117374>], (28.04.2015).

Jednak to, co dla jednych jawi się jako dążenie do bezpieczeństwa, dla innych może być próbą zakłócenia ich prywatności. Obserwujące na każdym kroku ruchy mieszkańców kamery, czujniki informujące o położeniu lub korzystaniu z jakiejś usługi czy dobra – mogą stwarzać wrażenie życia w środowisku inwigilacji. Innym problemem może być niedostateczna koordynacja systemu. Czy podobne programy będą gwarantowały płynną oraz bezpieczną jazdę przez centrum miasta? Czy zjawisko *zielonej fali* będzie na tyle powszechne, że ograniczy straty czasu kierowców oraz gospodarcze? Co w sytuacji, gdy system informatyczny ulegnie awarii? Czy będzie możliwe manualne sterowanie ruchem w mieście, obserwując bieżącą sytuację na drogach?

Przykładami są nie tylko systemy sterowania ruchem, ale i coraz popularniejsze hot-spoty – ogólnodostępne punkty z bezprzewodowym Internetem w technologii wi-fi. W erze coraz popularniejszych smartfonów czy tabletów każdy może szpiegować użytkowników sieci wi-fi, nierzadko uzyskując dostęp do prywatnych plików.

Implementacja rozwiązań klasy *smart* to nie tylko dążenie do wzrostu bezpieczeństwa, ale także dbałość o kwestie finansowe i oszczędności. Jednym z przykładów orientacji na oszczędności nie tylko budżetu samorządu, ale także i gospodarstw domowych jest nowoczesny sposób pomiaru zużytej wody, realizowany w Miejskim Przedsiębiorstwie Energetyki Ciepłej, Wodociągów i Kanalizacji w Środzie Wielkopolskiej. Zaprojektowany system, poprzez nałożenie specjalnej nakładki na wodomierze, pozwala na precyzyjniejszy odczyt przepływu oraz zużycia, a dzięki zintegrowaniu w sieć – na sprawniejszą analizę oraz tworzenie dokładniejszych kosztorysów. Dzięki temu rozwiązaniu usprawniono przepływ wody poprzez eliminację uszkodzeń oraz miejsc, w których dochodziło do strat wody. System ten umożliwia także uzyskiwanie większych przychodów z tytułu opłat komunalnych w wyniku skuteczniejszego egzekwowania płatności. Wykorzystywanie narzędzi ICT sprzyja propagowaniu kultury innowacyjności, tworzeniu fundamentów dla gospodarki opartej na wiedzy oraz ukierunkowaniu na „zieloną gospodarkę”.

Przejście z miasta funkcjonującego w dotychczasowej rzeczywistości w kierunku miasta inteligentnego oznacza lepsze wykorzystanie przestrzeni miejskiej. Zmiany w krajobrazie miejskim, wywołane wprowadzaniem nowoczesnych narzędzi oraz metod dedykowanych koncepcji *smart city*, wpływają na korzystniejszy układ urbanizacyjny. Przykładem może być rewitalizacja pofabrycznych zabudowań na warszawskiej Pradze. SoHo Factory to nie tylko odnowione w duchu artystycznym hale oraz zakłady produkcyjne, będące echem dawnej potęgi Państwowych Zakładów Optycznych¹². To także próba stworzenia nowego ładu urbanizacyjnego, zagospodarowania części miasta, którą jeszcze do niedawna skazywano na niebyt. W ciągu czterech lat stworzono miejsce, które warszawiakom tylko poprzez bryłę architektoniczną przypomina o dawnej industrialnej potędze dzielnicy. Galerie sztuki, biura architektoniczne, siedziby agencji redakcyjnych, ośrodki analityczne, teatr, muzeum, eleganckie lofty – ulokowanie na ob-

¹² Tamże, s. 64.

szarze ośmiu hektarów miejsc oddziałujących nie tylko na sferę technologiczną mieszkańców, ale także na wyższe, kulturalne doznania spowodowało, że inteligentną przestrzeń zaczęto utożsamiać także z tą sferą.

Odzyskanie dla mieszkańców zdewastowanych terenów postindustrialnych to kolejny przykład tworzenia kultury *smart* w polskich miastach. SoHo Factory powstało dzięki zaangażowaniu władz miejskich oraz partycypacji mieszkańców w tym przedsięwzięciu, co nie zawsze doprowadza do tak spektakularnych oraz udanych inicjatyw. Często bowiem administracja, realizując projekty przekształcające miasta w obszary przyszłości, nie bierze pod uwagę poglądów potencjalnych użytkowników dobra lub usługi, niezrządco ograniczając także możliwość bezpośredniego zaangażowania się ich w projekt.

W SoHo Factory spotykają się przedstawiciele różnych środowisk: artyści, znawcy sztuki, architekci, amatorzy muzyki i spędzania czasu wolnego w towarzystwie. SoHo Factory daje jasny sygnał, dla kogo jest przeznaczony. Nie jest to miejsce dla wybranych, lecz miejscem krzewienia egalitaryzmu, co sugeruje, że wdrażane elementy koncepcji *smart city* mają dawać jednakowe korzyści wszystkim podmiotom, korzystającym z rozwiązań.

Zapewne każdy mieszkaniec większego miasta chciałby poruszać się po nim nie martwiąc się o to, że nie skasował biletu w środkach masowego transportu lub zapomniał zapłacić za miejsce parkingowe swojego pojazdu. Wygodnym rozwiązaniem jest zintegrowana karta miejska URBANCARD, wykorzystywana we Wrocławiu¹³.

URBANCARD Wrocławska Karta Miejska jest zintegrowanym, nowoczesnym oraz wygodnym nośnikiem zarówno usług elektronicznych, jak i towarzyszącym im informacji. Karta pozwala dokonywać zakupów biletów we wszystkich środkach komunikacji miejskiej (autobusach, tramwajach), korzystać z Kolei Linowej Politechniki Wrocławskiej, dokonywać płatności w Internecie oraz sklepach (pełni bowiem rolę elektronicznej portmonetki), wypłacać gotówkę w bankomatu czy płacić za miejsce parkingowe. Karta miejska jest nie tylko funkcjonalnym, ale przede wszystkim bezpiecznym środkiem przeprowadzania transakcji. Innymi cechami świadczącymi o jej unikalności są¹⁴:

- trwałość,
- możliwość wdrażania nowych usług (np.: korzystanie z usług SPA, kursy przygotowujące do egzaminów, przejażdżki zabytkowym tramwajem),
- możliwość odtworzenia biletu w przypadku kradzieży lub zagubienia karty.

Między 2010 a 2011 rokiem, kartę wyrobiło aż 140 tys. wrocławian, co przy ówczesnej liczbie ok. 632 tys. mieszkańców wskazuje, że niespełna

¹³ [<http://www.urbancard.pl/pl/article/show/category,1,id,18-.html>], (27.05.2015).

¹⁴ Tamże.

22% osób zdecydowało się na tę formę płacenia za przejazdy komunikację miejską¹⁵.

Niewątpliwą korzyścią z wdrożenia tego systemu jest fakt, że egzemplarz karty jest darmowy, wystarczy tylko wydrukować wniosek. Ponadto URBANCARD wraz z aktywacją Premium pozwala na korzystanie z wielu zniżek na wydarzenia odbywające się w mieście m.in. koncerty, dni otwarte, warsztaty itp.¹⁶.

Mieszkańcy, po kilku latach funkcjonowania systemu zauważają szereg problemów, które deprecjonują całą ideę URBANCARD. Jednym z nich są trudności z zakupem biletu okresowego za pomocą biletomatu¹⁷. W mieście działa niespełna 30 urządzeń, w których można dokonać zakupu biletu uprawniającego do przejazdu. Stosunkowo częste usterki oraz narzucana przez maszynę forma zapłaty (zamiast wygodniejszej, za pomocą karty, często sugerowana jest gotówka), wywołują niezadowolenie wrocławian. Uważają oni bowiem, że papierowa forma biletu, mimo braku integracji z wieloma urządzeniami, była łatwiejsza w dostępie.

Innym przykładem istniejących i rozwijanych projektów dostosowania obszaru miejskiego do kategorii inteligencji jest program miejskiego roweru. Taka koncepcja jest z powodzeniem realizowana chociażby w Warszawie, gdzie istnieje pod nazwą Veturilo. System ogólnodostępnego miejskiego jednoślada jest dostosowany do potrzeb mieszkańców ponad półtoramilionowej stolicy. Istota Veturilo polega na potwierdzeniu wypożyczenia za pomocą sześciocyfrowego kodu i swobodnego korzystania z pojazdu po uprzednim zarejestrowaniu się w bazie dystrybutora rowerów¹⁸. Rozwiązanie to pozwala na użytkowanie miejskiego roweru przez dziewięć miesięcy w ciągu roku, choć kryterium dostępności nie jest jedyną korzyścią – oprócz tego można stwierdzić, że rower miejski to:

- możliwość odciążenia ruchu samochodowego;
- prostota;
- szybkość obsługi oraz powszechność korzystania.

Oznacza to, że każdy obywatel, bez względu na wiek, wykształcenie czy charakter wykonywanego zawodu, ma prawo korzystać z tego usprawnienia transportu. „Nie ma rowerów lepszych i gorszych, nowych i starych, większych i mniejszych. Nikt nie musi się zastanawiać, jak wygląda na tle innych. Na rowerze każdy wygląda dobrze” – oto jedna z dewiz dystrybutora rowerów Veturilo¹⁹. Rower miejski to świetna alternatywa dla czterokołowych pojazdów mechanicznych, jednak aby móc w pełni cieszyć się z takiego systemu, należy dostosować inną infrastrukturę do potrzeb rowerzystów,

¹⁵ [<http://wroclaw.naszemiasto.pl/artykul/wszystko-o-wroclawskiej-karcie-miejskiej-urbancard,980723,art,t,id,tm.html>], (28.05.2015).

¹⁶ [<https://www.wroclaw.pl/urbancard-premium/>], (27.05.2015).

¹⁷ [<http://wroclaw.naszemiasto.pl/artykul/wszystko-o-wroclawskiej-karcie-miejskiej-urbancard,980723,art,t,id,tm.html>], (28.05.2015).

¹⁸ [<https://www.veturilo.waw.pl>], (28.04.2015).

¹⁹ Tamże.

mianowicie liczbę oraz długość ścieżek rowerowych. Warszawa posiada ok. 400 kilometrów dróg rowerowych (stan na 09.12.2013 r.), co klasyfikuje stolicę w kategorii miasta doganiającego inne ośrodki (dla porównania Kopenhaga, europejska Mekka rowerzystów, także posiada niespełna 400 kilometrów ścieżek, jednak jest prawie sześciokrotnie mniejsza). Jednak sama długość korytarzy rowerowych to za mało, by móc ocenić poziom rozwoju klasy *smart*. Innymi kryteriami powinny stać się:

- gęstość szlaków rowerowych (obecnie w stolicy wskaźnik ten wynosi ok. 0,78 km ścieżek/km², natomiast w Kopenhadze – 4 km/km²);
- udział rowerów w transporcie miejskim (ok. 2% - dane z 2005 roku²⁰).

Wdrażanie koncepcji dedykowanych przeistoczeniu się miasta w inteligentną przestrzeń są w Polsce coraz popularniejsze, niejednokrotnie brakuje w nich koordynacji z już istniejącymi strategiami lub planami miejskimi. Każde narzędzie, każda metoda niosą ze sobą zarówno korzyści, jak i problemy. Potencjalne mocne oraz słabe strony realizacji przedsięwzięć dostosowujących miasta do idei *smart city*, przedstawia tabela 1. Część z zagadnień została już omówiona we wcześniejszej części podrozdziału, dlatego też charakterystyka będzie dotyczyła wybranych elementów

Tabela 1. Korzyści i problemy, wynikające z implementacji rozwiązań koncepcji *smart city* w Polsce

Korzyści	Problemy
wzrost jakości życia mieszkańców	konflikty między interesariuszami
orientacja na wiedzę	zagrożenie dla prywatności
odejście od gospodarki energochłonnej w kierunku „zielonej gospodarki”	możliwe przeniesienie kosztów na użytkowników
lepsze wykorzystanie przestrzeni miejskiej	brak poparcia mieszkańców
oszczędności	problemy z trójstronną kooperacją na linii administracja – mieszkańcy – środowisko biznesowe
wzrost bezpieczeństwa	poziom partycypacji mieszkańców
równy dostęp wszystkich obywateli do dóbr i usług	niedostosowanie koncepcji do istniejącej strategii miejskiej

Źródło: opracowanie własne

Niewątpliwą korzyścią z koncepcji jest orientacja na zagadnienie „zielonej gospodarki”. Nisko- lub zeroemisyjny transport publiczny, wykorzystywanie paneli fotowoltaicznych umieszczonych na budynkach użyteczności

²⁰ Badanie Zarządu Dróg Miejskich w Warszawie: [http://www.zdm.waw.pl/fileadmin/user_upload/aktualnosci/rzeczniczZDM/Rzecznicz/PDF_rowery.pdf], (28.04.2015 r.).

publicznej, promowanie transportu rowerowego, inteligentne sieci energetyczne mierzące zużycie mediów, energetyka prosumencka (produkowanie energii przez gospodarstwa domowe) – to tylko niektóre z inicjatyw powiązanych z tematyką *green economy*. Można śmiało stwierdzić, że proekologiczne działania są fundamentem sfery miasta *smart* oraz determinują pewne korzyści. Wykorzystywanie źródeł odnawialnych oraz czujników pomiaru zużycia energii sprzyjają generowaniu oszczędności oraz racjonalnemu gospodarowaniu zasobami. Dodatkowym aspektem *in plus* ze stosowania tych rozwiązań jest funkcjonowanie w wolnym od zanieczyszczeń środowisku, co przyczynia się do wzrostu jakości życia mieszkańców.

Stosowanie elementów, narzędzi, metod, technik dedykowanych pojęciu inteligentnego miasta to przejście na wyższy poziom wiedzy, nie tylko ze względu na rozwiązania usprawniające technologie komunikacyjne oraz informacyjne, ale również kwestie przestrzenne, administracyjne, społeczne czy kulturowe. Każde takie doświadczenie pozwala miastu osiągnąć sukces, stworzyć wokół siebie otoczkę pioniera tworzącego coś unikalnego, choć w wypadku polskich miast należy stwierdzić, że wszelkie projekty mają charakter wyłącznie odtwórczy, powielający schematy stosowane w innych miastach. Nowa wiedza umożliwia lepsze dostosowanie strategii miejskiej do zmieniających się warunków, choćby transportowych czy demograficznych, oraz ukierunkować działania zbudowanie nowej miejskiej marki, witalności z którą miasto będzie kojarzone.

Koncepcja *smart city* to nie tylko korzyści, ale i szereg negatywnych zjawisk. Jednym z problemów obserwowanych z trakcie realizacji projektów jest problem ze współpracą na między trzema sferami: mieszkańcami, elita rządzącą oraz biznesem. Każdy z interesariuszy dąży do realizacji własnych potrzeb, które w wielu przypadkach nie pokrywają się. Często występującą sytuacją jest decydowanie o wdrażanych usprawnieniach bez konsultacji z poszczególnymi środowiskami. Jest to jeden z fundamentalnych błędów popełnianych przez miejską administrację. Funkcjonująca na Zachodzie idea *crowdsourcingu*, czyli poszukiwania pomysłów w wyniku ogólnomiejskiej debaty i zbierania wyników z „tłumu”, jest coraz popularniejszym sposobem tworzenia założeń „miasta przyszłości”, opartego na inteligencji wszystkich jego elementów.

Z tym samym pojęciem związany jest charakter oraz poziom partycypacji mieszkańców. Czy najważniejsi z interesariuszy mogą mieć pełen głos decyzyjny, tak jak w wielu gospodarkach kapitalistycznych, czy też ograniczony? Jak można rozszerzyć udział obywateli w popularyzowaniu koncepcji inteligentnej przestrzeni miejskiej? Polska jest krajem, w którym nieregularnie odbywają się konsultacje społeczne przy podejmowaniu ważnych decyzji dla rozwoju obszarów miejskich. Władze miejskie nie wykorzystują potencjału, energii, wiedzy oraz doświadczenia mieszkańców w związku z możliwością wprowadzania usprawnień. Prawdopodobnym powodem takiego postępowania jest obawa organów administracyjnych przed negatywną opinią mieszkańców. Opór mieszkańców nie jest bezzasadny. Każda inwestycja pociąga za sobą obciążenia finansowe, które będą niwelowane w kolejnych latach poprzez przerzucenie części kosztów na mieszkańców.

PODSUMOWANIE

Polskie miasta coraz częściej uwzględniają w swoich planach rozwojowych podejmowanie działań w kierunku przeistoczenia się w inteligentną przestrzeń miejską. Wdrażane są komputerowe systemy zarządzania ruchem miejskim, inteligentne czujniki pomiaru energii, bezprzewodowe sieci wi-fi, aplikacje na telefony komórkowe dedykowane mieszkańcom, ale także projekty niewymagające informatyzacji: miejski rower, rewitalizacja postindustrialnych zabudowań z przeznaczeniem dla centrów kultury, ścieżki rowerowe, bus pasy. Każde z rozwiązań ma jednak charakter odtwórczy, nie zaś innowacyjny. Nierzadko również dochodzi do sytuacji, w których element *smart* nie jest dostosowany do potrzeb miasta, nie jest „uszyty na miarę”. Przez ten brak koordynacji wiele z nich może nie spełniać swoich celów, co w rozrachunku może oznaczać niezadowolenie najważniejszych miejskich użytkowników – mieszkańców.

LITERATURA:

- [1] Azkuna I. (red.), *Smart Cities Study: International study on the situation of ICT, innovation and Knowledge in cities*, The Committee of Digital and Knowledge-based Cities of UCLG, Bilbao 2012.
- [2] Bach-Głowińska J., *Inteligentna przestrzeń – trzeci wymiar innowacyjności*, Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- [3] Bendyk E., Bonikowska M., Rabiej P., Romański W., *Przyszłość miast.*, Raport ThinkTank RWE, Warszawa 2013.
- [4] [<http://www.businessdictionary.com/definition/smart-city.html#ixzz2QRvkZCpK>].
- [5] Caragliu A., Del Bo C., Nijkamp P., *Smart cities in Europe* [w]: Proceedings of the 3rd Central European Conference in Regional Science, Koszyce, 7-9.10.2009.
- [6] [<http://edroga.pl/inzynieria-ruchu/zintegrowany-system-zarzadzania-ruchem-tristar-i-cel-wdrozenia-28117374>].
- [7] Komninos N., *Intelligent Cities and Globalisation of Innovation Networks*, London and New York, Routledge 2008.
- [8] Mitchell W. J., *Intelligent cities*, e-Journal on the Knowledge Society, 2007.
- [9] [<http://www.urbancard.pl/pl/article/show/category,1,id,18-.html>].
- [10] [<https://www.wroclaw.pl/urbancard-premium>].

- [11] [<http://wroclaw.naszemiasto.pl/artykul/wszystko-o-wroclawskiej-karcie-miejskiej-urbancard,980723,art,t,id,tm.html>].
- [12] [<https://www.veturilo.waw.pl>].
- [13] [http://www.zdm.waw.pl/fileadmin/user_upload/aktualnosci/rzecznikZDM/Rzecznik/PDF_rowery.pdf].

STRESZCZENIE

Korzyści i problemy wynikające z wdrożenia koncepcji smart city w polskich miastach

Niniejszy artykuł przedstawia definicje miasta inteligentnego, podsystemy budujące tę koncepcję oraz prezentuje przykłady rozwiązań stosowanych w polskich miastach. Nadrzędnym celem jest stworzenie listy potencjalnych korzyści oraz problemów, wynikających z zastosowania poszczególnych elementów. Postępujące w przestrzeni społeczno-ekonomiczno-demograficznej zjawiska globalizacji, zwiększonej urbanizacji, wzrostu światowej populacji oraz zróżnicowania społecznego powodują, że ludzie przenoszą się z obszarów wiejskich do miast, i w kolejnych latach można będzie zaobserwować rosnącą tendencję tego zjawiska. Takie „miasta przyszłości” będą skupiskiem osób zróżnicowanych pod względem materialnym, edukacyjnym, kulturalnym, społecznym. Coraz wyraźniej zacierające się granice administracyjne miast spowodują, że dotychczasowe rozwiązania prawne, komunikacyjne będą wymagały szeregu usprawnień. Już teraz niektóre miasta wychodzą naprzeciw problemom, które mogą ich napotkać w najbliższych latach, jednak *gros* spośród obszarów miejskich zmagają się z niedogodnościami komunikacyjnymi, energetycznymi, gospodarką odpadami, bezpieczeństwem. Koncepcja *smart city* pozwala antycypować niekorzystne zjawiska, sterować rozwojem miasta w sposób efektywny oraz realizować funkcje na wyższym. Badania pokazują, że polskie miasta w coraz większym stopniu zaczynają interesować się inteligentnymi rozwiązaniami, ale są niechętnie eksperymentowaniu. Te pojedyncze, niezintegrowane wdrożenia mogą pomóc w działaniu wybranego elementu miejskiej infrastruktury, ale nie przełożą się na kompleksowe zmiany. Czy polskie miasta tak naprawdę funkcjonują w inteligentnej rzeczywistości? Jakie potencjalne korzyści oraz problemy mogą wynikać z wdrażania jej elementów?

SUMMARY

Benefits and problems arising from the implementation of smart city's conception in polish cities

This paper provides the definition of intelligent city, subsystems being integral part of this conception and presents examples of solutions implemented in Polish cities. The major aim is to create a list of potential bene-

fits and problems arising from the implementation of singular elements. Globalization, increasing process of urbanization, world population growth and social diversity make that people move from villages to urban areas. In subsequent years we'll see an increasing trend of this phenomenon. These "cities of the future" will be a cluster of diverse people in terms of wealth, educational, cultural and social aspects. We are a witnesses of blurring an administrative boundaries what means that an existing legal and communication solutions will require a number of improvements. Nowadays many cities solve the problems which they may meet in the following years. Although bulk of the areas are struggling with communication, waste, energetic and safety inconveniences. "Smart city" conception allow to predict negative phenomenons and control the development of the city in an efficient manner to realize functions at a higher level. Studies show Polish cities are increasingly interested in implementation of intelligent solutions but they are hesitant to experiment. These single, non-integrated implementation can be a chance for urban infrastructure, but they're not integrated with the whole urban structure. Is the Polish city really operate in an intelligent reality? What are the potential benefits and problems may arise with the implementation of its components?



Katarzyna Wojtoszek
Wałbrzyska Wyższa Szkoła
Zarządzania i Przedsiębiorczości

Prawne uwarunkowania partycypacji społecznej w Polsce

WSTĘP

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie zagadnienia partycypacji oraz jej prawnych uwarunkowań.

W obecnych czasach zarządzanie jednostką samorządu terytorialnego związane jest z koniecznością zastosowania różnych instrumentów wspomagających ten proces. Podstawowym celem funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego (JST) jest spełnianie określonych potrzeb społecznych gdzie dużego znaczenia nabiera sprawne zarządzanie, służące realizacji konkretnych zadań w celu osiągnięcia założonych rezultatów.

Pojęcie partycypacji społecznej to czynny udział mieszkańców w zarządzaniu sprawami społeczności, której są członkami. Efektywne uczestnictwo tejże społeczności w procesie zarządzania JST jest niezwykle istotne, gdyż konsultacje społeczne mogą w znacznej mierze usprawnić podejmowanie trafnych decyzji jak również zapobiegać niepotrzebnym konfliktom.

CO TO JEST PARTYCYPACJA?

Pojęcie partycypacji można zdefiniować, jako bardziej lub mniej bezpośrednie uczestnictwo społeczeństwa w procesie decyzyjnym na płaszczyźnie lokalnej, publicznej lub politycznej. To udział społeczeństwa w wydarzeniach, które go dotyczą jak również możliwość zabierania głosu, uczestnictwa w wydarzeniach, oraz podejmowanie decyzji. Partycypacja społeczna/obywatelska to rodzaj działań opartych głównie na komunikacji z władzą, która ma na celu obustronny dialog, wzajemne wsparcie oraz podejmowanie trafnych i konstruktywnych decyzji. Partycypacja społecz-

na/obywatelska w zależności od potrzeby i zaistniałej sytuacji przybiera różne formy uwzględniając różny stopień zaangażowania społeczeństwa w aktualnie podejmowane decyzje.

Partycypację można podzielić na trzy etapy w zależności od stopnia zaangażowania społeczeństwa: informowanie, konsultacje, współdecydowanie.

Informowanie to jedna z najprostszych form partycypacji, zaangażowanie społeczeństwa jest znikome, a działanie władzy ograniczone jest do informowania społeczeństwa o podjętych decyzjach. Rola społeczeństwa sprowadzona jest jedynie do biernych odbiorców.

Konsultowanie to wyższy poziom partycypacji. Tu udział społeczeństwa w prowadzonych działaniach jest znaczny. Władza poza informowaniem społeczeństwa daje mu możliwość w wypowiedzeniu się na tematy planowanych działań. Przedstawiciele społeczeństwa uczestniczący w konsultacjach występują w roli konsultantów, którzy wydają opinie w konkretnej sprawie, ich głosy są rozważane nie ma jednak gwarancji, że zostaną wzięte pod uwagę. Ze względu na uregulowania prawne forma partycypacji przez konsultacje jest jedną z najpopularniejszych w Polsce.

Najwyższy stopniem partycypacji społecznej/obywatelskiej jest współdecydowanie. Polega ono na pełnym partnerstwie pomiędzy władzą a społeczeństwem. Przekazanie społeczeństwu części kompetencji jak również odpowiedzialności dotyczących podejmowanych decyzji i działań jest przejawem stopnia najwyższego zaufania władzy do obywateli. Założenie, że społeczeństwo wie lepiej, czego mu potrzeba ma realny wpływ na podejmowanie trafnych decyzji i ma duży wpływ na planowanie działań bezpośrednio ich dotyczących¹.

Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym postrzegana jest, jako dynamiczny proces, który ewoluuje i znacznie poszerza swój zasięg. Dostrzega się liczne próby jej modyfikacji oraz usprawnienia w określonych warunkach. Obserwowane zmiany określone są, jako pozytywne zjawisko przyczyniające się do zwiększenia elastyczności wykonywania zadań publicznych².

POJĘCIE I ISTOTA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO A WSPÓLNOTA LOKALNA

Termin „samorząd terytorialny” definiowany jest wielorako. Najczęściej rozumiany jest, jako związek mieszkańców danego terytorium wspólnie zajmujących się sprawami publicznymi o znaczeniu lokalnym. Oznacza to również formę zdecentralizowanych działań administracji publicznej, prowadzonych na podstawie właściwych ustaw przez miejscowe, niezawisłe organy³. W literaturze przedmiotu wyróżnić można trzy zasadnicze pola funkcjonowania samorządu terytorialnego tj.: samorząd lokalny (*utożsa-*

¹ Wojciech Łukowski na [www.maszglos.pl], (16.04.2015).

² A. Wierzbica, *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Konferencja naukowa, Katowice 14-15 marca 2013 r., „Samorząd Terytorialny” 6/2013, s. 88.

³ J. Hauser (red) *Komunikacja i partycypacja społeczna*. Poradnik, Kraków 1999, s. 19.

miany jest z samorządem podstawowej jednostki podziału terytorialnego kraju, jaką jest gmina. Ustawa o samorządzie terytorialnym, określa gminę, jako: podstawową wspólnotę samorządową, tworzoną z mocy prawa przez mieszkańców odpowiedniego terytorium, przy czym owo terytorium również nosi miano 'gmina' Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74), samorząd subregionalny, samorząd regionalny. Wspólnym dla wszystkich trzech form samorządu terytorialnego jest to, że stanowią je wyodrębnione grupy społeczne połączone specyficznymi więzami (terytorialnymi), posiadają prawo do wyłaniania własnej reprezentacji. Tym, co wyróżnia samorząd terytorialny jest przysługujące mu prawo świadczenia usług publicznych, nadzorowane przez organy administracji rządowej. Socjologowie wskazują, że więzi emocjonalne łączące członków społeczności lokalnej powstają podczas konieczności rozwiązywania łączących je problemów. Więzy te są tak silne, ponieważ większość potrzeb jednostki może zostać zaspokojonych jedynie na poziomie społeczności lokalnych poprzez zaangażowanie jednostki w sprawy lokalnej społeczności bezpośrednio wpływa na dynamikę i kierunek jej rozwoju. Rozwój samorządu lokalnego prowadzi do zaangażowania społeczności w zarządzanie sprawami publicznymi, przez co stają się podmiotami społecznej samoorganizacji i integracji oraz rozwoju wspólnej, lokalnej świadomości, a w konsekwencji współkreują rozwój swojej wspólnoty⁴.

Samorząd – to instytucja, która tworzy ramy prawne dla samorządności obywateli. Aby samorządność mogła mieć miejsce, musi istnieć pewna grupa ludzi, która ma wspólne interesy i wspólne sprawy do rozwiązania, a więc pewna wspólnota. Samorząd – to system służący do reprezentowania jej interesów i rozwiązywania jej własnych spraw.

Samorząd obejmuje: wspólnotę zainteresowanych ludzi, władze, które ci ludzie wybierają dla rozwiązywania wspólnych spraw, majątek należący do tej wspólnoty, urzędy, przedsiębiorstwa i różne instytucje, powoływane przez wspólnotę, różne narzędzia, w tym instrumenty prawne, służące realizacji wspólnych celów.

W zależności od kryteriów wyodrębniania tych wspólnot, istnieją różne formy samorządu:

- samorząd pracowniczy, który służy rozwiązywaniu spraw pracowników danego przedsiębiorstwa,
- samorząd zawodowy, który służy rozwiązywaniu spraw wyodrębnionych grup zawodowych, np. lekarzy, adwokatów i in.
- samorząd terytorialny, który służy rozwiązywaniu spraw mieszkańców pewnego terenu⁵.

Przesłankami do partycypacji społecznej jest zaangażowanie społeczności lokalnej do działań związanych między innymi z planowaniem przyszło-

⁴ Tamże, s. 19-21.

⁵ Reguński J., *Samorząd Terytorialny*, [w:] Imiołczyk B., *ABC Samorządu Terytorialnego. Poradnik nie tylko dla radnych*, Edycja opracowana dzięki Fundacji Batorego s. 9 na [www.froll.org.pl], (21.04.2015).

ści, potrzeba włączenia przedstawicieli społeczności lokalnych w proces decyzyjny wynika z przyjęcia takich przesłanek jak:

- decyzje zawarte w planach i rezultaty działań podejmowanych na tej podstawie mają służyć całej społeczności
- władze gminy często reprezentują jakąś opcję polityczną, przeważnie tą, która wygrała wybory, ale która nie reprezentuje całości elektoratu,
- włączenie szerokiej grupy przedstawicieli społeczności lokalnej pozwala tworzyć plany rozwojowe, w tym wieloletnie plany inwestycyjne, służące wszystkim mieszkańcom, a nie tylko zwolennikom rządzącej opcji politycznej,
- opór w zachowaniach społecznych rośnie wraz z poczuciem, że rozwiązania i decyzje są narzucone z góry,
- opór w zachowaniach społecznych maleje wraz ze wzrostem poczucia bycia współautorem, współtwórcą i realizatorem przyjętych rozwiązań i decyzji,
- zbiorowa wiedza i doświadczenie, dotyczące sytuacji i miejscowych uwarunkowań, szerokiej reprezentacji mieszkańców nie ma sobie równej i najlepsi przywódcy lokalni oraz konsultanci czy eksperci zewnątrz nie są w stanie jej odwrócić,
- przygotowanie i konsultowanie propozycji planu w zespołach roboczych z udziałem mieszkańców jest doskonałym sposobem weryfikacji zamierzeń zanim zostaną uruchomione działania realizacyjne,
- udział społeczny ma szczególnie znaczenie, gdy sporządzone plany wykraczają swoimi ramami czasowymi poza czas trwania jednej kadencji władz,
- włączenie szerokiego grona mieszkańców jest sposobem na sprawniejszy przepływ informacji w całej społeczności lokalnej i sprzyja wprowadzaniu istotnych korekt do planu,
- w czasie wspólnej pracy można szybciej wychwycić obawy i opór wobec przygotowanych decyzji, występującą polaryzację stanowisk różnych grup, pola napięć i konfliktów. Pozwala to we właściwym momencie doprowadzić do porozumienia lub kompromisu.
- szybko można zdefiniować zwolenników i przeciwników poszczególnych rozwiązań planu i przez to lepiej ocenić przygotowane propozycje, gdyż łatwo jest zebrać argumenty za i przeciw,
- łatwiej jest wyeliminować propozycje nietrafione lub niemożliwe do realizacji,
- łatwiej jest uzyskać szerszą akceptację przyjętych projektów planów i większą identyfikację mieszkańców z działaniami podejmowanymi przez władze samorządowe,

- im bardziej znaczące przedsięwzięcia i zmiany proponowane w planach tym większa konieczność i korzyść z zaangażowania różnych lokalnych środowisk⁶.

Wykonywanie zadań przez samorząd terytorialny gwarantują przyznane mu podstawowe atrybuty samodzielności, w szczególności:

- osobowość prawna,
- prawo własności i niezależne dysponowanie własnym majątkiem,
- prawo uchwalania własnego budżetu i dysponowania swymi środkami finansowymi, a także zaciągania pożyczek, kredytów, emisji obligacji itp. zgodnie z ustawą o finansach publicznych,
- własna administracja,
- prawo do ustalania sposobu realizacji swych zadań,
- prawo do ustalania organizacji urzędu, własnych przedsiębiorstw i innych własnych jednostek.

PODSTAWY PRAWNE PARTYCYPACJI SPOŁECZNYCH

W świetle przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej prawo obywateli do aktywnego i bezpośredniego udziału w sprawowaniu władzy nie może budzić wątpliwości. Już przecież art. 4 ust. 2 ustawy zasadniczej stwierdza: „*naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio*”. Konstytucja jeszcze mocniej podkreśla rolę obywatela, jako suwerena w stosunku do władzy samorządowej, czyli „obywatela mieszkańca” – członka lokalnej wspólnoty. W myśl art. 16 ust. 1 konstytucji, samorząd jest „ogółem mieszkańców” danego terytorium kraju, który tworzy własne struktury. Tak rozumiany samorząd sam w sobie cechuje się także pewną autonomią działania, o czym mówi ust. 2 przywoływane-go artykułu ustawy zasadniczej: „*samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność*”⁷.

Partycypacja jest pojęciem, które z uwagi na swoje nieodłączne powiązanie z pojęciem demokratycznego państwa prawnego, dialogu społecznego

⁶ J. Dębczyński, *Rola partycypacji społecznej w tworzeniu wieloletnich planów inwestycyjnych przez samorządy*, Belsk Duży 2000, s. 3-4 na [www.resmanagement.pl/doc/Artykuly_rola_partycypacji.rt], (21.04.2015).

⁷ G. Makowski, *Rzecz o względności prawa do partycypacji- miejscowe uregulowania w zakresie udziału obywateli w sesjach organów stanowiących samorządy terytorialnego*, na [http://www.academia.edu/4742144/Rzecz_o_wzgl%C4%99dno%C5%9Bci_prawa_do_partycypacji_miejscowe_uregulowania_w_zakresie_udzia%C5%82u_obywateli_w_sesjach_organ%C3%B3w_stanowi%C4%85cych_samor%C4%85du_terytorialnego], (21.04.2015), s. 79.

i społeczeństwa obywatelskiego weszło w obręb pojęć współczesnej nauki prawa administracyjnego i nauki administracji⁸.

W języku polskim partycypacja (*participatio*), rozumiana jest, jako: 1) uczestniczenie, branie w czymś udziału; 2) uczestnictwo, udział⁹.

Formalne i nieformalne uregulowania dotyczące prowadzenia partycypacji społecznych to jedna z bardzo ważnych kwestii, jakie pojawiają się w praktycznym aspekcie ich inicjowania.

W Konstytucji RP nie znajdziemy zapisu odnoszącego się bezpośrednio do form działań partycypacyjnych. Są jednak liczne odniesienia zapewniające obywatelom szereg praw pośrednio związanych z partycypacją obywatelską.

W Konstytucji RP można znaleźć następujące nawiązanie do szeroko pojętej partycypacji obywatelskiej w niżej wymienionych artykułach:

1. Prawa do informacji dla każdego obywatela

art. 61 – prawo do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne,

art. 71 – prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska.

2. Dialogu społecznym

art. 20 – opisuje on ogólną potrzebę dialogu oraz współpracy grup społecznych, ale tylko w kontekście ustroju gospodarczego. Przykładem takich działań jest Komisja Trójstronna – jej działania obejmują dialog rządu, zrzeszeń pracodawców i związków zawodowych.

3. Narzędziach oceny funkcjonowania instytucji władzy

art. 63 – na jego podstawie każdy obywatel może składać petycje, wnioski i skargi w interesie swoim lub publicznym.

4. Możliwość tworzenia prawa przez obywateli

art. 118 ust. 2 – który mówi o warunkach obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Artykuł ten daje szansę poddania pod dyskusję Parlamentu ustawy przygotowanej przez obywateli. Jednym z wymogów jest podpisanie jej przez 100 tys. obywateli.

5. Wyrażeniu opinii obywateli poprzez referendum (opinia jest wiążąca)

art. 125 – w szczególnych sprawach daje Sejmowi możliwość (przy zgodzie Senatu) zarządzenia referendum. Można to również zrobić na wniosek 500 tys. obywateli. Wynik referendum jest wiążący, jeśli wzięła w nim udział ponad połowa osób do tego uprawnionych.

⁸ I. Nizik-Dobosz, *Partycypacja, jako pojęcie w instytucjach demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego* [w:] B. Dolnicki, *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, wyd. Lex a Wolters Kluwer, Warszawa 2014 s. 21.

⁹ W. Doroszewski (red.), *Słownik Języka Polskiego*, t. 6, Warszawa 1964, s. 149.

art. 170 – daje możliwość przeprowadzania referendów lokalnych. Zarządzić może je organ stanowiący samorządu terytorialnego albo uprawnieni do głosowania (10% w przypadku gminy i powiatu, 5% w przypadku województwa). Wynik referendum jest wiążący, jeśli w głosowaniu weźmie udział ponad 30% uprawnionych do głosowania i ponad 50% z nich opowie się za jedną z opcji.

W kontekście partycypacji ważna jest **Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie**. Dotyczy ona przede wszystkim współpracy organów władzy rządu/samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi oraz pożytku publicznego. Forma współpracy może dotyczyć konsultacji projektów aktów prawnych oraz tworzenia wspólnych zespołów o charakterze inicjatywnym lub doradczym.

Kolejną wartą wspomnienia ustawą jest **Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 roku o Radzie Ministrów**, która umożliwia temu organowi powoływanie różnych zespołów i rad, jako organy pomocnicze¹⁰.

PARTYCYPACJA A PRAWO W OBRĘBIE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

W obrębie samorządu terytorialnego podstawą prawną do prowadzenia konsultacji społecznych są następujące akty prawne:

- ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 roku,
- ustawa o samorządzie gminnym z dnia 27 marca 2003 roku,
- ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 roku,
- ustawa o samorządzie wojewódzkim z dnia 5 czerwca 1998 roku.
- na podstawie Ustawy o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 roku:
 - a) o tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia gmin oraz ustalania ich granic;
 - b) o nadania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalenia jego granic;
 - c) o ustalenia lub zmiany nazw gmin oraz siedzib ich władz;
 - d) o utworzenia jednostki pomocniczej;
- na podstawie Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym:
- sporządzania projektu studium uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego (ustawa określa minimalne warunki przeprowadzenia konsultacji: harmonogram i zasady informowania i przeprowadzania konsultacji społecznych, tryb informowania o wynikach konsultacji),
- sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (tutaj podobnie

¹⁰ [<http://partycypacjaspoleczna.org/on-line-biblioteka/baza-wiedzy/51-partycypacja-w-polskim-prawie>], (18.04.2015).

- ustawa określa minimalne warunki dotyczące trybu przeprowadzenia konsultacji¹¹.

Tabela 1. Zobowiązanie samorządu terytorialnego do przeprowadzenia konsultacji społecznych, podział

POZIOM	PODSTAWA PRAWNA	ZOBOWIĄZANIE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO DO PRZEPROWADZENIA KONSULTACJI SPOŁECZNYCH
Gminy	Ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 roku	- tworzenia, łączenia, podziału i znoszenia gmin oraz ustalania ich granic, - nadania gminie lub miejscowości statusu miasta i ustalania jego granic, - ustalenia jednostki pomocniczej,
	Ustawa z dnia 27 marca 2003r o planowaniu zagospodarowania przestrzennego	- sporządzanie projektów studium uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego (ustawa określa minimalne warunki przeprowadzenia konsultacji: harmonogram i zasady informowania i przeprowadzania konsultacji społecznych, tryb informowania o wynikach konsultacji), - sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (tutaj podobnie ustawa określa minimalne warunki dotyczące trybu przeprowadzania konsultacji),
Powiatowy	Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998r	- analogicznie do gmin
Wojewódzki	Ustawa o samorządzie wojewódzkim z dnia 5 czerwca 1998r	- specyficznym konsultacjom podlega tworzona przez regionalny samorząd terytorialny strategia rozwoju województwa

Źródło: [<http://partycypacjaspoleczna.org/on-line-biblioteka/baza-wiedzy/51-partycypacja-w-polskim-prawie>].

Zawierają one zapisy, które mówią, że na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego mogą odbyć się konsultacje społeczne w sprawach określonych ustawą lub innych sprawach ważnych dla gminy/powiatu/województwa, a zasady i tryb ich przeprowadzenia określa osobna uchwała rad właściwej jednostki samorządu terytorialnego.

Na poziomie gminnym jednostka samorządu terytorialnego jest zobowiązana do przeprowadzenia konsultacji społecznych w następujących przypadkach:

Ustawą stanowiącą szczególne prawo regulujące pewien obszar partycypacji społecznej jest ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie¹². Obecnie to jeden z aktów normatywnych regulujących współdziałanie strony społecznej i organów władzy państwowej. Ustawa ta to kamień milowy dla współpracy i współdziałania społeczeństwa i władzy, mimo tego, że nie ujmuje wielu aspektów możliwych działań to stała się otworem dla

¹¹ K. Starzyk, *Uwarunkowania prawne partycypacji obywatelskiej w Polsce*, Pracownia Badań i Innowacyjności Społecznych „Stocznia” na [www.partycypacjeobywatelskie.pl], (18.04.2015) s. 7.

¹² Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. 2003, Nr 96, poz. 873.

zinstytucjonalizowanej formy partycypacji społecznej. W artykule piątym ustawy (*organy administracji publicznej prowadzą działalność w sferze zadań publicznych we współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art.3 ust.3 prowadzącymi odpowiednio do terytorialnego zakresu działania organów administracji publicznej, działalność pożytku publicznego w zakresie odpowiadającym zadaniom tych organów*) zamieszczono zakres współpracy pomiędzy organami władzy a stroną społeczną, sednem jego artykułu jest to, że ta forma relacji określona zostaje, jako współpraca. Jako formy współpracy ustawodawca zaleca między innymi:

- zlecanie realizacji usług publicznych,
- konsultację projektów aktów prawnych z podmiotami społecznymi i z radami działalności pożytku publicznego,
- sankcjonuje tworzenie wspólnych gremiów o charakterze doradczym lub inicjatywnym w skład, których wchodzi przedstawiciele grupy społecznej,
- współpraca ma odbywać się na zasadach pomocniczości, suwerenności stron, partnerstwa, efektywności, uczciwej konkurencji i jawności¹³.

Kluczowym obszarem stanowiącym podstawę dla partycypacji społecznej jest **dostęp do informacji**, którą zapewnia Biuletyn Informacji Publicznej. Kolejny element zapewniający bezpośredni dostęp do informacji jest współpraca władz z lokalnymi mediami. Obszar ten reguluje ustawa o dostępie do informacji publicznej¹⁴.

Niezwykle istotnym obszarem dla partycypacji społecznej jest **wolność zrzeszania**, która została zagwarantowana na mocy Konstytucji Rzeczypospolitej art. 58.1 (*„każdemu zapewnia się wolność zrzeszania się”*). Kolejny obszar to **dialog społeczny** mający na celu realizację idei dialogu społecznego na wszystkich poziomach władzy samorządowej. Również **prawo do petycji** jest zagwarantowane przez Konstytucję RP art.63 (*„każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby”*). **Konsultacje społeczne** znajdują swoją regulację w ustawie o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim, jak również w obrębie prawa szczegółowego oraz na poziomie aktów prawnych i statutów jednostek samorządu terytorialnego. Rady jednostek samorządu terytorialnego ustalają zasady i tryb konsultacji społecznych. Koniecznym elementem jest umieszczenie w danej ustawie JST zasad konsultacji z organizacjami projektów aktów prawnych na lokalnym poziomie. Nowa forma realizacji zadań publicznych przez administrację wszystkich poziomów we współpracy ze społecznością lokalną jest **inicjatywa lokalna**, którą reguluje również ustawa o działalności pożytku publicznego i wolontariacie. Bardzo szeroko

¹³ N. Lauriusz, *Wprowadzenie do partycypacji społecznej w Polsce*, [w:] M. Ćwiklicki, M. Frącek, *Partycypacje społeczne w Polsce. Atlas dobrych praktyk*, wyd. Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2013, s. 32.

¹⁴ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. 2001, Nr 112, poz. 1198.

określa przedmiotowy i celowy obszar działań realizowanych przez inicjatywę lokalną. Ostatnią uregulowaną prawnie formą partycypacji jest **referendum lokalnym**. Ustawa o referendum lokalnym¹⁵ określa tryb, sposób i inne konieczne warunki dla zaistnienia możliwości przeprowadzenia referendum¹⁶.

Z pozycji społecznej istotą partycypacji jest aktywne uczestnictwo w procesie podejmowania decyzji, natomiast po stronie władz najważniejszym wyzwaniem są: zapewnienie skutecznej komunikacji dwustronnej na linii urząd-obywatel, inicjowanie i moderowanie współpracy w trójkącie samorząd-biznes-społeczność, jak też aktywizacja i wspieranie obywateli w realizowaniu istotnych dla lokalnej społeczności celów¹⁷.

ZAKOŃCZENIE

W związku z faktem wciąż rosnących wymagań społeczeństwa, co wiąże się ze zmianą postaw obywatelskich i słabnącym zainteresowaniem sprawami politycznymi i zaufaniem do władz, a także wzrastającą konkurencyjność gmin powodują, że w naszym kraju zauważyć można istotne zmiany w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego. Większe uczestnictwo społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji i zarządzania to jeden ze sposobów usprawnienia zarządzania JST. System ułatwiający społeczeństwu lokalnemu zarządzanie JST zakłada, że głos społeczeństwa pełni rolę opiniotwórczą, co pozwala na utrzymanie niezakłóconych relacji pomiędzy społeczeństwem a sprawowaną władzą.

W związku z powyższym zjawisko partycypacji jest niezwykle istotną formą uczestnictwa w życiu lokalnej społeczności.

Choć w polskim prawodawstwie regulacje, które mogą być interpretowane, jako „otwierające” rządzenie na głos i udział obywateli, znajdują się w aktach prawnych bardzo różnej rangi: od ustawy zasadniczej, po dokument wewnętrzny Rady Ministrów rzadko, kiedy są to zapisy mówiące wprost o obowiązku konsultacji społecznych lub innych procedurach włączania obywateli w procesy decyzyjne. Nigdzie również nawet w tych nielicznych przypadkach, gdy konsultacje są nakazane lub zalecane nie określa się szczegółowo trybu organizowania i przeprowadzania konsultacji społecznych.

Patrząc, więc na polskie uwarunkowania prawne partycypacji obywatelskiej z tej perspektywy, wydaje się, że niezbędne dla rozwoju tego podej-

¹⁵ Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz. U. 2000, Nr 88, poz. 985.

¹⁶ N. Lauriusz, *Wprowadzenie do partycypacji społecznej w Polsce*, [w:] M. Ćwiklicki, M. Frącek, *Partycypacje społeczne w Polsce. Atlas dobrych praktyk*, wyd. Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2013, s. 35.

¹⁷ I. Raszeja-Ossowska, *Wieś współdecyduje. Poradnik partycypacji społecznej dla organizacji wiejskich*, Fundacja Wspomagania Wsi, [www.org.pl/?p], (23.04.2015).

ścia jest wprowadzenia bardziej szczegółowych regulacji określających tryb przeprowadzania konsultacji społecznych na każdym ich etapie¹⁸.

LITERATURA:

- [1] Doroszewski W. (red.), *Słownik Języka Polskiego*, t. 6, Warszawa 1964.
- [2] Hauser J. (red.), *Komunikacja i partycypacja społeczna. Poradnik*, Kraków 1999.
- [3] Lauriusz N., *Wprowadzenie do partycypacji społecznej w Polsce*, [w:] M. Ćwiklicki, M. Frącek, *Partycypacje społeczne w Polsce. Atlas dobrych praktyk*, wyd. Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków 2013.
- [4] Nizik-Dobosz I., *Partycypacja, jako pojęcie w instytucjach demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego* [w:] B. Dolnicki, *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, wyd. Lex a Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- [5] Wierzbica A., *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Konferencja naukowa, Katowice 14-15 marca 2013 r., „Samorząd Terytorialny” 6/2013.

Akty prawne

- [6] Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, Dz. U. 2000, Nr 88, poz. 985.
- [7] Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz. U. 2001, Nr 112, poz. 1198.
- [8] Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz. U. 2003, Nr 96, poz. 873.

Zasoby internetowe

- [9] Dębczyński J., *Rola partycypacji społecznej w tworzeniu wieloletnich planów inwestycyjnych przez samorządy*, Belsk Duży 2000, [www.resmanageme Znt.pl/doc/Artykuly_rola_partycypacji.rt], (21.04.2015).
- [10] Łukowski W., [www.maszgłos.pl], (16.04.2015).
- [11] Makowski G., *Rzecz o względności prawa do partycypacji – miejscowe uregulowania w zakresie udziału obywateli w sesjach organów stanowiących sa-*

¹⁸ K. Starzyk, *Uwarunkowania prawne partycypacji obywatelskiej w Polsce*, Pracownia Badań i Innowacyjności Społecznych „Stocznia” na [www.partycypacjeobywatelskie.pl], (18.04.2015), s. 8.

- morządy terytorialnego, [http://www.academia.edu/4742144/Rzecz_o_wzgl%C4%99dno%C5%9Bci_prawa_do_partycypacji_miejscowe_uregulowania_w_zakresie_udzia%C5%82u_obywateli_w_sesjach_organ%C3%B3w_stanowi%C4%85cych_samorządy_terytorialnego], (21.04.2015).
- [12] Raszeja-Ossowska I., *Wieś współdecyduje. Poradnik partycypacji społecznej dla organizacji wiejskich*, Fundacja Wspomagania Wsi, [www.org.pl/?p], (23.04.2015).
- [13] Reguński J., *Samorząd Terytorialny*, [w:] Imiołczyk B., ABC Samorządu Terytorialnego. Poradnik nie tylko dla radnych, Edycja opracowana dzięki Fundacji Batorego, [www.froll.org.pl]. (21.04.2015).
- [14] Starzyk K., *Uwarunkowania prawne partycypacji obywatelskiej w Polsce, Pracownia Badań i Innowacyjności Społecznych „Stocznia”*, [www.partycypacjebywatelskie.pl], (18.04.2015).

STRESZCZENIE

Prawne uwarunkowania partycypacji społecznej w Polsce

Ważnym aspektem integrującym społeczność lokalną jest sama władza i realizowana przez nią wizja przywództwa. Pojęcie partycypacji społecznej oznacza udział obywateli w zarządzaniu sprawami społeczności, której są członkami. Konsultacje społeczne mogą ułatwiać podejmowanie trafnych decyzji oraz zapobiegać lokalnym konfliktom czy protestom. Dialog między organami władzy a społecznością lokalną jest niezwykle istotny, a partycypacja społeczna w procesie zarządzania JST umożliwia rozwiązanie pewnych spornych kwestii już na etapie rozpoczynania pracy nad projektami.

SUMMARY

Law conditions of social participation in Poland

An important aspect of integrating local community are the authorities themselves and the vision of leadership implemented by them. The concept of social participation means participation of citizens in managing the affairs of the community of which they are members. Social consultations can facilitate better decisions and prevent local conflicts or protests. The dialogue between the authorities and the local community is extremely important, and social participation in the management of local government units helps to resolve certain contentious issues at the stage of starting work on the project.



Jacek Wychowanek
Uniwersytet Ekonomiczny
we Wrocławiu

Rola oraz znaczenie innowacji i tradycji w małych przedsiębiorstwach

WSTĘP

Innowacja oraz tradycja są pojęciami przeciwstawnymi, jednakże wzajemnie się przenikającymi. Pierwsze z nich jest dążeniem do wprowadzania zmian czy też nowych rozwiązań, z kolei drugie opiera się na zachowaniu tego, co było i jego dalszym wykorzystywaniu. Tradycja oraz innowacja – wzajemnie postrzeganie tych dwóch terminów jest przede wszystkim stosowane w małych przedsiębiorstwach, które starają się łączyć ze sobą te dwa przeciwstawne elementy. Wiele z nich, w tym także firmy rodzinne, starają się w jak najlepszy sposób usprawnić oraz unowocześnić swoją produkcję, wykorzystując do tego innowacyjne „pomysły”. Jednocześnie starają się stosować dobre i już sprawdzone rozwiązania, biorąc pod uwagę zaufanie, jakim obdarzają ich klienci, jak również współczesną modę na produkty tradycyjne oraz zwyczajowy sposób ich wytwarzania.

Celem niniejszego artykułu jest przybliżenie roli, jaką tradycja oraz innowacje spełniają w funkcjonowaniu małych przedsiębiorstw oraz zaprezentowanie wzajemnego wykorzystywania tych dwóch pojęć w praktyce, na przykładzie piekarni Profit-Bis.

1. CZYM JEST INNOWACJA? POJĘCIE, ZNACZENIE ORAZ RODZAJE INNOWACJI

Hasło „innowacja” napotykamy w zasadzie na każdym etapie naszego życia: w pracy zawodowej, jako źródło „czegoś” nowego w firmie, a także w życiu prywatnym, np. podczas zakupu sprzętu RTV do własnego „M”. Innowacja to czynność, która towarzyszy każdemu z nas. Czym zatem do-

kładnie jest wspomniana innowacja? Pojęcie to pochodzi od łacińskiego słowa *inovatio* i rozumiane jest przede wszystkim, jako tworzenie czegoś nowego¹. Według J. Baruka, innowacja to „(...) celowo zaprojektowana przez człowieka zmiana dotycząca produktu, metod wytwarzania, organizacji pracy i produkcji lub metod zarządzania, zastosowana po raz pierwszy w danej społeczności (najmniejszą społecznością jest przedsiębiorstwo) w celu osiągnięcia określonych korzyści społeczno-gospodarczych (...)”². Biorąc pod uwagę definicję innowacji wg podręcznika OSLO Manual, innowacja to „wdrożenie nowego lub znacząco udoskonalonego produktu (wyrobu lub usługi) lub procesu, metody marketingowej lub nowej metody organizacyjnej w praktyce gospodarczej, organizacji miejsca pracy lub stosunkach z otoczeniem”³.

Podobnych definicji pojęcia innowacji można by przytaczać jeszcze wiele, gdyż w literaturze ekonomicznej znajduje się wiele różnych przykładów. Jednakże wyróżnia się dwie dominujące interpretacje tego terminu. Z jednej strony innowacja ujmowana jest jako proces, na który składają się następujące elementy: powstanie pomysłu, prace badawczo-rozwojowe, które kończą się stworzeniem projektu, następnie jego produkcją oraz jego upowszechnianiem. Z drugiej strony innowacja rozumiana jest jako rezultat całego procesu, czyli dobra, usługi czy też pomysłu, które są postrzegane przez docelowego odbiorcę, jako coś nowego⁴. To właśnie innowacje wiążą się z procesem rozwoju oraz wiedzy i przekształcania ich na wartość handlową⁵.

Z innowacją nierozzerwalnie łączy się pojęcie innowacyjności, przez którą należy rozumieć „całokształt działań naukowych, technicznych, organizacyjnych, finansowych i komercyjnych, które rzeczywiście prowadzą lub mają w zamierzeniu prowadzić do wdrażania innowacji. Niektóre z tych działań same z siebie mają charakter innowacyjny, natomiast inne nie są nowością, lecz są konieczne do wdrażania innowacji”⁶. A zatem działanie innowacyjne przedsiębiorstwa oznacza jego „(...) skłonność i zdolność (...) do tworzenia nowych produktów oraz podnoszenia jakości i nowoczesności już produkowanych wyrobów, nowych lub zmienionych procesów technologicznych lub organizacyjno-technicznych oraz systemów zarządzania i motywacji”⁷.

¹ [http://www.wsz-pou.edu.pl/magazyn/index.php?p=&strona=mag_radom60&nr=60&p], (01.05.2015).

² J. Baruk, *Dylematy rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw*, Gospodarka Narodowa, Warszawa 2002 nr 3, s. 55.

³ Komisja Europejska, *Podręcznik Oslo*, wydanie trzecie, 2008, s. 48.

⁴ P. Dzikowski, *Barierzy działalności innowacyjnej przedsiębiorstw przemysłowych funkcjonujących w Wielkopolsce w latach 2011-2012*, [w:] *Innowacje przyszłością rozwoju gospodarki*. Cz. I, pod. red. A. Świadek, Wydawnictwo Naukowe IVG, Szczecin 2013, s. 47.

⁵ J. Baruk, *Zarządzanie wiedzą i innowacjami*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006, s. 90.

⁶ Komisja Europejska, *Podręcznik Oslo*, wydanie trzecie, 2008, s. 49.

⁷ J. Kowalik, *Innowacje jako czynnik przewagi konkurencyjności polskich przedsiębiorstw* [w:] Sobolak L. (red. naukowa), *Innowacyjne aspekty przedsiębiorstwa globalnego w zintegrowanej Europie*, Wydawnictwo Wydziału Zarządzania Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2007, s. 288.

Podsumowując, innowacje i innowacyjność, oznaczają dla każdego z nas zmiany, nowości oraz zdolność, jak i gotowość do ich poszukiwania, tworzenia, absorpcji i wprowadzania w praktyce gospodarczej. Wszelkie działania innowacyjne odgrywają niekwestionowaną rolę w rozwoju wszystkich podmiotów gospodarczych, miast, regionów i całych gospodarek, coraz istotniejszą na globalnym rynku, w warunkach wzrastającej konkurencji i przechodzenia do gospodarki opartej na wiedzy.⁸ Dla większości małych przedsiębiorstw stosowanie działań innowacyjnych to proces wielowymiarowy, będący częścią ich wewnętrznej strategii opartej przede wszystkim na popycie (sprzedaży), a dokładniej rzecz biorąc, na rozpoznaniu potrzeb rynkowych w celu wejścia na rynek z nowymi produktami lub produktami znacząco udoskonalonymi. Przedsiębiorca z sektora małych przedsiębiorstw, wprowadzając produkt innowacyjny, umacnia swoją decyzję wieloma badaniami i obserwacjami rynku. Decyzja ta musi być trafna, gdyż konsekwencje popełnionego błędu mogą nawet zakończyć się likwidacją małego przedsiębiorstwa.

Jak można zaklasyfikować innowacje? Zgodnie z podręcznikiem OSLO Manual wyróżnia się cztery podstawowe typy innowacji (rysunek 1):



Rysunek 1. Zestawienie poziomów innowacyjności państw UE w 2014 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Podręcznik Oslo*, wydanie trzecie, 2008, s. 50-53.

⁸ E. Stawasz, *Rozwój badań nad innowacyjnością małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, (w:) *Nurt metodologiczny w naukach o zarządzaniu*, (red.) W. Błasczyk, I. Bednarska-Wnuk, P. Kuźbik, Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica, Łódź 2010, s. 123.

Innowacje w obrębie produktów (*product innovation*) oznaczają wprowadzenie na rynek nowego lub znacząco ulepszanego wyrobu lub usługi w odniesieniu do ich charakterystyk lub przeznaczenia. Ulepszenie może dotyczyć specyfikacji technicznych, komponentów, materiałów, wbudowanego oprogramowania, łatwiejszej obsługi przez użytkownika oraz innych cech funkcjonalnych. Przykładami innowacji produktowej są: kamery cyfrowe, pierwszy przenośny odtwarzacz MP3, laptopy, smartfony, nawigacje GPS – jako przykłady innowacji w obrębie samego produktu. Zastosowanie „oddychających” tkanin w odzieży to przykład innowacji produktowej polegającej na wykorzystaniu nowych materiałów poprawiających działanie produktu. **Innowacje w obrębie procesów** (*process innovation*) oznaczają wprowadzenie do praktyki w przedsiębiorstwie nowych, lub znacząco ulepszonych, metod produkcji lub dostaw. Do tej kategorii zalicza się znaczące zmiany w zakresie technologii, urządzeń oraz/lub oprogramowania. Przykładem nowych metod produkcji jest wdrożenie nowych urządzeń automatyzujących proces produkcyjny, zaś dostawy to przede wszystkim tematyka działań logistycznych i tu przykładem jest wprowadzenie systemu kontroli przepływu towarów opartego na kodach kreskowych. **Innowacje marketingowe** (*marketing innovation*) charakteryzują się natomiast zastosowaniem nowej metody marketingowej obejmującej znaczące zmiany w konstrukcji produktu, jego opakowaniu, pozycjonowaniu, promocji, strategii cenowej lub modelu biznesowym. Przykłady dla innowacji marketingowych to m.in. zmiany w projekcie/konstrukcji produktów polegające na modyfikacji formy i wyglądu produktów, nie prowadzące do przeobrażenia ich cech funkcjonalnych ani użytkowych, nowe smaki produktów, nowe kanały oraz sposoby sprzedaży i prezentacji produktów, karty stałego klienta czy też stosowanie celebrity endorsement – wykorzystywanie znanej osoby jako użytkownika produktu. Ostatni rodzaj innowacji – **innowacje organizacyjne** (*organisational innovation*), oznaczające wdrożenie nowatorskiej metody organizacyjnej przedsiębiorstwa, metod działania, nowej organizacji, miejsc pracy lub odświeżonej organizacji relacji zewnętrznych. Celem tego typu innowacji jest m.in. osiągnięcie lepszych wyników, poprzez redukcję kosztów administracyjnych, kosztów transakcyjnych lub dostaw czy podniesienie poziomu zadowolenia z pracy. Nowe zasady działania (*business practices*) to przede wszystkim wdrażanie nowych systemów, takich jak: systemy zarządzania jakością, wprowadzenie lean production (odchudzona produkcja) czy skuteczniejszych sposobów służących poprawie procesu uczenia się i udostępniania wiedzy w ramach firmy⁹.

Kwestią nie podlegającą dyskusji jest fakt, iż wprowadzane innowacje powinny przynieść organizacji korzyści. Przede wszystkim będzie to jej ciągły rozwój, który wpłynie z kolei na konkurencyjność i zdolność utrzymania się na wymagającym rynku¹⁰.

⁹ Komisja Europejska, *Podręcznik Oslo*, wydanie trzecie, 2008, s. 50-53.

¹⁰ J. Targalski, *Przedsiębiorczość i zarządzanie małym i średnim przedsiębiorstwem*, Difin, Warszawa 2014, s. 89.

2. UWARUNKOWANIA AKTYWNOŚCI INNOWACYJNEJ MAŁYCH PRZEDSIĘBIORSTW

Aktywność innowacyjna przedsiębiorstw uwarunkowana jest wieloma aspektami. Do najczęściej występujących czynników zalicza się te o charakterze ekonomicznym, jednakże mogą one również przybierać formę czynników socjologicznych, psychologicznych, filozoficznych, historycznych, jak również uwarunkowań organizacyjnych. Powyższe typy czynników w odniesieniu do przedsiębiorstw można podzielić na dwie inne grupy, tj. na uwarunkowania wewnętrzne oraz uwarunkowania zewnętrzne¹¹.

Zdolność do wprowadzania przez przedsiębiorstwa innowacji uzależniona jest od pewnych warunków. Zalicza się do nich przede wszystkim posiadane przez przedsiębiorstwa zasoby, a mianowicie zasoby rzeczowe, finansowe, ludzkie oraz organizacyjne. Aspekt finansowy decyduje między innymi o tym, ile środków można przeznaczyć na prace badawczo-rozwojowe. Z kolei do zasobów organizacyjnych zalicza się przykładowo kompetencje, umiejętności, doświadczenie oraz kulturę organizacyjną danego przedsiębiorstwa, przy czym najważniejszym czynnikiem decydującym o innowacyjności organizacji jest czynnik ludzki. Warto także podkreślić, iż wielkość przedsiębiorstwa również ma znaczenie w kwestiach innowacyjności danej organizacji¹².

Małe przedsiębiorstwo – zgodnie z definicją zawartą w Rozporządzeniu Komisji UE nr 651/2014, przedstawia się jako „(...) przedsiębiorstwo, które zatrudnia mniej niż 50 pracowników i którego roczny obrót lub roczna suma bilansowa nie przekracza 10 milionów EUR”¹³. Nie ulega zatem wątpliwości, iż szanse na dynamicznym rynku innowacji małych firm szacowane są na niższym poziomie możliwości niż duże przedsiębiorstwa. Aczkolwiek obecnie w gospodarce eksperci wskazują na zwiększającą rolę i znaczenie innowacyjności małych przedsiębiorstw w rozwoju krajowym i globalnym. Czym zatem powinny charakteryzować się małe przedsiębiorstwa, jakie są ich mocne strony w dziedzinie wdrażania innowacji? Za mocne strony można uznać:

- prostą i efektywną organizację motywującą do rozwoju,
- elastyczność w przystosowywaniu do zmieniającego się rynku i zmian technicznych,
- dynamiczni, przedsiębiorczy menadżerowie,
- skłonność do podejmowania ryzyka,

¹¹ S. Motyka, *Pomiar innowacyjności przedsiębiorstwa*, [http://www.ptzp.org.pl/files/konferencje/kzz/artyk_pdf_2011/075.pdf], (03.05.2015).

¹² K. Koziol-Nadolna, *Ekonomiczne uwarunkowania działalności innowacyjnej przedsiębiorstw w Polsce*, [w:] *Innowacje przyszłością rozwoju gospodarki. Część II*, pod red. A. Świadek, J. Wiśniewska, Naukowe Wydawnictwo IVG, Szczecin 2013, s. 48-49.

¹³ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu, załącznik 1.

- nieznaczną biurokrację i prostą strukturę organizacyjną,
- nieformalną i efektywną komunikację wewnętrzną,
- nagradzanie za nieoczekiwane polepszenie wyników,
- kreatywność i przedsiębiorczość,
- działalność w wąskich niszach rynkowych,
- zdolność do wykorzystywania nowych rynków o wysokim ryzyku¹⁴.

Małe przedsiębiorstwa swoich szans na innowacyjność i rozwój powinny poszukiwać poprzez pozyskiwanie zewnętrznych zasobów kapitałowych, i to nie tylko w zakresie finansowym, ale również wsparcia zasobu ludzkiego. W Polsce wsparcie dla innowacyjności skierowane dla małych przedsiębiorstw zawiera się w następujących formach:

- różnego typu dotacje i dofinansowania z programów oferowanych przez Unię Europejską, np. Program Operacyjny Inteligentny Rozwój,
- ośrodki szkoleniowo-doradcze: doradztwo oraz szkolenia, czyli szerzenie wiedzy i umiejętności,
- centra transferu technologii: oferowana jest tutaj pomoc finansowa (różnego typu pożyczki i kredyty na preferencyjnych warunkach) skierowana do osób rozpoczynających działalność gospodarczą oraz młodych firm bez historii kredytowej,
- inkubatory przedsiębiorczości: pomoc techniczna i lokalowa dla nowych przedsiębiorstw,
- parki technologiczne, strefy biznesu: ta forma pomocy skupia się na tworzeniu skupisk przedsiębiorców (cluster) i szerzeniu innowacji poprzez łączenie usług biznesowych i różnych form pomocy na zagospodarowanym terenie¹⁵.

W latach 2011-2013 aktywne innowacyjnie przedsiębiorstwa przemysłowe oraz usługowe stanowiły odpowiednio 18,4% oraz 12,9% ogólnej liczby tych podmiotów (wobec 17,7% i 13,9% w latach 2010-2012), przy czym największy odsetek podmiotów aktywnych innowacyjnie występował jednakże wśród jednostek największych¹⁶. Potwierdzają to także inne statystyki – PARP¹⁷ w 2015 roku opublikował raport dotyczący innowacyjności za lata 2010-2012, w którym można przeczytać, iż polskie małe przedsiębior-

¹⁴ H. Mizgajski, *Aktywność innowacyjna polskich małych i średnich przedsiębiorstw w procesie integracji z Unią Europejską*, Prace Habilitacyjne Akademii Ekonomicznej w Poznaniu nr 4, Poznań, 2002, s. 57 oraz J. Targalski, *Przedsiębiorczość i zarządzanie małym i średnim przedsiębiorstwem*, Difin, Warszawa 2014, s. 103.

¹⁵ J. Targalski, *Przedsiębiorczość i zarządzanie małym i średnim przedsiębiorstwem*, Difin, Warszawa 2014, s. 100-103.

¹⁶ Główny Urząd Statystyczny, *Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2011-2013*, Warszawa 2014, s. 9.

¹⁷ Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości – PARP.

stwa charakteryzują się niemal najniższą innowacyjnością zarówno technologiczną (11%), jak i nie technologiczną (12%) na tle krajów europejskich. Średnia dla krajów Unii Europejskiej dla innowacji technologicznych wynosi 37% zaś na innowacje nie technologiczne 38%¹⁸. Mimo negatywnych trendów, rola małych przedsiębiorstw dla gospodarki jest nieoceniona. W świetle danych Głównego Urzędu Statystycznego, działające w Polsce przedsiębiorstwa sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) generują blisko trzy czwarte polskiego PKB¹⁹ (73%–71,8% w 2011 r.). W strukturze udziału w PKB przedsiębiorstw MSP generują co drugą złotówkę (48,5%), w tym najmniejsze firmy blisko co trzecią (29,7%). Udział średnich podmiotów jest trzy razy mniejszy (11,0%) niż mikro firm, a małych – prawie cztery razy (7,8%)²⁰. Udział sektora MSP w inwestycjach wahał się w latach 2003–2012 w przedziale od 44% do 50%, przy czym w 2012 r. nieznacznie spadł do poziomu z 2009 r., mianowicie do 48%, w tym udział w wartości nakładów inwestycyjnych ogółem małych i mikro firm uplasował się odpowiednio jako 11,19% i 15,74%²¹.

3. POJĘCIE I ZNACZENIE TRADYCJI W MAŁYCH PRZEDSIĘBIORSTWACH

Pojęcie tradycji jest terminem wielowymiarowym, którego nie można jednoznacznie zdefiniować. Zgodnie z definicją zaprezentowaną w Słowniku współczesnego języka polskiego pod pojęciem tradycji rozumie się: „(...) przekazywane z pokolenia na pokolenie historycznie ukształtowane obyczaje, poglądy, wierzenia, zasady postępowania, sposoby myślenia. Również zwyczaje”²².

Tradycję można rozumieć także jako skumulowany dorobek kulturowy, alboż wykorzystywane przez ludzi wzory działania czy też obiekty, a także urządzenia, z którymi mamy styczność w naszych codziennych działaniach, nie są naszymi wytworami. Można jedynie wprowadzać do nich drobne modyfikacje, jednakże korzystamy przede wszystkim z już gotowych elementów, które powstały w przeszłości²³.

Kontynuując powyższe rozważania, pojęcie tradycji można rozumieć zatem na trzy sposoby. Po pierwsze, tradycja w rozumieniu najszerzym oznacza utożsamianie jej z tym wszystkim, co już było, czyli z całą dotychczasową przeszłością danej społeczności. Po drugie, termin tradycji w ujęciu węższym oznacza tylko te elementy wywodzące się z przeszłości, które

¹⁸ M. Nieć, red., P. Zadura-Lichota, *Innowacyjna przedsiębiorczość w Polsce. Odkryty i ukryty potencjał polskiej innowacyjności*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości PARP, Warszawa 2015, s. 16.

¹⁹ produkt krajowy brutto

²⁰ R. Zakrzewski, red. P. Zadura-Lichota, A. Tarnawa, *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2012–2013*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości PARP, Warszawa 2014, s. 14.

²¹ M. Nieć, ibidem, s. 37.

²² K. Niemiec, *Tradycja*, Gazeta Uniwersytecka UŚ w Katowicach, NR 3 (103) grudzień 2002, <http://gazeta.us.edu.pl/node/215251>, (03.05.2015).

²³ P. Sztompka, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2002, s. 248.

mają znaczący, a nawet bezpośredni, wpływ na działania podejmowane w teraźniejszości. Po trzecie, w ujęciu najwęższym tradycja odzwierciedla wyłącznie tylko te elementy pochodzące z przeszłości, które przez ludzi, żyjących współcześnie, zostają wybrane, jak również wyróżnione przez nich w szczególny sposób²⁴.

Z kolei aspekt biznesowy pojęcia tradycji oznacza najczęściej tzw. zestaw wartości dodanych, które jednoznacznie kojarzą się z samą marką czy też produktem. Zalicza się tu przede wszystkim takie elementy, jak: wysoka jakość produktu, tradycyjna receptura produktu, bogate doświadczenie, a także zaufanie oraz solidność. Widać tu występującą zależność, gdyż wieloletnia obecność danej firmy na rynku, co za tym idzie, posiadane przez nią doświadczenie, wpływają na budowanie wśród potencjalnych konsumentów zaufania. Z kolei to podnosi zarówno renomę przedsiębiorstwa, jak i prestiż marki. Jednakże, skupiając się na polskich przedsiębiorstwach, należy zwrócić uwagę, iż w wyniku wielu zawirowań historycznych, a także zmian politycznych, tradycje polskiej przedsiębiorczości nie są długie. Wiele firm, które działały przed wojną upadły, bądź też zawiesiły swoją działalność²⁵.

W przypadku małych przedsiębiorstw tradycja oznacza pewność oraz poczucie stabilności, jednakże w gospodarce wolnorynkowej i konkurencyjnej, w walce o klienta rozwiązania tradycyjne są wystawione na ciężką próbę. Dlatego też zauważalne jest przenikanie się w małych firmach rozwiązań zarówno tradycyjnych, jak i innowacyjnych. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż takie rozwiązanie gwarantuje przedsiębiorcy możliwość oferowania produktów oraz wyrobów tradycyjnych, na które obecnie występuje duży popyt, co z kolei zaspokaja potrzeby klienta, a jednocześnie zapewnia producentowi atrakcyjne koszty produkcji, gdyż stosuje on nowoczesne rozwiązania produkcyjne²⁶.

Warto zaznaczyć, iż tradycja w małych przedsiębiorstwach w dobie unowocześniania produkcji nie przetrwałaby, gdyby jej stosowanie nie byłoby uzasadnione rachunkiem korzyści dla organizacji. Oprócz podtrzymywania tradycji, jej kultywowania czy też dokumentowania, wykorzystywanie w przedsiębiorstwie może być związane z:

- tzw. modą na tradycję, czyli jej wykorzystywaniem w promocji przedsiębiorstwa, zwłaszcza w branży spożywczej, gdzie stosowanie tradycyjnych receptur, rozwiązań, sposobów wytwarzania produktów jest ważne dla klienta,
- propagowaniem pożądanых przez właściciela zachowań u swoich pracowników, czyli z odwoływaniem się do tradycyjnych zachowań lub też wartości, które są ważne dla funkcjonowania przedsiębiorstwa,

²⁴ P. Sztompka, *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2002, s. 248.

²⁵ K. Wawrzycka, *Tradycje polskiej przedsiębiorczości – Filip Nereusz Szaniawski*, [http://blog.rzetelnafirma.pl/tradycje-polskiej-przedsiębiorczosci-filip-nereusz-szaniawski], (03.05.2015).

²⁶ M. Dunicz, J. Wychowanek, *Istota i znaczenie tradycji przedsiębiorstwa produkcyjnego*, [w]: Kreatywność. Innowacyjność. Przedsiębiorczość. Zarządzanie operacyjne w teorii i praktyce organizacji biznesowych, publicznych i pozarządowych, pod. red. L. Kowalczyka, F. Mroczko, Wydawnictwo Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości w Wałbrzychu, Wałbrzych 2014, s. 528.

- zachowaniem tradycji dla pokoleń, gdzie jest to najczęściej wykorzystywane w przedsiębiorstwach rodzinnych²⁷.

Najczęściej spotykanym elementem tradycji w polskich małych przedsiębiorstwach jest tzw. produkt tradycyjny. Zgodnie z ustawą o rejestracji i ochronie nazw i oznaczeń produktów rolnych i środków spożywczych oraz o produktach tradycyjnych została utworzona Lista Produktów Tradycyjnych²⁸. Najważniejszym celem przyświecającym stworzeniu powyższej listy była i jest promocja oraz rozpowszechnianie informacji o dobrach i produktach, które są wytwarzane tradycyjnymi, a także historycznie uwarunkowanymi metodami. Początkowo zasięg terytorialny promocji jest ograniczony tylko do terytorium Polski, po to, by w następnych krokach mógł on być w sposób bardziej skuteczny promowany za granicą. Oprócz tego, lista ta służy także, w sposób pośredni, do przygotowania producentów do rejestracji nazw wpisany na tę listę do wpisania ich na podobną listę na szczeblu unijnym²⁹.



Rysunek 2. Ilość produktów tradycyjnych w województwach

Źródło: Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, [<http://www.minrol.gov.pl/Jakosc0-zywnosci/Produkty-regionalne-i-tradycyjne/Lista-produktow-tradycyjnych>] (03.05.2015).

²⁷ Ibidem, s. 528.

²⁸ Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi: *Przepisy polskie – produkty regionalne i tradycyjne*, [<http://www.minrol.gov.pl/Jakosc-zywnosci/Produkty-regionalne-i-tradycyjne/Przepisy-polskie-Produkty-regionalne-i-tradycyjne>], (03.05.2015).

²⁹ Tradycyjne produkty: *Lista Produktów Tradycyjnych MRiRW*, [<http://www.produkty-tradycyjne.pl/lista-produktow-tradycyjnych-mrirw>], (03.05.2015).

Na Listę Produktów Tradycyjnych wpisywane są wyłącznie produkty, których „(...) jakość lub wyjątkowe cechy i właściwości wynikają ze stosowania tradycyjnych metod produkcji, stanowiące element dziedzictwa kulturowego regionu, w którym są wytwarzane, oraz będące elementem tożsamości społeczności lokalnej”³⁰. Warto także zaznaczyć, że poprzez tradycyjne metody produkcji rozumie się te, które są wykorzystywane od co najmniej 25 lat³¹.

Pierwszym produktem tradycyjnym, który został wpisany na powyższą listę, jest pierzekaczewnik, czyli pieróg z województwa podlaskiego, będący jednocześnie specjalnością zamieszkujących ten rejon Polski Tatarów³².

Na powyższym rysunku zaprezentowano mapę Polski, na której została zaznaczona liczba przedsiębiorstw tradycyjnych w każdym województwie. Wynika z niej, iż najwięcej takich firm znajduje się w województwie podkarpackim, natomiast najmniej w województwie warmińsko-mazurskim. Warto także zaznaczyć, że istnieje 81 przedsiębiorstw, które posiadają więcej niż jeden zarejestrowany produkt tradycyjny. Natomiast odnosząc się do województwa dolnośląskiego, są tu zarejestrowane 44 produkty tradycyjne, z czego 8 to wyroby piekarnicze i cukiernicze³³.

Podsumowując, tradycja jest pojęciem złożonym, silnie związanym z kulturą oraz z przeszłością. W zależności od postrzegania tego terminu zauważalny jest niewątpliwie wpływ „wytworów przeszłości” na teraźniejszość. Podobnie jest w przedsiębiorstwach. Tradycja odgrywa znaczącą rolę nie tylko w kwestiach związanych z produkcją, ale także z zarządzaniem. Tradycja przedsiębiorstwa jest też silnie związana z jego doświadczeniem i obecnością na rynku; im dłużej się na nim znajduje, tym większe wzbudza on zaufanie u obecnych i potencjalnych konsumentów. To powoduje, że w kampaniach promocyjnych przedsiębiorstwa podkreślają właściwy dla nich element tradycji – czy to wieloletnią obecność na rynku, wykorzystywanie tradycyjnych technik produkcji czy też oferowanie produktów opartych na tradycyjnych recepturach.

4. ROLA INNOWACJI I TRADYCJI W ZARZĄDZANIU MAŁYM PRZEDSIĘBIORSTWEM – STUDIUM PRZYPADKU: PIEKARNIA PROFIT-BIS

Produkt tradycyjny nie jest jedynym elementem tradycji występującym w małym przedsiębiorstwie. Ważne również jest zarządzanie wykorzystujące

³⁰ Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi: *Przepisy polskie – produkty regionalne i tradycyjne*, [<http://www.minrol.gov.pl/Jakosc-zywnosci/Produkty-regionalne-i-tradycyjne/Przepisy-polskie-Produkty-regionalne-i-tradycyjne>], (03.05.2015).

³¹ Ibidem.

³² Tradycyjne produkty: *Lista Produktów Tradycyjnych MRiRW*, [http://www_produkty-tradycyjne.pl/lista-produktow-tradycyjnych-mrirw], (03.05.2015).

³³ M. Dunicz, J. Wychowanek, *Istota i znaczenie tradycji przedsiębiorstwa produkcyjnego*, [w]: Kreatywność. Innowacyjność. Przedsiębiorczość. Zarządzanie operacyjne w teorii i praktyce organizacji biznesowych, publicznych i pozarządowych, pod. red. L. Kowalczyka, F. Mroczko, Wydawnictwo Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości w Wałbrzychu, Wałbrzych 2014, s. 531.

elementy tradycyjne. Jednakże istotna jest również umiejętność dostosowywania rozwiązań innowacyjnych do tradycyjnych technik produkcji.

Przykładem takiej organizacji jest mająca siedzibę w Jaworzynie Śląskiej piekarnia Profit-Bis. Głównym przedmiotem tego działającego od 1997 roku przedsiębiorstwa jest zarówno produkcja pieczywa, jak również wyrobów cukierniczych.

Pierwszym elementem związanym silnie z tradycją produkcji są materiały reklamowe piekarni, które charakteryzują pieczywo, jako te wypiekane na naturalnym zakwasie, które nie zawiera żadnych polepszaczy ani konserwantów. Właśnie to stanowi najważniejszą tradycję piekarni – receptura stosowana od samego początku, która gwarantuje niezwykłą jakość i smak oferowanych wypieków.

Jednakże, właśnie dla zapewnienia tradycyjnego charakteru wypieku, przedsiębiorstwo to musiało podjąć pewne działania innowacyjne, mające na celu unowocześnienie produkcji, co jednocześnie dało gwarancję obniżenia kosztów związanych z wypiekiem tradycyjnym. Dlatego też, przez okres dwóch lat trwały poszukiwania właściwego nowoczesnego pieca oraz odpowiedniej dla zachowania tradycyjnego wypieku technologii. Zdecydowano się na zastosowanie nowego pieca, działającego na zasadzie pieca ceramicznego, w którym unikalny obieg powietrza ma na celu zapewnienie równomiernego rozkładu temperatury na całej powierzchni wypiekowej pieca. Zakup ten umożliwił właścicielom piekarni ciągle oferowanie tradycyjnego i zdrowego pieczywa, przy jednoczesnym unowocześnieniu swojej linii produkcyjnej i obniżeniu kosztów.

Z kolei tradycja w zarządzaniu przede wszystkim widoczna była w działaniach piekarni Profit-Bis, kiedy ta odmówiła produkcji oraz wypieku pieczywa dla sieci dyskontów. Wynikało to przede wszystkim z tego, iż przy znaczącym zwiększeniu produkcji wymagana byłaby mechaniczna obróbka, co z kolei doprowadziłoby do dosypywania do ciasta składników, które nie byłyby naturalne, a zatem jakość oferowanego pieczywa znacząco by spadła. Właściciele piekarni wyszli z założenia, że zwiększenie oraz uproszczenie produkcji pieczywa wiązałoby się z rezygnacją przez wielu obecnie stałych klientów dokonywania u niej zakupów. Dlatego też postanowiono zachować produkcję tradycyjną o wysokiej jakości oferowanego pieczywa kosztem zwiększenia produkcji i rynków zbytu.

Elementem zarówno tradycyjnego, jak i innowacyjnego zarządzania w tym przedsiębiorstwie jest również ciągle dążenie do poszerzania asortymentu poprzez oferowanie nowych wypieków opartych na tradycyjnych recepturach, technologiach produkcji, a także metodach wypieku. Działania te są przede wszystkim związane ze zwiększającymi się wymaganiami klientów, do potrzeb których trzeba się dostosować, i które to potrzeby trzeba zaspokoić.

To właśnie powiązanie tradycji i nowoczesności w piekarni Profit-Bis gwarantuje wysoką jakość, także niepowtarzalne walory smakowe oferowanych produktów. Wynika to z tego, iż piekarnia ta łączy ze sobą stare, ale jednocześnie sprawdzone receptury z procesem technologicznym, który jest oparty na metodzie tradycyjnego wypieku. Oprócz tego, łączone są również wysokiej jakości surowce z nowoczesnym parkiem maszynowym. Wszyst-

kim tym działaniom towarzyszy także optymalne zarządzanie procesem wytwarzania oferowanych dóbr.

Warto ponadto wspomnieć, iż w przypadku opisywanej piekarni zastosowanie tradycji we wszystkich formach ma nie tylko wydźwięk stricte ekonomiczny. Zarówno dla właścicieli piekarni, jak i jej pracowników, tradycja ma także charakter emocjonalny. Dualizm postrzegania tradycji w piekarni wynika przede wszystkim z tego, iż jej klienci darzą zaufaniem oraz szacunkiem nie tylko samą wysoką jakość oferowanych produktów, ale także wizerunek rzemieślnika.

Mali przedsiębiorcy z branży piekarniczej, chcąc kultywować tradycję, jakość oraz naturalność swoich wyrobów, narażeni są na duże ryzyko oraz trudności. Wynika to ze spadającej sprzedaży wyrobów piekarniczych przy jednoczesnej promocji pieczywa przez sieci handlowe. Mimo oferowanej pomocy przez państwo – Fundusz Promocji Ziarna Zbóż i Przetworów Zbożowych, w którym można odnaleźć takie pozycje jak: projekt Tradycja i smak polskiego pieczywa, kwota dofinansowania 107 659 złotych lub Święto Chleba w Wielkopolsce (113 400 złotych)³⁴, rola i zaangażowanie małych przedsiębiorstw w swój ciągły rozwój jest nieunikniona i kluczowa.

Jak wynika z powyższych rozważań, jeżeli przedsiębiorstwo chce utrzymać swoją konkurencyjność, jakość oferowanych produktów oraz podtrzymywać zaufanie swoich klientów oraz budować ją wśród nowych, tradycja i innowacja powinny iść ze sobą w parze. Kompilacja tych dwóch pojęć w zarządzaniu przedsiębiorstwem jest kluczowa dla ich promocji i dalszego rozwoju.

PODSUMOWANIE

Innowacja i tradycja to pojęcia wielowymiarowe i ważne w obecnej gospodarce rynkowej. Zastosowanie techniki ich wzajemnego wykorzystywania daje małym przedsiębiorstwom możliwość budowania swojej pozycji na rynku, oferując produkt tradycyjny, a zarazem innowacyjny, o wysokiej jakości. W przedstawianym przypadku, produktem jest pieczywo, które dzięki temu działaniu zachowało swoje wszystkie walory, przy jednoczesnym zastosowaniu innowacyjnych pieców produkcyjnych, które zoptymalizowały koszty produkcji, ale nie zakłóciły tradycyjnego sposobu wypieku. Ta integracja dostarcza produkt, który w pełni satysfakcjonuje klienta.

Obecna rola tradycji i innowacji w zarządzaniu przedsiębiorstwem ma nie tylko znaczenie w zakresie kosztowym i optymalizacyjnym, wpływa w głównej mierze na budowanie marki i pozycji małego przedsiębiorstwa, które wkładając wielkie zaangażowanie, jest w stanie zatrzymać i pozyskać coraz to nowszych klientów, oferując nietuzinkowy produkt.

Mimo faktu, iż małym przedsiębiorstwom trudniej jest inwestować w innowacyjność, posiadają one wiele zalet i mocnych stron sprzyjających innowacyjnym działaniom. Ponadto dostępnych jest wiele możliwości pomo-

³⁴ G. Olma, *W piekarni, cukierni, Sieci promują pieczywo*, Agencja Mediowo-Konsultingowa ZOOM, Katowice 2015, s. 26.

cy oferowanych przez państwo m.in. różnego typu dotacje z funduszy unijnych. Należy pamiętać, iż małe przedsiębiorstwa to siła napędowa rozwoju gospodarki, a zatem propagowanie innowacyjnych rozwiązań w tej grupie przedsiębiorców jest niezwykle ważne.

LITERATURA:

- [1] Baruk J., *Dylematy rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw*, nr 3, Gospodarka Narodowa, Warszawa 2002.
- [2] Baruk J., *Zarządzanie wiedzą i innowacjami*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006.
- [3] Dunicz M., *Wychowanek J., Istota i znaczenie tradycji przedsiębiorstwa produkcyjnego*, [w]: Kreatywność. Innowacyjność. Przedsiębiorczość. Zarządzanie operacyjne w teorii i praktyce organizacji biznesowych, publicznych i pozarządowych, pod. red. L. Kowalczyka, F. Mroczo, Wydawnictwo Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości w Wałbrzychu, Wałbrzych 2014.
- [4] Dzikowski P., *Bariery działalności innowacyjnej przedsiębiorstw przemysłowych funkcjonujących w Wielkopolsce w latach 2011-2012*, [w]: Innowacje przyszłością rozwoju gospodarki. Cz. I, pod. red. A. Świadek, Wydawnictwo Naukowe IVG, Szczecin 2013.
- [5] Komisja Europejska, *Podręcznik Oslo*, wydanie trzecie, 2008.
- [6] Kowalik J., *Innowacje jako czynnik przewagi konkurencyjności polskich przedsiębiorstw*, [w:] Sobolak L. (red.), *Innowacyjne aspekty przedsiębiorstwa globalnego w zintegrowanej Europie*, Wydawnictwo Wydziału Zarządzania Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2007.
- [7] Koziół-Nadolna K., *Ekonomiczne uwarunkowania działalności innowacyjnej przedsiębiorstw w Polsce*, [w]: *Innowacje przyszłością rozwoju gospodarki. Część II*, pod red. A. Świadek, J. Wiśniewska, Naukowe Wydawnictwo IVG, Szczecin 2013.
- [8] Mizgajska H., *Aktywność innowacyjna polskich małych i średnich przedsiębiorstw w procesie integracji z Unią Europejską*, Prace Habilitacyjne Akademii Ekonomicznej w Poznaniu nr 4, Poznań, 2002.
- [9] Nieć M., red. Zadura-Lichota P., *Innowacyjna przedsiębiorczość w Polsce. Odkryty i ukryty potencjał polskiej innowacyjności*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości PARP, Warszawa 2015.
- [10] Nieć M., red. Zadura-Lichota P., Tarnawa A., *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2012-2013*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości PARP, Warszawa 2014.

- [11] Stawasz E., *Rozwój badań nad innowacyjnością małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, (w:) Nurt metodologiczny w naukach o zarządzaniu, (red.) W. Błaszczyk, I. Bednarska-Wnuk, P. Kuźbik, Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica, Łódź 2010.
- [12] Sztompka P., *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Wydawnictwo Znak, Kraków 2002.
- [13] Targalski J., *Przedsiębiorczość i zarządzanie małym i średnim przedsiębiorstwem*, Difin, Warszawa 2014.
- [14] Zakrzewski R., red. Zadura-Lichota P., Tarnawa A., *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce w latach 2012–2013*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości PARP, Warszawa 2014.

Zasoby internetowe

- [15] [http://www.wsz-pou.edu.pl/magazyn/index.php?p=&strona=mag_radom60&nr=60&p], (01.05.2015).
- [16] Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi: *Przepisy polskie – produkty regionalne i tradycyjne*, [<http://www.minrol.gov.pl/Jakosc-zywnosci/Produkty-regionalne-i-tradycyjne/Przepisy-polskie-Produkty-regionalne-i-tradycyjne>], (03.05.2015).
- [17] Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, [<http://www.minrol.gov.pl/Jakosc0-zywnosci/Produkty-regionalne-i-tradycyjne/Lista-produktow-tradycyjnych>], (03.05.2015).
- [18] Motyka S., *Pomiar innowacyjności przedsiębiorstwa*, [http://www.ptzp.org.pl/files/konferencje/kzz/artyk_pdf_2011/075.pdf], (03.05.2015).
- [19] Niemiec K., *Tradycja*, Gazeta Uniwersytecka UŚ w Katowicach, nr 3 (103) grudzień 2002, [<http://gazeta.us.edu.pl/node/215251>], (03.05.2015).
- [20] Tradycyjne produkty: *Lista Produktów Tradycyjnych MRiRW*, [<http://www.pr.odykty-tradycyjne.pl/lista-produktow-tradycyjnych-mrirw>], (03.05.2015).
- [21] Wawrzycka K., *Tradycje polskiej przedsiębiorczości – Filip Nereusz Szaniawski*, [<http://blog.rzetelnafirma.pl/tradycje-polskiej-przedsiębiorczosci-filip-nereusz-szaniawski>], (03.05.2015).

Inne

- [22] Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu, załącznik 1.
- [23] Główny Urząd Statystyczny, *Działalność innowacyjna przedsiębiorstw w latach 2011-2013*, Warszawa 2014.

- [24] Olma G., *W piekarni, cukierni, Sieci promują pieczywo*, Agencja Mediowo-Konsultingowa ZOOM, Katowice 2015.

STRESZCZENIE

Rola oraz znaczenie innowacji i tradycji w małych przedsiębiorstwach

Małe przedsiębiorstwa funkcjonujące w obecnej gospodarce rynkowej muszą podejmować działania innowacyjne. Jest to kierunek ich rozwoju. Dla przedsiębiorstw, których podstawą funkcjonowania jest tradycyjny produkt bądź sposób jego wytwarzania, istotnym jest zintegrowanie we własnych działaniach powyższych pojęć, tj. innowacji i tradycji. Ten sposób zarządzania wspomaga budowanie marki i pozycji przedsiębiorstwa.

Celem artykułu jest przybliżenie roli jaką tradycja oraz innowacje spełniają w funkcjonowaniu małych przedsiębiorstw oraz zaprezentowanie wzajemnego wykorzystywania tych dwóch pojęć w praktyce na przykładzie piekarni. Poza definicjami, rodzajami oraz przykładami innowacji i tradycji, omówione zostały także uwarunkowania małych przedsiębiorstw dla działań innowacyjnych oraz studium przypadku.

SUMMARY

The role and importance of innovation and tradition in small businesses

Small-sized enterprises in the current market economy must take innovative actions. It is direction of their development. For enterprises, of which a traditional product or a way of producing it are a base of functioning, integrating above notions: the innovation and the tradition in own action is significant. This way of managing will assist building the brand and the position of the enterprise.

Introducing the role the tradition and innovations are fulfilling which in functioning to small-sized enterprises is a purpose of the article and presenting mutual using these two notions in practice on the example of the bakery. Apart from definitions, kinds and examples of the innovation and the tradition, also conditioning of small-sized enterprises was discussed for innovative actions and the case study.



Łukasz Żabski
Uniwersytet Ekonomiczny
we Wrocławiu

Problematyka działalności komercyjnej spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego¹

WSTĘP

W obowiązującym prawie jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania własne, w celu zaspokojenia potrzeb członków społeczności lokalnej. W szczególności są to zadania o charakterze użyteczności publicznej, których istotą jest bieżące i nieprzerwane świadczenie i dostarczanie usług i dóbr publicznych. Forma wykonywania zadań wpisujących się w obszar gospodarki komunalnej może być wybrana przez samorząd swobodnie, jednak w granicach przepisów prawa. Oznacza to, że mogą także prowadzić działalność gospodarczą bezpośrednio lub pośrednio. Bezpośrednia działalność dotyczyć może wykonywania zadań przez powołane przez siebie podmioty. Samorząd pełni zarówno w tym przypadku funkcje wykonawcze, jak i kontrolne. Natomiast pośrednia działalność przejawiać się może w zlecaniu przez samorząd określonych zadań innym podmiotom prywatnym lub organizacjom pożytku publicznego, stowarzyszeniom czy związkom jednostek samorządu terytorialnego.

Praktyka dowodzi, że zadania z zakresu użyteczności publicznej zleca się spółkom prawa handlowego, które zostały utworzone lub do których dołączyły samorządy. Stanowią one obecnie ważny element sektora komunalnego, bowiem sprzyjają efektywniejszemu zarządzaniu majątkiem JST oraz przyczyniają się do rozwoju wspólnot lokalnych. Niemniej jednak prowadzenie działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego stanowi przedmiot dyskusji w literaturze, zwłaszcza w kwestii dopusz-

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

czalności i zasadności takiej aktywności samorządu. W szczególności kontrowersje budzi działalność komercyjna prowadzona poza sferą użyteczności publicznej.

Celem niniejszej pracy jest omówienie problematyki prowadzenia działalności komercyjnej przez spółki, w których udziały lub akcje posiadają jednostki samorządu terytorialnego.

W realizacji celu pracy posłużono się metodą analizy i krytyki piśmiennictwa z zakresu organizacji gospodarki komunalnej oraz prowadzenia działalności komercyjnej spółek prawa handlowego z udziałem jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto wykorzystano metodę badania raportów Najwyższej Izby Kontroli.

1. PROWADZENIE DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego jest specyficzną częścią gospodarki komunalnej². Jednocześnie należy zaznaczyć, że gospodarka komunalna jest elementem składowym działalności samorządowej, która zawiera szerszy zakres przedmiotowy³.

O istocie gospodarki komunalnej jako przedmiotu prowadzenia działalności gospodarczej wypowiedział się Naczelny Sąd Administracyjny, który w swoim wyroku stwierdza, że „zasadnicza odmienność między gospodarką komunalną a działalnością gospodarczą polega głównie na tym, że gospodarka komunalna nie ma celu zarobkowego. Musi się ona mieścić w ramach działalności komunalnej, a jej obligatoryjnym celem pozostaje wykonywanie zadań własnych gminy, w tym zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty (zadań użyteczności publicznej). Gmina jest przede wszystkim organem władzy publicznej, przez co siłą rzeczy musi przejąć określone funkcje interwencyjne w gospodarce. Chodzi tu zwłaszcza o dziedziny działalności społecznie niezbędnej, w których podmioty prywatne nie są zainteresowane podjęciem działalności (np. brak opłacalności), o tworzenie nowych miejsc pracy, o podtrzymywanie lokalnych tradycji oraz lokalnych ośrodków aktywności gospodarczej i kulturalnej”⁴.

Zagadnienie działalności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego jest bardzo mocno ugruntowane w przepisach prawa. W szczególności podstawę prawną prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego stanowi Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, ustawa o gospodarce komunalnej oraz przepisy ustaw samorządowych.

Dokonując wykładni norm Konstytucji RP dotyczących samorządu terytorialnego, szczególnie znaczenie dla omawianej problematyki zyskują art. 20, art. 22 i art. 32 ust 2. Pierwszy przepis stanowi, że podstawą ustroju

² A. Folgier, *Działalność gospodarcza a funkcje i zadania gmin*, [w:] J. Parchomiuk, B. Uljasz, E. Kruk (red.), *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009, s. 577 i nast.

³ A. Doliwa, *Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego*, C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 357.

⁴ Wyrok NSA z 19 stycznia 2003 r., SA/Gd 1968/02, OSS z 2003 r., nr 4, poz. 105.

gospodarczego RP jest społeczna gospodarka rynkowa, oparta na wolności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. Z kolei drugi artykuł stanowi, że ograniczenie działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Trzeci przepis gwarantuje, że nikt nie może być dyskryminowany w życiu gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny. W związku z powyższym słuszne jest stwierdzenie, że prowadzenie działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego jest prawnie dopuszczalne. Aczkolwiek przytoczone regulacje prawne nie przesadzają o warunkach i atrybutach aktywności gospodarczej.

Zdaniem A. Doliwy samorządowe osoby prawne ze względu na swój status podmiotowy, zdolność do działań faktycznych i prawnych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność oraz charakter wykonywanych zadań mogą być dopuszczone do realizacji działalności gospodarczej⁵. Ponadto zobowiązane są one do działalności zgodnej z interesem publicznym, który jest bezpośrednio kształtowany przez potrzeby i oczekiwania społeczeństwa. Wobec tego działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego należy postrzegać jako formę wykonywania zadań własnych ukierunkowanych przede wszystkim na realizację interesu publicznego.

W polskim samorządzie terytorialnym to gminy zostały wyposażone w największą swobodę wyboru form prowadzenia gospodarki komunalnej. Wiąże się z tym ustalenie zasad, form i warunków jej prowadzenia. Dzięki tej autonomii, gminy mogą tworzyć własną strategię gospodarczą dążącą do rozwoju jednostki i podnoszenia jakości życia jej mieszkańców. Bardzo ważnym zagadnieniem dla prawnej charakterystyki gospodarki komunalnej ma pojęcie „swobody organizatorskiej”, która jest niezbywalną cechą każdej działalności gospodarczej, w tym także działalności gospodarczej JST podejmowanej w interesie publicznym i w granicach prawa⁶.

Zgodnie z treścią art. 9 ustawy o samorządzie gminnym oraz odpowiednio art. 6 i art. 8 ustaw o samorządzie powiatowym i województwa, w celu wykonywania zadań, JST mogą tworzyć jednostki organizacyjne i zawierać umowy z innymi podmiotami. JST mogą dokonać wyboru formy organizacyjno-prawnej samodzielnie, za pośrednictwem tworzonych spółek kapitałowych oraz wykorzystując cywilnoprawne formy realizacji zadań. Tym samym działalność gospodarcza JST jako pośrednia forma realizacji zadań publicznych wpisuje się w aktywności zawarte w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej.

Działalność jednostek samorządu terytorialnego w sferze użyteczności publicznej obejmuje szereg zadań. Charakteryzuje się ona tym, że usługi i dobra świadczone są w sposób ciągły i nieprzerwany oraz bez względu na wysokość dochodów czy instytucji z nich korzystających. Dobra i usługi są dostarczane nieodpłatnie lub odpłatnie, pokrywając tym samym koszty ich

⁵ A. Doliwa, *Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego*, C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 369.

⁶ M. Kulesza, *Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne*, „Samorząd terytorialny” 2012, nr 7-8, s. 9.

wytworzenia, świadczenia⁷. Wobec tego działalność ta ma cechy działalności gospodarczej przedstawionej w art. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Cel zarobkowy tej działalności jest dopuszczalny. Każda działalność w sferze użyteczności publicznej wymaga posiadania środków finansowych, które pozwolą nie tylko ją prowadzić, ale podejmować inwestycje w infrastrukturę komunalną. Zysk stanowić może jeden z celów funkcjonowania podmiotów świadczących usługi użyteczności publicznej z zamiarem rozwoju oprowadzonej działalności. Osiąganie dochodu przez samorząd w sferze użyteczności publicznej jest przejawem racjonalnego, rozsądnego i opartego na kryterium ekonomicznym wykonywania zadań własnych⁸. Zdaniem W. Goneta postrzeganie działalności gospodarczej w sferze użyteczności publicznej nieorientowanej na zysk traci na znaczeniu. Dla potwierdzenia swojej tezy podaje przykład art. 2 pkt 2 ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, w którym ustawodawca zdefiniował pojęcie „niezbędnych przychodów”. Zgodnie z powołanym przepisem, rozumie się je jako „wartość przychodów w danym roku obrachunkowym, zapewniających ciągłość zbiorowego zaopatrzenia w wodę odpowiedniej jakości, ilości i zbiorowego odprowadzania ścieków, które przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne powinno osiągnąć na pokrycie uzasadnionych kosztów, związanych z ujęciem i poborem wody, eksploatacją, utrzymaniem i rozbudową urządzeń wodociągowych i urządzeń kanalizacyjnych oraz osiągnięcie zysku”⁹. Oznacza to, że w przypadku tej branży ustawodawca nakazuje przedsiębiorstwom poszukiwanie źródeł osiągania dodatnich wyników finansowych, które umożliwią realizację jasno określonych celów publicznych.

Działalność zarobkowa (komercyjna) jednostki samorządu terytorialnego jest dopuszczalna w gminach i województwach, ale pod pewnymi warunkami. Z art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej wynika, że gmina może prowadzić komercyjną działalność gospodarczą, jednak tylko na zasadzie pomocniczości (subsydiarności), przejawiającej się w poszukiwaniu środków na realizację zadań publicznych. Jest to czynnik zwiększający motywację gminy do efektywniejszego i racjonalnego gospodarowania mieniem komunalnym. Ponadto pozytywnym efektem jest także rozwój lokalny¹⁰. Z kolei powiaty mogą prowadzić działalność tylko w sferze użyteczności publicznej.

Możliwość podejmowania przez samorządy działalności komercyjnej, która z reguły nastawiona jest na realizację zysku spotyka się w literaturze z wieloma kontrowersjami. E. Denek jako argumenty przeciwne prowadzenia działalności komercyjnej JST podaje:

- niebezpieczeństwo prowadzenia przez JST działalności mniej efektywnie niż podmioty prawne (wynika to ze specyfiki i charakteru administracji publicznej),

⁷ S. Kańduła, J. Przybylska, *Organizacja działalności gospodarczej samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2008, s. 29.

⁸ W. Gonet, *Spółki komunalne*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 12-13.

⁹ Art. 2 pkt 2 ustawy dnia 7 czerwca 2001r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków.

¹⁰ Zob. E. Wojciechowski, *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, Warszawa 1997, s. 24-32.

- niebezpieczeństwo strat jako pochodnych ryzyka prowadzonej działalności, obciążają one społeczność lokalną,
- naruszenie reguł wolnego rynku poprzez uprzywilejowaną pozycję JST jako monopolisty,
- mniejsze skoncentrowanie na zadaniach publicznych,
- możliwość powstawania korupcji¹¹.

Z kolei zwolennicy koncentrują się na tym, że dochody z działalności komercyjnej mogą stanowić dodatkowe źródło zasilania budżetu jednostki, motywuje do efektywnego i aktywnego gospodarowania majątkiem komunalnym, jest zgodna z regułami wolnego rynku, gdyż gmina która jest osobą prawną może prowadzić także działalność gospodarczą obok innych podmiotów¹².

Podsumowując można stwierdzić, że działalność gospodarcza samorządu terytorialnego dotyczy przede wszystkim zadań publicznych, które zostały nałożone na jednostki samorządowe. W swojej działalności nie powinny koncentrować się na osiąganiu zysku, jednak jego pojawienie się jest pozytywnym aspektem prowadzonej aktywności i dowodem na racjonalne gospodarowanie mieniem komunalnym.

2. DOPUSZCZALNOŚĆ TWORZENIA SPÓŁEK PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Jednostki samorządu terytorialnego mogą dokonać wyboru prowadzenia gospodarki komunalnej biorąc pod uwagę charakter i rozmiar prowadzonej działalności oraz warunki lokalne i ogólną sytuację jednostki.

W art. 2 ustawy o gospodarce komunalnej wskazano na dwie zasadnicze formy prowadzenia gospodarki komunalnej, tj. samorządowy zakład budżetowy i spółki prawa handlowego. Użycie w powoływanym przepisie określenia „w szczególności” wskazuje na możliwość wyboru innych form organizacyjnych, między innymi jednostki budżetowe, których funkcjonowanie zostało uregulowane w ustawie o finansach publicznych. W literaturze podkreśla się, że taka konstrukcja powoduje, że na tej samej płaszczyźnie prawnej stanowią się np. jednostki nie posiadające osobowości prawnej (np. zakłady budżetowe) i spółki prawa handlowego będące odrębnymi osobami prawnymi. A. Mituś podkreśla, że obie formy ze względu na swoją specyfikę inaczej prowadzą gospodarkę komunalną¹³. Kompetencje do two-

¹¹ E. Denek, *Usługi bankowe dla samorządu terytorialnego*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 2000, s. 21.

¹² Więcej zob. S. Kańduła, J. Przybylska, *Organizacja działalności gospodarczej samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2008, s. 31.

¹³ A. Mituś, *Gospodarka komunalna gminy. Kontrowersje wokół ustawy*, „Przegląd Samorządowy. Monitor Zamówień Publicznych”, 2005, nr 5, s. 35-37.

rzenia, łączenia i likwidowania tych jednostek sektora finansów publicznych posiadają organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą także prowadzić gospodarkę komunalną prze powierzanie wykonywania części zadań osobom fizycznym, prawnym lub jednostką organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, w drodze zawierania umów na zasadach ogólnych i z uwzględnieniem przepisów szczególnych¹⁴. Ponadto samorządy mogą zawierać umowy o partnerstwie publiczno-prawnym, w celu realizacji określonego zadania, przewidzianego w przepisach ustawy o partnerstwie publiczno-prawnym.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjne, a także przystępować do takich form organizacyjno-prawnych podmiotów gospodarczych¹⁵. Ponadto przewidziano, że JST mogą tworzyć osobowe spółki komandytowe i komandytowo-akcyjne¹⁶. Przepisy powoływanej ustawy zakazują natomiast gminom tworzenia przez nich spółek cywilnych, których prawna organizacja zawarta została w kodeksie cywilnym. Na szczeblu powiatowym istnieje bezwzględny zakaz prowadzenia działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej¹⁷. Podobna sytuacja występuje w przypadku najwyższego szczebla samorządu terytorialnego - województwa. Ustawodawca zastrzegł także, że województwo może tworzyć i przystępować do spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, spółek akcyjnych lub spółdzielni, ale tylko w sferze użyteczności publicznej. Poza nią, powyższa norma prawna jest ważna w przypadku, gdy spółki wykonują czynności promocyjne, edukacyjne, wydawnicze i telekomunikacyjne, służące rozwojowi województwa¹⁸.

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

¹⁴ Art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996r. *o gospodarce komunalnej*, Dz. U. z 1997 r. nr 9, poz. 43 z późn. zm.

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

¹⁶ Kwestie ich tworzenia i organizacji zawarto w art. 14 ust. 1 ustawy z 2008 roku *o partnerstwie publiczno-prawnym*.

¹⁷ Art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. *o samorządzie powiatowym*, Dz. U. 1998 nr 91 poz. 578 z późn. zm.

¹⁸ Art. 13 pkt. 1 i 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. *o samorządzie województwa*, Dz. U. 1998 r. nr 9 poz. 576 z późn. zm.

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

Na gruncie form organizacyjno-prawnych spółek handlowych należy wskazać na kilka zasad. Wykładnia przepisów prawa wykazuje, że żadna jednostka samorządu terytorialnego nie może tworzyć spółek cywilnych. Z kolei powiaty i województwa nie mogą tworzyć ani przystępować do spółek osobowych.

Gminy nie mogą tworzyć ani przystępować do spółek partnerskich, ponieważ zgodnie z kodeksem spółek handlowych, prawo to przysługuje tylko osobom fizycznym wykonującym wolny zawód. W art. 10 ust. 1 ustawy o gospodarce komunalnej przewidziano możliwość tworzenia przez gminę spółek handlowych, czyli osobowych i kapitałowych. Poza sferą użyteczności publicznej zdaje się zgodne z prawem tworzenie spółek jawnych, komandytowych, komandytowo-akcyjnych. Pogląd ten spotyka się w literaturze nierzadko z krytyką. Wskazuje się, że obecność gminy w spółkach osobowych oznacza nieograniczoną odpowiedzialność majątkową za zobowiązania spółki. Jak uważa M. Ciepiela, mienie komunalne służy przede wszystkim realizacji celów publicznych, w związku z tym gminy powinny dążyć do ograniczenia niebezpieczeństwa jego utraty. Taką możliwość daje udział gminy w spółkach z o.o., S.A. lub komandytowo-akcyjnych i komandytowych¹⁹. Z tym twierdzeniem nie zgadza się W. Gonet, podając, że ustawodawca w art. 10 ust 1 i 2 ustawy o gospodarce komunalnej jasno wykazał, że przesłanką do tworzenia spółek handlowych, w tym także osobowych jest sytuacja, gdy zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny gminy do spółki albo też rozporządzenie nim w inny sposób, spowoduje poważną stratę majątkową. W związku z tym należy przyjąć, że ze względu na szczególną ochronę mienia komunalnego nie mogą być przez gminy tworzone osobowe spółki handlowe.

Kolejnym argumentem przeciwko tworzeniu spółek kapitałowych jest to, że gminy w spółkach komandytowych jako komandytariusz albo akcjonariusz w spółce komandytowo-akcyjnej pełni rolę bierną i ogranicza się tylko do przekazania kapitału. Wszelkie wpływy na bieżącą działalność przedsiębiorstwa zostają ograniczone. Powinna ona raczej pełnić rolę kreatora spółki i kontroli jej działalności, pozyskując jednocześnie środki na inwestycje od akcjonariuszy.

Nie do końca zrozumiałe jest, dlaczego powiaty nie mogą prowadzić działalności wykraczającej poza sferę użyteczności publicznej. Powiaty podobnie, jak województwa wykonują w niektórych przypadkach podobne zadania publiczne (np. w zakresie edukacji). Ustawodawca tylko województwom pozwolił na tworzenie np. spółek wykonujących usługi edukacyjne. Jest to dość wąska sfera działalności gospodarczej, która nie daje zbyt wielu szans na uzyskanie znacznych dochodów.

¹⁹ M. Ciepiela, *Formy komunalnej działalności gospodarczej*, „Przegląd ustawodawstwa Gospodarczego”, 2001, nr 6, s. 21-22.

3. DZIAŁALNOŚĆ KOMERCYJNA SPÓŁEK KOMUNALNYCH W OCENIE NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Prowadzenie działalności poza sferą użyteczności publicznej przez samorządy jest bardzo częstym przedmiotem kontroli przeprowadzanej przez Najwyższą Izbę Kontroli. W dokumencie pt.: „Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania wybranych spółek z udziałem samorządu gminnego na terenie Dolnego Śląska z września 2010 roku”²⁰ przedstawiono negatywną ocenę funkcjonowania wybranych spółek komunalnych ze względu na prowadzenie działalności gospodarczej nie związanej z realizacją zadań publicznych gminy z naruszeniem ustawowych ograniczeń. W pięciu badanych spółkach zidentyfikowano prowadzenie działalności gospodarczej z naruszeniem ustawowych ograniczeń omawianych w poprzednim podrozdziale artykułu. Dodatkowo stwierdzono, że działalność komercyjna nie była uzasadniona ekonomicznie, gdyż nie przynosiła zakładanych korzyści dla gmin. Dla przykładu Miasto Legnica będąc właścicielem Legnickiego Przedsiębiorstwa Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. obok realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej (gospodarka odpadami, tereny zielone i zarządzanie cmentarzem) prowadziła działalność komercyjną polegającą na wykonywaniu robót budowlanych na zamówienie sieci handlowych czy wynajmowaniu maszyn i urządzeń budowlanych oraz samochodów osobowych i ciężarowych dla podmiotów prywatnych.

Z kolei w raporcie z grudnia 2014 roku pt.: „Funkcjonowanie spółek komunalnych w województwie łódzkim” przygotowanym przez NIK²¹ stwierdzono, że kontrolowane spółki komunalne zaspokajały potrzeby mieszkańców, chociaż niejednokrotnie prowadziły dodatkowo działalność komercyjną, pomimo braku ustawowych przesłanek. Dla przykładu w Łodzi realizacja zadań publicznych była podstawowym przedmiotem działalności jedynie 12 z 23 spółek komunalnych. Niektóre tylko w teorii realizowały zadania publiczne, jednak faktycznie prowadziły działalność komercyjną.

W aktach założycielskich badanych spółek znaleziono zapisy, z których wynika możliwość prowadzenia działalności komercyjnej. Spółki zajmowały się na przykład sprzedażą paliw, papierosów, piwa i słodyczy na stacjach benzynowych, zarządzaniem wspólnotami mieszkaniowymi czy badaniem rynku opinii publicznej. Przychody uzyskane z tej działalności komercyjnej stanowiły od 10 do 80% przychodów ogółem (np. Miejski Zakład Komunikacji w Skierniewicach).

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli nieprawidłowości w funkcjonowaniu spółek komunalnych dowodzi, że mamy do czynienia z przekształcaniem się spółki komunalnej w spółkę typowo komercyjną. Ponadto wskazano, że przychody z działalności komercyjnej nie przynosiło oczekiwanego wzrostu efektywności ekonomicznej spółek. Część spółek przynosiła straty i musiały

²⁰ Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania wybranych spółek z udziałem samorządu gminnego na terenie Dolnego Śląska*, Warszawa 2010.

²¹ Najwyższa Izba Kontroli, *Funkcjonowanie spółek komunalnych w województwie łódzkim*, Warszawa 2014.

być dokapitalizowane przez właściciela (jednostkę samorządu terytorialnego).

Podejmowana przez gminy działalność gospodarcza powinna koncentrować się na ustawowych zadaniach i bazować na interesie publicznym. Jednak stwierdzone przypadki podejmowania działań, które wykraczają poza sferę użyteczności publicznej lub niezwiązanej z realizacją zadań własnych samorządu sprzyja naruszeniu zasad wolnego rynku, wzmocnienia monopolistycznej pozycji spółek komunalnej oraz odejścia od publicznego celu prowadzenia gospodarki komunalnej na rzecz poszukiwania sposobów wzbogacania się samorządu.

PODSUMOWANIE

Zadania jednostek samorządu terytorialnego mają charakter administracyjny i społeczno-socjalny. Oczekuje się, że ich główna uwaga będzie skierowana na realizację tych zadań. W pewnych tylko sytuacjach i uwarunkowaniach mogą one podejmować działalność poza sferą użyteczności publicznej (komercyjną).

Działalność gospodarcza jednostki samorządu terytorialnego można scharakteryzować jako wszelkie przejawy jej aktywności niezwiązane z działalnością władczą lub czynnościami prawa. Głównym jej celem jest realizacja zadań publicznych (wytwarzanie dóbr i świadczenie usług w dziedzinie infrastruktury technicznej i jak i społecznej dla wspólnot lokalnych) za pośrednictwem wyodrębnionych jednostek lub w innych formach przewidzianych w przepisach prawa. JST chcąc podjąć działalność gospodarczą mogą mieć na celu realizację zadań w sferze użyteczności publicznej lub osiągnięcie zysku (działalność komercyjna, zarobkowa). Z kolei mogą wykonywać działalność w sposób bezpośredni lub pośredni (tworząc lub obejmując udziały/akcje w spółkach prawa handlowego).

Opisane w artykule wyniki kontroli NIK dowodzą, że jednostki samorządu terytorialnego dopuszczają się łamania przepisów prawa dotyczących możliwości prowadzenia działalności czysto zorientowanej na zysk. Należy podkreślić, że przedstawiciele środowiska prawnego wskazują na niejednoznaczność norm prawa w tym zakresie i tym samym sprzyja to swobodnej interpretacji przez samorządy. Ponadto działalność ta nie ma zawsze uzasadnienia ekonomicznego, bowiem często, jak dowodzi praktyka gospodarcza przynosi straty.

Jednym z powodów niewłaściwej działalności spółek z udziałem JST jest nierzetelny i bierny nadzór właścicielski sprawowany przez organy wykonawcze, pełniące funkcje zgromadzenia wspólników/walnego zgromadzenia akcjonariuszy. W umowach/statutach spółek znajdują się zapisy pozwalające sądzić, że główna działalność podmiotu nie będzie tylko dotyczyła sfery użyteczności publicznej, ale będzie wykraczać poza nią. Wobec tego na etapie decyzji o utworzeniu czy przystępowaniu do spółki nie dochowano pełnej staranności o zgodność z przepisami prawa. Ponadto zastrzeżenia budzi rola organów stanowiących JST, które podejmując uchwałę zezwalającą organowi wykonawczemu na zaangażowanie się w działalność poza

sferą użyteczności publicznej (komercyjną) powinny przeprowadzić dokładną analizę celów prowadzonej działalności oraz określić jej potencjalne korzyści społeczne i ekonomiczne.

LITERATURA:

- [1] Ciepiela M., *Formy komunalnej działalności gospodarczej*, „Przegląd ustawodawstwa Gospodarczego, 2001, nr 6.
- [2] Denek E., *Usługi bankowe dla samorządu terytorialnego*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 2000.
- [3] Doliwa A., *Osobowość prawna jednostek samorządu terytorialnego*, C.H. Beck, Warszawa 2012.
- [4] Folgier A., *Działalność gospodarcza a funkcje i zadania gmin*, [w:] Parchoimiuk J., Uljasz B., Kruk E. (red.), *Dziesięć lat reformy ustrojowej administracji publicznej w Polsce*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2009.
- [5] Gonet W., *Spółki komunalne*, LexisNexis, Warszawa 2007.
- [6] Kańduła S., Przybylska J., *Organizacja działalności gospodarczej samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2008.
- [7] Kulesza M., *Gospodarka komunalna – podstawy i mechanizmy prawne*, „Samorząd terytorialny” 2012, nr 7-8.
- [8] Mituś A., *Gospodarka komunalna gminy. Kontrowersje wokół ustawy*, „Przegląd Samorządowy. Monitor Zamówień Publicznych”, 2005, nr 5.
- [9] Najwyższa Izba Kontroli, *Funkcjonowanie spółek komunalnych w województwie łódzkim*, Warszawa 2014.
- [10] Najwyższa Izba Kontroli, *Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania wybranych spółek z udziałem samorządu gminnego na terenie Dolnego Śląska*, Warszawa 2010.
- [11] Ustawa z dnia 20 grudnia 1996r. o gospodarce komunalnej. Dz. U. z 1997 r. nr 9, poz. 43 z późn. zm.
- [12] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. z 1990 r. nr 16, poz. 95.
- [13] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. 1998 nr 91 poz. 578.
- [14] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa, Dz. U. 1998 r. nr 9 poz. 576.

- [15] Ustawa z dnia 7 czerwca 2001r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, Dz. U. 2006 nr 123 poz. 858.
- [16] Wyrok NSA z 19 stycznia 2003 r., SA/Gd 1968/02, OSS z 2003 r., nr 4, poz. 105.

STRESZCZENIE

Problematyka działalności komercyjnej spółek z udziałem jednostek samorządu terytorialnego

Celem niniejszej pracy jest omówienie problematyki prowadzenia działalności komercyjnej przez spółki, w których udziały lub akcje posiadają jednostki samorządu terytorialnego. W pierwszej części pracy dokonano syntetycznej charakterystyki prowadzenia działalności gospodarczej przez samorządy. Opisano również podstawy i ograniczenia jej prowadzenia oraz omówiono dopuszczalność tworzenia spółek prawa handlowego. W drugiej części pracy przedstawiono wnioski płynące z raportów Najwyższej Izby Kontroli o prowadzeniu działalności komercyjnej przez spółki komunalne.

SUMMARY

The issue of commercial activities of municipal companies

The aim of this paper is to discuss of issues of commercial activities by companies in which shares are units of local government. In the first part of work characterized economic activity by local governments. Also described fundamentals and limits of its activity and discussed about the admissibility of the establishment of commercial companies. In the second part of the work presented the conclusions of the report of the Polish Supreme Audit Office of commercial activities by municipal companies.