ISSN 2450-3878

1996
Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości
WWSZiP

PRACE NAUKOWE

Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości
z siedzibą w Wałbrzychu

T.41

Samorząd terytorialny

organizacja, funkcjonowanie i kierunki rozwoju

Praca zbiorowa pod redakcją
Aliny Kulczyk-Dynowskiej
Piotra Laskowskiego

(2) 2017

Wałbrzych 2017

ISSN 2450-3878
ISBN 978-83-60904-48-0

T. 41
(2) 2017

PRACE NAUKOWE

Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości
z siedzibą w Wałbrzychu

Samorząd terytorialny

organizacja, funkcjonowanie i kierunki rozwoju

praca zbiorowa pod redakcją
Aliny Kulczyk-Dynowskiej
i Piotra Laskowskiego

Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości
z siedzibą w Wałbrzychu

PRACA ZBIOROWA POD REDAKCJĄ
dr Aliny Kulczyk-Dynowskiej
dr Piotra Laskowskiego

RECENZENT NAUKOWY
prof. zw. dr hab. Danuta Strahl

RADA PROGRAMOWA
Przewodniczący Rady Programowej – prof. zw. dr hab. inż. Franciszek Mroczko
Wiceprzewodniczący Rady Programowej – dr Paweł Falenta
Członkowie:
- prof. dr hab. inż. Lucjan Kowalczyk
- prof. zw. dr hab. Kazimierz Bobowski
- prof. dr hab. n. med. Jăroslav Opavskỳ

Redaktor Naczelny: prof. zw. dr hab. inż. Franciszek Mroczko
Zastępca Redaktora Naczelnego: dr Beata Owczarczyk
Sekretarz Redakcji: mgr Michał Lesman

Redaktorzy tematyczni:
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 – mgr Agnieszka Kühl
Redaktor techniczny projekt okładki – Władysław Ramotowski

ADRES REDAKCJI:
Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości z siedzibą w Wałbrzychu
58-309 Wałbrzych, ul. Wrocławska 10
www.pracenaukowe.wwszip.pl
e-mail: kustosz@wwszip.pl

ISSN 2450-3878
ISBN 978-83-60904-48-0

© Copyright by Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości z siedzibą w Wałbrzychu 2017
Wszelkie prawa zastrzeżone. Kopiowanie, przedrukowywanie i rozpowszechnianie całości lub fragmentów bez zgody wydawcy jest zabronione.

Redakcja deklaruje wersję papierową czasopisma jako podstawową.
Publikacjom w PN WSZiP przyznawane jest 6 punktów.

Printed in Poland

SPIS TREŚCI

Piotr Laskowski
Wstęp 5

Agata Buczak
Przedsiębiorcze kobiety Wałbrzycha w latach 2013-2015 – analiza wybranych danych statystycznych 7

Łukasz Dubiński
Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy – czy skuteczny instrument polityki przestrzennej? (analiza administracyjnoprawna) 21

Kamil Glinka
Miasto inteligentne, czyli jakie? Smart city w założeniach Krajowej Polityki Miejskiej 31

Krzysztof Hauke
Model prywatnej chmury obliczeniowej w procesie zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego na poziomie gminy 43

Sylwia Jagiełło
Niezależność energetyczna jako wyzwanie dla samorządów i administracji mieszkaniowej 61

Paweł Kamiński
Menedżer czy artysta? Profil zawodowy i wynagrodzenia dyrektorów samorządowych instytucji kultury na Dolnym Śląsku 73

Bożena Kuchmacz
Organizacja instytucji kultury w gospodarce lokalnej 83

Janusz Malinowski
Jak przygotować samorządy do wejścia w życie przepisów EU GDPR (eng) – European Union General Data Protection Regulation – RODO (rozporządzenie o ochronie danych osobowych) 99

Katarzyna Pieczarka
Polska e-administracja na tle państw członkowskich Unii Europejskiej w rankingu Indeksu Gospodarki i Społeczeństwa Cyfrowego – DESI 111

Beata Rosicka
Instrumenty organizacyjne polityki turystycznej aglomeracji wałbrzyskiej 125

Aneta Sempiak
Nowe zarządzanie publiczne – kierunki zmian w funkcjonowaniu sektora publicznego 141

Agnieszka Taurogińska-Stich
Kształtowanie kompetencji menedżersko-przywódczych w trakcie ćwiczenia „KRYZYS-15" i „KRYZYS-16" w Wyższej Szkole Oficerskiej Wojsk Lądowych imienia generała Tadeusza Kościuszki 155

Słowo wstępne

Istotność rozwoju lokalnego i regionalnego nie ulega dyskusji. Samorząd, partycypacja społeczna, społeczeństwo obywatelskie są nieodzowną częścią budowania lokalnych wspólnot i oddolnego kreowania ich rozwoju – przede wszystkim w sensie rozwoju społeczno-gospodarczego zlokalizowanego w przestrzeni określonej granicami administracyjnymi gminy, powiatu, czy województwa. Finanse publiczne stanowią dopełniający element działań mieszkańców, inwestorów i władz samorządowych w kwestii sterowania przyszłością ww. terytoriów, jakże często utożsamianych z tzw. małymi ojczyznami będącymi przeciwwagą dla wszechogarniającego procesu globalizacji.

Wymiana myśli, poglądów, doświadczeń teoretyków i praktyków zajmujących się zarządzaniem jednostkami samorządu terytorialnego wydaje się być jedyną drogą coraz skuteczniejszego oddziaływania na przedmiotową przestrzeń. Zmiana warunków otoczenia, zmieniające się relacje prawne, konieczność dostarczania społeczeństwu dóbr wysokiej jakości wymagają od jednostek samorządu terytorialnego permanentnego dostosowywania nie tylko systemu zarządzania, a także polityki finansowej.

Z uwagi na to Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości z siedzibą w Wałbrzychu po raz piąty podjęła się organizacji konferencji naukowej obejmującej obszar funkcjonowania samorządu terytorialnego. Trzy bloki tematyczne: zagadnienia społeczno-gospodarcze; problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego w praktyce oraz zagadnienia prawno-ustrojowe pozwalają na interdyscyplinarne spotkanie teoretyków i praktyków. Wśród kluczowych tematów konferencji zawarto: ewolucję ustroju samorządu terytorialnego, politykę lokalną i regionalną sektora publicznego, kwestie rozwoju ekonomicznego samorządu terytorialnego, nowoczesne narzędzia i instrumenty zarządzania JST, finanse publiczne, społeczne i kulturowe podstawy funkcjonowania samorządu terytorialnego, partycypację obywatelską i sposób percepcji samorządności przez mieszkańców, gospodarowanie majątkiem jednostek samorządowych oraz konkurencyjność jednostek samorządu terytorialnego.

Organizatorzy żywią nadzieję, iż publikacja będąca owocem Konferencji „Samorząd terytorialny – organizacja, funkcjonowanie i kierunki rozwoju" będzie użyteczna dla szerokiego grona odbiorców – zarówno praktyków lokalnej samorządności, teoretyków jak i studentów.

Alina Kulczyk-Dynowska, Piotr Laskowski

Agata Buczak
Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości
z siedzibą w Wałbrzychu

„Wygrywa tylko ten, kto ma jasno określony cel i nieodparte pragnienie, aby go osiągnąć”
Napoleon Hill

Przedsiębiorcze kobiety Wałbrzycha w latach 2013-2015 – analiza wybranych danych statystycznych

WPROWADZENIE

Rozwój małych i średnich przedsiębiorstw jest obecnie kluczowym czynnikiem wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy. Jest to też najbardziej czytelny i znaczący symbol przedsiębiorczości rozumianej jako „działalność charakteryzująca się twórczym myśleniem oraz twórczym podejściem do zasobów ludzkich i rzeczowych, którymi rozporządza przedsiębiorstwo, w celu wykorzystania wszelkich szans, jakie przynosi rozwój nauki i techniki”[1]. W Polsce działa 1,84 mln przedsiębiorstw niefinansowych, określanych jako przedsiębiorstwa aktywne[2]. Wśród tych firm większość stanowią przedsiębiorstwa mikro, małe i średnie – jest ich odpowiednio 1,76 mln; 59,2 tys. oraz 15,5 tys. Duże przedsiębiorstwa to grupa 3,4 tys. przedsiębiorstw[3]. W 1997 r. na rynku było 1,58 mln tego typu firm, a w 2013 r. liczba ta osiągnęła poziom 1,77 mln. Między 2013 a 2014 r. liczba przedsiębiorstw niefinansowych wzrosła o 4%[4].

---

[1] Penc J., *Encyklopedia zarządzania. Podstawowe kategorie i terminy*, Wydawnictwo WSSM, Łódź, 2008.
[2] Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, Warszawa 2016, s. 7. Dane za 2014 rok za publikacją *Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w 2014 roku*, Dane dotyczą sektora B-J, L-N, P-S PKD 2007.
[3] Tamże, s. 7.
[4] Działalność przedsiębiorstw niefinansowych 2014, Główny Urząd Statystyczny 2015 – [www.stat.gov.pl] – dostęp z 18.04.2016 r.

Według badań, jakie rokrocznie przeprowadza Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości: „ogólna ocena przedsiębiorczości w Polsce jest dość dobra – większość analizowanych wskaźników wzrasta, szczególnie jeśli chodzi o wyniki mikro- i małych firm. Liczba przedsiębiorstw działających w Polsce w ujęciu bezwzględnym jest wciąż wysoka, choć w odniesieniu do wielkości populacji daje nam ona 22. miejsce w UE. Nie słabnie też skłonność Polaków do zakładania firm – od 2014 r. odnotowuje się mocny wzrost odsetka mikroprzedsiębiorstw w całej populacji przedsiębiorstw. Rośnie także udział sektora MSP w tworzeniu PKB – do 2012 r. oscylował on między 47,3 a 48,6%, a od 2013 r. wynosi 50%. Widać także trend wzrostowy, jeśli chodzi o liczbę miejsc pracy w przedsiębiorstwach, produktywność przedsiębiorstw oraz nakłady inwestycyjne. Z drugiej strony, pomimo odnotowanych wzrostów, w większości analizowanych wymiarów, polskie przedsiębiorstwa osiągają niższe wyniki niż średnio firmy w UE”[5]. Na koniec 2015 roku[6] w Polsce zarejestrowanych było 1,84 mln firm, wśród których 253 tys. zaliczono do nowopowstałych, a 258 tys. zlikwidowano. 96% z łącznej liczby polskich firm 2015 roku były to mikroprzedsiębiorstwa, natomiast 48 firm przypadało na 1000 mieszkańców naszego kraju. Polskie firmy w 2015 roku miały 73,5% udziału w wartości wytworzonego PKB, przy czym mikrofirmom zawdzięczać należy 30,8% tej wartości, średnim firmom 10,6%, małym 8,8%, natomiast dużym 23,4%. Osób pracujących w gospodarce narodowej było 14,8 mln, z czego łącznie 9,1 mln pracowało w mikro, małych, średnich i dużych przedsiębiorstwach.

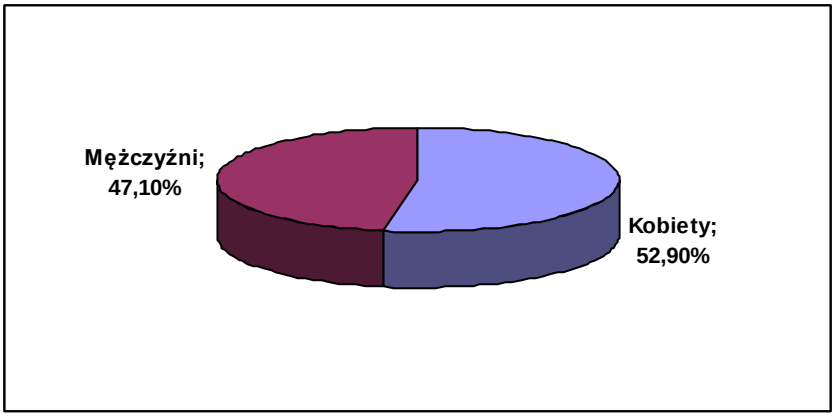
Jest to ogólny zarys profilu polskich przedsiębiorstw wynikający z opracowania danych na przełomie listopada i grudnia 2016 r., a dotyczących okresu 2014 i 2015 roku. Niestety dane Głównego Urzędu Statystycznego oraz podsumowania Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości mają jednak główną wadę – opracowania bilansowe pojawiają się z opóźnieniem niemal rocznym–w wypadku niektórych danych szczegółowych – co sprawia, że po ich zamieszczeniu wydają się „nieaktualne” i trudno przypisać do nich aktualną sytuację gospodarczą czy finansową. Główny Urząd Statystyczny w publikacjach określa takie dane „nieostatecznymi”.

Celem tego opracowania jest próba przedstawienia profilu działalności podmiotów gospodarczych, które w latach 2013-2015 zostały założone przez kobiety w Wałbrzychu-na podstawie wybranych danych pozyskanych z Głównego Urzędu Statystycznego i opartych w głównej mierze na bazie REGON i zestawieniu PKD. Prezentuje również ogólną liczbę zarejestrowanych firm w badanym okresie w mieście Wałbrzychu. Materiałem wyjściowym są wybrane, dostępne dane statystyczne podsumowujące rok 2015, a dotyczące województwa dolnośląskiego oraz miasta Wałbrzych.

[5] Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, Warszawa 2016, s. 5.
[6] Tamże, s. 2.

MIASTO WAŁBRZYCH – WYBRANE DANE ZA LATA 2013-2015

Wałbrzych od 1999 do 2002 roku miał rangę miasta na prawach powiatu. W 2003 roku miasto zostało włączone do powiatu ziemskiego na wniosek lokalnych polityków SLD, tym samym utracił rangę miasta na prawach powiatu. Po długich staraniach 1 stycznia 2013 roku Wałbrzych odzyskał rangę miasta na prawach powiatu. Zajmuje 85 km^2 powierzchni, a w roku 2015 liczyło 1363 osób na 1 km^2. Strukturę ludności Wałbrzycha w 2015 r. – według płci– przedstawiono na poniższym rysunku[7].

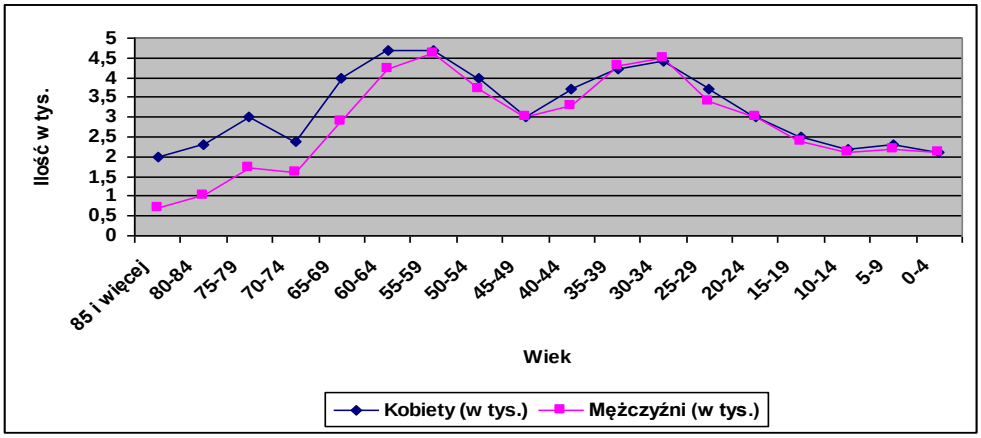


Rysunek 1. Struktura ludności miasta Wałbrzycha w procentach wg płci w 2015 roku

Źródło: opracowanie własne na podst. *Statystyczne Vademecum Samorządowca 2016,* Urząd Statystyczny we Wrocławiu, [www.stat.gov.pl – dostęp z dnia 15.04.2017 r.

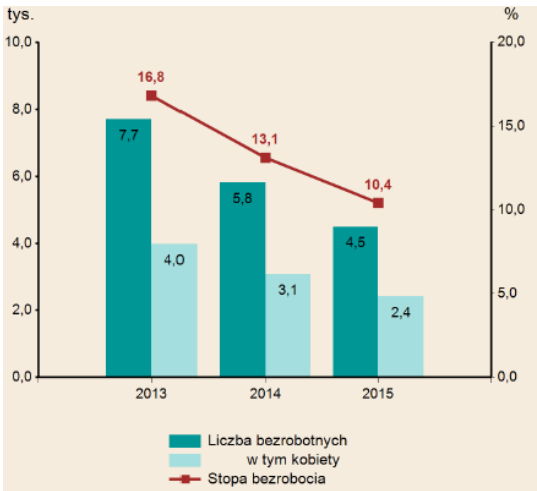
Bardziej szczegółowe informacje znajdują się w zestawieniu danych zawierających korelację płci i wieku mieszkańców Wałbrzycha w 2015 r. Grupa wiekowa 55-59 lat licząca blisko 6 tys. mieszkańców stanowi największą wartość w strukturze ludności Wałbrzycha w 2015 roku według wieku – zarówno wśród kobiet, jak i mężczyzn. Powyżej 4 tys. mieszkańców wskazano w grupie kobiecej i męskiej z przedziału wiekowego 30-34 lata oraz 35-39 lat. Wszystkie wartości zawarte zostały na rysunku 2[8].

[7] *Statystyczne Vademecum Samorządowca 2016,* Urząd Statystyczny we Wrocławiu, [www.stat.gov.pl] – dostęp z dnia 15.04.2017 r.
[8] Tamże, dostęp z dnia 15.04.2017 r.



Rysunek 2. Struktura ludności miasta Wałbrzycha wg wieku i płci w 2015 roku

Źródło: opracowanie własne na podst. *Statystyczne Vademecum Samorządowca 2016,* Urząd Statystyczny we Wrocławiu, [www.stat.gov.pl] – dostęp z dnia 15.04.2017 r.



Rysunek 3. Bezrobocie rejestrowane w % w latach 2013-2015 (stan na 31.12.2015 r.)

Źródło: *Statystyczne Vademecum Samorządowca 2016,* Urząd Statystyczny we Wrocławiu, [www.stat.gov.pl] – dostęp z dnia 15.04.2017 r.

Urząd Statystyczny we Wrocławiu[9] podaje, że w 2015 r. na 1000 osób ludności przypadało 260 mieszkańców pracujących, w 2014 r. 258 osób, a w 2013 r. 253 osoby. Natomiast podmiotów w rejestrze REGON na 10 tys. ludności w wieku produkcyjnym przypadało 1961, w 2014 r. 1927 osób, a w 2013 r. 1891. Stopa bezrobocia rejestrowanego w % w 2015 r. wynosiła 10,4%, w 2014 r. 13,1%, natomiast w 2013 r. 16,8%. Niezbędnym jest zamieszczenie informacji o procentowym udziale kobiet w ogólnej liczbie osób ujętych w zestawieniu bezrobocia rejestrowanego w % w latach 2013-2015. obrazuje to rysunek 4[10].

W takich warunkach statystycznych zamknął się 2015 rok miasta Wałbrzycha. W 2015 roku 705 osób postanowiło zarejestrować nową działalność gospodarczą w Wałbrzychu i rozpocząć drogę zawodową przez samozatrudnienie lub kierowanie grupą podległych pracowników. W roku 2014 osób tych było 516, a w 2013 r. 437. widać zatem, że liczba przedsiębiorców systematycznie wzrasta.

PRZEDSIĘBIORCZE KOBIETY WAŁBRZYCHA W LATACH 2013-2015 – PROFIL DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ NA PODSTAWIE WYBRANYCH DANYCH STATYSTYCZNYCH[11]

Główną determinantą działań podejmowanych przez funkcjonujące na rynku przedsiębiorstwa jest chęć osiągnięcia sukcesu, czyli „pomyślnego wyniku jakiegoś przedsięwzięcia, osiągnięcie zamierzonego celu”[12]. Jest to jednak definicja zbyt ogólnikowa i w odniesieniu do przedsiębiorstwa wymaga bardziej złożonego wyjaśnienia. Bardziej właściwe wydaje się łączenie sukcesu przedsiębiorstwa z procesem, jako „działaniem na najwyższym poziomie możliwości zmierzającym do realizacji wyznaczonych celów”[13].

W literaturze przedmiotu wyróżnia się wiele czynników decydujących o sukcesie przedsiębiorstwa. Klasyczny model 7S Mc Kinsey’a[14] uwypuklał trzy twarde czynniki:

1) strategia,
2) system,
3) struktura,

a także cztery czynniki miękkie:

---

[9] Tamże.

[10] *Statystyczne Vademecum Samorządowca 2016,* Urząd Statystyczny we Wrocławiu, [www.stat.gov.pl] – dostęp z dnia 15.04.2017 r.

[11] Wszystkie przedstawione w tym rozdziale dane statystyczne, rysunki i tabele autorka opracowała samodzielnie na podstawie danych otrzymanych (zakupionych) z Głównego Urzędu Statystycznego we Wrocławiu, Oddział w Wałbrzychu na przełomie od 22.marca 2016 r. do 31.marca 2017 r.

[12] [www.sjp.pwn.pl] – dostęp z dnia 15.04.2017 r.

[13] Majewska-Opiełka I., *Sukces firmy,* Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2007, s. 34.

[14] Wickham P., *Financial Times Corporate Startegy Casebook*, Pearson Education Limited, United Kingdom, 2000.

1) styl,
2) wspólne wartości,
3) pracownicy,
4) umiejętności.

Wszystkie one decydują o powodzeniu każdego biznesu.
Natomiast J. Collins podkreśla następujące 3 czynniki[15]:

- zdyscyplinowani ludzie,
- zdyscyplinowane myślenie,
- zdyscyplinowane działania.

Nie można zapominać również o takich determinantach jak[16]:

- uwarunkowania instytucjonalne,
- uwarunkowania makroekonomiczne, np. wzrost PKB, kurs walutowy, sytuacja na rynku pracy, handel zagraniczny,

a także o reformatorskim podejściu W.C. Taylora, który uważał, że sukces przedsiębiorstwa opiera się na[17]:

- strategii,
- innowacyjności,
- budowaniu więzi z klientami,
- postawie, że firma to ludzie.

Wszystkie te czynniki były zapewne rozważane–w większym czy mniejszym stopniu przez osoby, które w latach 2013-2015 roku zdecydowały się zarejestrować działalność gospodarczą w Wałbrzychu. Na podstawie danych, pozyskanych z Głównego Urzędu Statystycznego we Wrocławiu Oddział w Wałbrzychu, określono liczbę zarejestrowanych podmiotów gospodarczych z podziałem na płeć oraz osobowość prawną. Szczegółowe dane badanego przedziału czasu dla miasta Wałbrzycha wskazuje tabela 1.

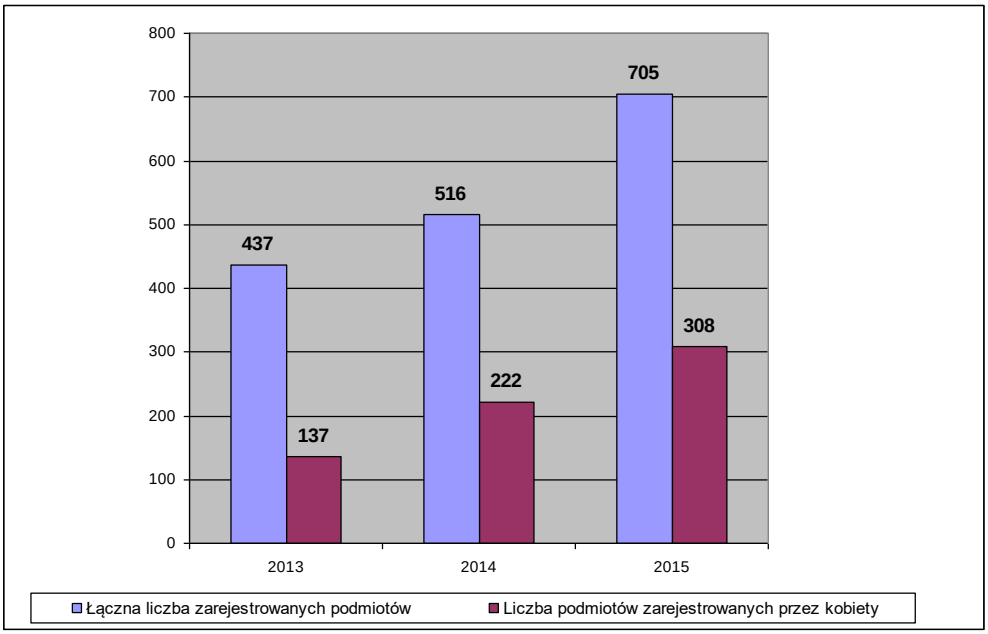
Zauważyć można systematyczny wzrost liczby rejestrowanych podmiotów zarówno w całościowej ich liczbie, jak i w grupach rejestracji z uwzględnieniem podziału na płeć osób rejestrujących firmy. Spadkową tendencję wyraźnie widać w zakresie rejestracji spółek cywilnych. Zjawiska obrazuje rysunek 4.

[15] Collins J., *Od dobrego do wielkiego. Czynniki trwałego rozwoju i zwycięstwa firmy*, Wydawnictwo MTBiznes, Warszawa, 2007, s. 17.
[16] Dziedzic M., *Przedsiębiorczość w Polsce*, TH!NK Studenckie Naukowe Czasopismo Internetowe nr 2 (18), Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, 2014, s. 23.
[17] Taylor W.C., *Czas reformatorów. Dlaczego w biznesie zwyciężają najbardziej oryginalne umysły*, Wydawnictwo MTBiznes, Warszawa, 2007, s. 23.

Tabela 1. Liczba podmiotów gospodarczych zarejestrowana w Wałbrzychu w latach 2013-2015 z podziałem na płeć oraz osobowość prawną podmiotów rejestrujących

Rok	Łączna liczba zarejestrowanych podmiotów	Liczba podmiotów zarejestrowanych przez kobiety	Liczba podmiotów zarejestrowanych przez mężczyzn	Liczba podmiotów zarejestrowanych jako spółki cywilne
2013	437	137	273	27
2014	516	222	274	20
2015	705	308	378	19

Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych pozyskanych z GUS od 22.03.2016 r. do 31.03.2017 r.



Rysunek 4. Liczba podmiotów gospodarczych rejestrowanych przez kobiety w Wałbrzychu w latach 2013-2015 na tle ogólnej liczby rejestracji

Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych pozyskanych z GUS od 22.03.2016 r. do 31.03.2017 r.

Po przeanalizowaniu i zgrupowaniu rodzajów rejestrowanych działalności według ich oznaczeń PKD (Polska Klasyfikacja Działalności)[18] w każdym analizowanym roku wskazano określoną ilość kategorii działalności badanych firm. Zestawienie tych danych znajduje się w tabeli 2.

Tabela 2. Ilość kategorii PKD dla działalności gospodarczych rejestrowanych przez kobiety w Wałbrzychu w latach 2013-2015

Rok	Łączna liczba firm zarejestrowanych przez kobiety w Wałbrzychu	Ilość kategorii PKD
2013	137	74
2014	222	101
2015	308	115

Źródło: opracowanie własne, na podstawie danych pozyskanych z GUS od 22.03.2016 r. do 31.03.2017 r.

Spośród 137 podmiotów, które zostały zarejestrowane przez kobiety w Wałbrzychu w 2013 r. pozostało 74 rodzaje działalności (wg kodów PKD). Tabela 3 zawiera podsumowanie.

Tabela 3. Klasyfikacja działalności PKD wśród podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w Wałbrzychu w 2013 roku przez kobiety

Lp. /liczba firm	Nr PKD
1-43 (1)	1729Z; 2561Z; 3213Z; 3299Z; 4120Z; 4321Z; 4391Z; 4520Z; 4619Z; 4645Z; 4661Z; 4676Z; 4759Z; 4765Z; 4775Z; 4799Z; 4932Z; 4939Z; 5310Z; 5911Z; 6110Z; 6201Z; 6492Z; 6512Z; 6619Z; 6832Z; 7112Z; 7410Z; 7430Z; 8122Z; 8129Z; 8220Z; 8299Z; 8551Z; 8552Z; 8621Z; 8622Z; 8623Z; 8690A; 8690C; 9321Z; 9329Z; 9529Z;
44-60 (2)	1071Z; 4331Z; 4722Z; 4771Z; 4772Z; 4776Z; 4779Z; 4789Z; 6419Z; 6831Z; 6920Z; 7022Z; 7311Z; 8211Z; 8559B; 9604Z; 9609Z;
61-70 (3)	4110Z; 4511Z; 4719Z; 4782Z; 4941Z; 5610A; 6622Z; 6910Z; 8559A; 8810Z;
71-72 (4)	4791Z; 8690E;
73 (10)	4711Z
74 (12)	9602Z

Źródło: opracowanie własne.

Tabela wskazuje na różnorodność wśród kategorii rejestrowanych przez kobiety działalności w Wałbrzychu w 2013 r. 43 rodzaje działalności zarejestrowane zostały jednokrotnie, co stanowi 31,4% wszystkich kobiecych rejestracji 2013 r. Natomiast skupiając się tylko na kategoriach PKD, dla któ-

[18] [http://www.pkd.com.pl/wyszukiwarka/lista_pkd] – dostęp z dnia 15.04.2017 r.

rych liczba rejestracji jest równa, bądź przekroczyła 10, pozostają następujące oznaczenia:

- 4711Z – Sprzedaż detaliczna prowadzona w niewyspecjalizowanych sklepach z przewagą żywności, napojów i wyrobów tytoniowych; 10 podmiotów stanowi 7,3% zarejestrowanych przez kobiety firm
- 9602Z – Fryzjerstwo i pozostałe zabiegi kosmetyczne – 12 firm to 8,76% ogółu firm zarejestrowanych przez kobiety w 2013 r. w Wałbrzychu.

W 2014 roku w Wałbrzychu 222 podmioty zostały zarejestrowane przez kobiety. Po dokonaniu weryfikacji i analiz pozostało 101 rodzajów działalności (wg kodów PKD). Szczegóły zawiera tabela 4.

Tabela 4. Klasyfikacja działalności PKD wśród podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w Wałbrzychu w 2014 roku przez kobiety

Lp. /liczba firm	Nr PKD
1-59 (1)	0220Z; 0240Z; 1073Z; 1512Z; 1721Z; 1812Z; 2341Z; 3250Z; 3312Z; 3832Z; 4322Z; 4339Z; 4391Z; 4511Z; 4519Z; 4531Z; 4532Z; 4614Z; 4617Z; 4633Z; 4661Z; 4724Z; 4729Z; 4742Z; 4752Z; 4777Z; 4932Z; 5210B; 5221Z; 5510Z; 5610B; 5621Z; 5629Z; 5911Z; 6201Z; 6209Z; 6312Z; 6499Z; 6512Z; 6612Z; 6619Z; 6810Z; 7111Z; 7112Z; 7410Z; 7490Z; 7500Z; 7739Z; 7810Z; 8130Z; 8219Z; 8551Z; 8553Z; 8690C; 8790Z; 9001Z; 9319Z; 9601Z; 9604Z;
60-77 (2)	4120Z; 4332Z; 4333Z; 4799Z; 4931Z; 4941Z; 6820Z; 6831Z; 7021Z; 7311Z; 8121Z; 8122Z; 8129Z; 8552Z; 8559A; 8621Z; 9529Z; 9609Z;
78-86 (3)	4619Z; 4719Z; 4779Z; 6920Z; 7022Z; 7420Z; 8211Z; 8690A; 8690D;
87-91 (4)	4722Z; 4789Z; 5320Z; 8559B; 8690E;
92-94 (5)	4776Z; 5610A; 6622Z;
95-96 (6)	4782Z; 8810Z;
97 (7)	6910Z
98 (8)	4711Z
99 (10)	4771Z
100 (12)	4791Z
101 (16)	9602Z

Źródło: opracowanie własne.

Rok 2014 przyniósł – podobnie jak 2013 – rozdrobnienie i różnorodność wśród rodzajów działalności powołanych przez kobiety do życia gospodarczego. 59 rodzajów działalności wpisano jednokrotnie z unikalnym oznaczeniem PKD, co stanowi 26,6% wszystkich zarejestrowanych przez kobiety firm w 2014 r. w Wałbrzychu. Ponownie, przyjmując do rozważań tylko podmioty, dla których liczba rejestracji jest równa bądź przekroczyła 10, pozostają następujące oznaczenia PKD:

- 4771Z – Sprzedaż detaliczna odzieży prowadzona w wyspecjalizowanych sklepach – 10 podmiotów stanowi 4,5% zarejestrowanych przez kobiety firm;
- 4791Z – Sprzedaż detaliczna prowadzona przez domy sprzedaży wysyłkowej lub Internet – 12 podmiotów stanowi 5,41%;
- 9602Z – Fryzjerstwo i pozostałe zabiegi kosmetyczne – 16 firm to 7,21% ogółu firm zarejestrowanych przez kobiety w 2014 r. w Wałbrzychu.

Największą liczbę firm zarejestrowanych przez kobiety w Wałbrzychu odnotowano w 2015 roku (spośród lat poddanych badaniom). Było ich 308, wśród nich z kolei 115 rodzajów działalności (wg kodów PKD). W poniższej tabeli zamieszczono podsumowanie.

Tabela 5. Klasyfikacja działalności PKD wśród podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w Wałbrzychu w 2015 roku przez kobiety

Lp. /liczba firm	Nr PKD
1-59 (1)	1073Z; 1392Z; 1419Z; 1512Z; 1623Z; 1812Z; 1813Z; 2370Z; 2562Z; 3109Z; 3213Z; 3240Z; 3314Z; 3811Z; 4331Z; 4399Z; 4616Z; 4617Z; 4618Z; 4642Z; 4673Z; 4726Z; 4759Z; 4781Z; 4789Z; 4931Z; 4939Z; 5210B; 5221Z; 5320Z; 5610B; 5621Z; 6201Z; 6209Z; 6312Z; 6612Z; 6820Z; 7022Z; 7112Z; 7120B; 7311Z; 7430Z; 7500Z; 7711Z; 7732Z; 8020Z; 8110Z; 8299Z; 8510Z; 8552Z; 8622Z; 8623Z; 8899Z; 9200Z; 9511Z; 9521Z; 9522Z; 9529Z; 9601Z;
60-80 (2)	1071Z; 1721Z; 4321Z; 4332Z; 4339Z; 4721Z; 4724Z; 4725Z; 4941Z; 5629Z; 6619Z; 7111Z; 7410Z; 7712Z; 7810Z; 8130Z; 8211Z; 8219Z; 8559A; 8560Z; 9003Z;
81-90 (3)	1413Z; 1729Z; 4520Z; 4619Z; 4719Z; 4932Z; 6492Z; 7420Z; 8621Z; 8690C;
91-97 (4)	4775Z; 4782Z; 4799Z; 6419Z; 6499Z; 9604Z; 9609Z;
98-102 (5)	4779Z; 7490Z; 8551Z; 8559B; 8690A;
103-107 (6)	4511Z; 4771Z; 4776Z; 6622Z; 6831Z;
108 (7)	6910Z;
109-110 (8)	4711Z; 8690E
111 (9)	8810Z;
112-114 (11)	4791Z; 5610A; 6920Z
115 (29)	9602Z

Źródło: opracowanie własne.

2015 rok przyniósł 59 firm oznaczonych unikalnym numerem PKD, co stanowi 19,2% spośród 308 kobiecych działalności. Podmioty, dla których liczba rejestracji przekroczyła 10, posiadają następujące oznaczenia PKD:

- 4791Z – Sprzedaż detaliczna prowadzona przez domy sprzedaży wysyłkowej lub Internet – 11 podmiotów stanowi 3,6%;

- 5610A – Restauracje i inne stałe placówki gastronomiczne – 11 podmiotów stanowi 3,6% zarejestrowanych przez kobiety firm;
- 6920Z – Działalność rachunkowo-księgowa, doradztwo podatkowe – 11 rejestracji stanowi 3,6% ogółu „kobiecych" firm;
- 9602Z – Fryzjerstwo i pozostałe zabiegi kosmetyczne – 29 firm to 9,42% ogółu firm zarejestrowanych przez kobiety w 2015 r. w Wałbrzychu.

PODSUMOWANIE

Powody, dla których zakładane są przedsiębiorstwa mogą być bardzo różnego rodzaju. Prowadzenie własnego przedsiębiorstwa, a w szczególności małej firmy, związane jest w pierwszej kolejności z jej właścicielem i jego zaangażowaniem w prowadzenie przedsięwzięcia. To od niego zależy czy firma się rozwija, jakie osiąga cele i czy spełnia pokładane w niej oczekiwania założyciela, realizując jednocześnie pasje i zainteresowania. Nie bez znaczenia są jednak motywy założenia własnej firmy, do których można zaliczyć, np. otwarcie możliwości, ciekawość, dostrzeżenie interesujących rozwiązań i podjęcie próby wprowadzenia ich w życie, potrzeba poprawienia „własnego losu", potrzeba sprawdzenia się w biznesie, nieoczekiwany dopływ kapitału, celowe działanie związane z realizacją pragnień, marzeń, nowy start.

Celem artykułu nie była identyfikacja powodów zakładania działalności przez przedsiębiorcze kobiety Wałbrzycha w latach 2013 - 2015, ale próba stworzenia profilu działania założonych przez panie podmiotów gospodarczych.

Przeprowadzone analizy materiału badawczego wskazały jeden, konkretny rodzaj działalności, który w każdym poddanym analizie roku kalendarzowym był najczęściej rejestrowany przez kobiety w Wałbrzychu: *9602Z - Fryzjerstwo i pozostałe zabiegi kosmetyczne*. Z kolei *4791Z – Sprzedaż detaliczna prowadzona przez domy sprzedaży wysyłkowej lub Internet* pojawiła się zarówno w 2014, jak i w 2015 roku. Z każdym kolejnym rokiem rośnie liczba firm rejestrowanych przez kobiety w Wałbrzychu. Wzrost ilości rejestrowanych przez panie firm jest znaczący, ponieważ w 2013 r. było ich 137, a w 2015 roku już 308. Otwiera to drogę do nowych przemyśleń nad przyczynami takiego stanu rzeczy, analizy dynamicznej zjawiska przedsiębiorczości kobiet w Wałbrzychu i poszerzenia pozyskanej bazy danych o kolejne informacje szczegółowe. Warto podjąć również badania nad bardzo ważną kwestią – czy zarejestrowane przez kobiety firmy nadal są aktywne?

Przedstawione rozważania mogą być bazą dla dalszych analiz. Przybliżają czytelnikowi profil zainteresowań biznesowych przedsiębiorczych kobiet, które w latach 2013-2015 założyły działalność gospodarczą na terenie miasta Wałbrzycha.

LITERATURA:

[1] Borowska A., *Determinanty i bariery przedsiębiorczości kobiet w Polsce*, Economics and Management – 3/2013.

[2] Bratnicki M., Tarnawa A., Węcławska D., Zbierowski P., *Global Enterepreneurship Monitor report – Poland 2012*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa, 2013.

[3] Cieślik J., *Przedsiębiorczość dla AMBITNYCH – Jak uruchomić własny biznes*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa, 2010.

[4] Collins J., *Od dobrego do wielkiego. Czynniki trwałego rozwoju i zwycięstwa firmy*, Wydawnictwo MTBiznes, Warszawa, 2007.

[5] *Działalność przedsiębiorstw niefinansowych 2014*, Główny Urząd Statystyczny 2015 – [www.stat.gov.pl] – dostęp z 18.04.2016 r.

[6] Dziedzic M., *Przedsiębiorczość w Polsce*, TH!NK Studenckie Naukowe Czasopismo Internetowe nr 2 (18), Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, 2014.

[7] Lisowska E., *Analiza położenia kobiet na rynku pracy*, w: Lisowska E., Kasprzak, R. (red.), Zarządzanie mikroprzedsiębiorstwem. Podręcznik dla przedsiębiorczej kobiety, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2008.

[8] Majewska-Opiełka I., *Sukces firmy*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2007.

[9] Penc J., *Encyklopedia zarządzania. Podstawowe kategorie i terminy*, Wydawnictwo WSSM, Łódź, 2008.

[10] Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, *Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, Warszawa 2016.

[11] *Raport Kobiety dla Polski. Polska dla kobiet. 20 lat transformacji 1989-2009*, publikacja wykonana w ramach prac nad projektem „Aktywizacja społeczno-ekonomiczna kobiet na poziomie lokalnym i regionalnym" realizowanym przez Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich dla Kongresu Kobiet Polskich, Warszawa 2009, Wydawnictwo FEMINOTEKA.

[12] Taylor W.C., *Czas reformatorów. Dlaczego w biznesie zwyciężają najbardziej oryginalne umysły*, Wydawnictwo MTBiznes, Warszawa, 2007.

[13] Wickham P., *Financial Times Corporate Startegy Casebook*, Pearson Education Limited, United Kingdom, 2000.

[14] *Statystyczne Vademecum Samorządowca 2016*, Urząd Statystyczny we Wrocławiu, [www.stat.gov.pl] – dostęp z dnia 15.04.2017 r.

[15] [http://www.pkd.com.pl/wyszukiwarka/lista_pkd] – dostęp z dnia 15.04. 2017 r.

[16] [http://www.sjp.pwn.pl] – dostęp z dnia 15.04.2017 r.

STRESZCZENIE

Przedsiębiorcze kobiety Wałbrzycha w latach 2013-2015 – analiza wybranych danych statystycznych

Celem artykułu było zaprezentowanie profilu działalności firm, które w latach 2013-2015 zostały zarejestrowane przez kobiety w Wałbrzychu. Analiz dokonano na materiale statystycznym pozyskanym z Głównego Urzędu Statystycznego we Wrocławiu. Wskazano rodzaje działalności, które cieszyły się największym zainteresowaniem wśród pań decydujących się na założenie własnej firmy. Dzięki szczegółowej analizie danych uwidoczniono różnorodność wśród nowo powołanych kobiecych działalności gospodarczych.

SUMMARY

Entrepreneurial women of Wałbrzych in the years 2013–2015-analysis of selected statistical data

The objective of the article was presentation the profile of the activity of companies registered in Wałbrzych in the years 2013-2015. The analyzes were made on the statistical material obtained from the Central Statistical Office in Wrocław. The types of activities that were of greatest interest to the women who decided to set up their own businesses were indicated. Through to a detailed analysis of the data, diversity has emerged among the newly established women's economic activities.

Łukasz Dubiński
Uniwersytet Szczeciński

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy – czy skuteczny instrument polityki przestrzennej? (analiza administracyjnoprawna)

WSTĘP

Celem artykułu jest ustalenie, czy w świetle obowiązujących regulacji prawnych studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy może zostać uznane za skuteczny instrument realizacji polityki przestrzennej przez gminę (a więc i dbałości o lokalny ład przestrzenny). Dla przeprowadzenia przedmiotowej analizy przyjęto dogmatyczną metodę badawczą opartą na analizie tekstu prawnego.

Uzasadniając wybór przedmiotu badań wskazać należy, iż z treści art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[1] (dalej ustawa o planowaniu) wynika, iż do kluczowych instrumentów polityki planistycznej gminy zaliczyć można studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (dalej studium) oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (dalej plan zagospodarowania). Wskazać przy tym należy, iż studium jest aktem uchwalanym obligatoryjnie, a plan zagospodarowania jedynie fakultatywnie. Tym samym, to studium jest w oczywisty sposób najpopularniejszym dokumentem determinującym sposób prowadzenia lokalnej polityki przestrzennej. Ta okoliczność przesądziła o wyborze akurat tego instrumentu planistycznego do analizy.

[1] t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 778.

1. ZASADY TWORZENIA STUDIUM

Ustawodawca w treści art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[2] (dalej ustawa gminna) zaliczył sprawy z zakresu ładu przestrzennego do zadań własnych gminy. W literaturze reprezentowany jest pogląd, zgodnie z którym zadania ujęte w przywołanym przepisie ustawy gminnej *„są (...) w sposób "naturalny" związane z samorządem gminnym, w ramach których przysługuje mu domniemanie właściwości. Objęcie spraw lokalnych przez ustawodawcę obowiązkiem działania administracji publicznej wiąże się z przypisaniem ich gminie."*[3]. Odwołując się więc do Arystotelesowskiego rozumienia ładu przestrzennego[4] wskazać należy, iż ustawodawca uczynił gminę odpowiedzialną za piękno i użyteczność w lokalnym układzie urbanistycznym. Natomiast, z perspektywy prawnej, ład przestrzenny stanowi zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy o planowaniu jedną z podstaw polityki przestrzennej. Wskazać więc należy, iż ład przestrzenny stanowi tym samym *„główny cel działań zarówno planistycznych (jak inwestycyjnych)? a zarazem miernik prawidłowości i skuteczności tych działań"*[5]. Natomiast, *„deklarowanym efektem tych działań jest zarówno ochrona jak i harmonijny rozwój układów przestrzennych"*[6]. Z kolei, studium jak wskazano na wstępie stanowi instrument przyjmowany obligatoryjnie w każdej gminie dla budowy lokalnego ładu przestrzennego.

Treść studium jest determinowana na dwóch poziomach. W pierwszej kolejności wskazać należy na wymiar aksjologiczny. Został on określony w art. 1 ustawy o planowaniu, który odnosi się do wszelkich przejawów polityki planistycznej (a więc i sporządzania studium). Za trafny uznać należy pogląd wyrażany w literaturze, zgodnie z którym w treści tego przepisu obecne są *„dwie kategorie wartości, które z różną mocą powinny wpływać na rozwiązania przestrzenne realizowane na podstawie u.p.z.p.* (ustawa o planowaniu – przyp. Ł.D.) *Do pierwszej z nich należy zaliczyć ład przestrzenny i zrównoważony rozwój – uznane za podstawy działań w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. (...) Druga kategoria wartości, które wytyczają kierunki planowania i zagospodarowania przestrzennego, została wskazana w art. 1 w ust. 2"*[7] ustawy o planowaniu. Podkreślić przy tym należy, iż wartości przywołane w treści art. 1 ust. 2 ustawy o planowaniu zostały wyrażone za pomocą zwrotów niedookreślonych (nieuściślonych) jak przykładowo walory architektoniczne i krajobrazowe, potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa czy potrzeby interesu publicznego. Co więcej, wymienienie wspomnianych wartości w przywołanym przepisie poprzedza słowo „zwłaszcza", co oznacza, iż omawiany katalog posiada charakter otwarty.

---

[2] t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.

[3] K. Jaroszyński, *Komentarz do art. 7* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz.*, Warszawa 2011, [https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogeydkmbug4ztsojoobqxalrtgqztqnbwgy2a], (dostęp 30.04. 2017).

[4] B. Jaszczuk-Skolimowska, *Jakość struktur przestrzennych terenów wiejskich i małych miast w systemie planowania gminnego i lokalnego*, Rozprawa doktorska, Gdańsk 2008, s. 10.

[5] A. Chrabal, Ład przestrzenny jako nadrzędny cel działań planistycznych, Świat Nieruchomości 2008, nr 64, s. 31.

[6] Ibidem

[7] T. Bąkowski, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz,* Kantor Wydawniczy Zakamycze, (dostęp 30.04.2017) [https://sip.lex.pl/#/komentarz/587276647 /74087].

Na podstawie powyższego można więc przyjąć, iż ustawodawca jedynie w ogólny sposób zarysował założenia aksjologiczne stojące u podstaw prowadzenia polityki planistycznej, a więc i tworzenia studium. Gmina może więc nie tylko uściślić niesprecyzowane odniesienia aksjologiczne ale z perspektywy art. 1 ust. 2 ustawy o planowaniu również dodawać „własne" wartości.

Obok wskazanego powyżej wymiaru aksjologicznego polityki przestrzennej, ustawodawca zamieścił w art. 10 ust. 1 uwarunkowania, jakie powinny być jego zdaniem uwzględnione w toku uchwalania studium. Można je podzielić na dwie grupy. Do pierwszej można zaliczyć uwarunkowania wynikające wprost z regulacji prawnych. Chodzi tutaj m.in. o uwarunkowania wynikające z *„rekomendacji i wniosków zawartych w audycie krajobrazowym lub określenia przez audyt krajobrazowy granic krajobrazów priorytetowych, występowania obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych czy wymagań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej"*[8]. W drugiej grupie znajdują się elementy, które można określić jako okoliczności faktyczne. Chodzi tutaj m.in. o uwarunkowania wynikające z *„dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu jak i stanu środowiska, w tym stanu rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wielkości i jakości zasobów wodnych oraz wymogów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego czy też dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu"*[9].

Odwołując się do całego katalogu uwarunkowań ujętych w art. 10 ust. 1 ustawy o planowaniu wskazać należy z kolei na dwie rzeczy. Po pierwsze, wymienienie ujętych w nim elementów poprzedzone zostało zwrotem „w szczególności", czyli przywołany przepis zawiera katalog otwarty. W rezultacie, gmina może dobierać dodatkowe uwarunkowania (zarówno prawne ja i faktyczne), które będą uwzględniane w trakcie uchwalania studium.

Po drugie wskazuje się, iż dominująca część uwarunkowań wymienionych w art. 10 ust. 1 ustawy o planowaniu musiałaby być wzięta pod uwagę w trakcie tworzenia studium niezależnie od przywołania ich w ramach omawianego przepisu. Chodzi o to, iż uwarunkowania o charakterze prawnym są (poza drobnymi wyjątkami) powszechnie wiążące, a więc i w stosunku do gminy. Natomiast, okoliczności faktyczne są po prostu odbiciem rzeczywistości lokalnej, co w oczywisty sposób uniemożliwia ich pominięcie. W rezultacie, art. 10 ust. 1 ustawy o planowaniu nie niesie w sobie zasadniczej części nowości normatywnej *sensu stricte*, a stanowi bardziej zaakcentowanie przez ustawodawcę najistotniejszych jego zdaniem punktów odniesienia przy tworzeniu studium.

2. ZAKRES STUDIUM

W treści art. 9 ust. 3 ustawy o planowaniu wskazano, iż *„studium sporządza się dla obszaru w granicach administracyjnych gminy"*[10]. Ustawo-

[8] Uwarunkowania przywołane w literalnym brzmieniu zgodnym z treścią przepisu prawa.
[9] Uwarunkowania przywołane w literalnym brzmieniu zgodnym z treścią przepisu prawa.
[10] Literalnie przywołany przepis art. 9 ust. 3 ustawy o planowaniu.

dawca nie wyraził więc w bezpośredni sposób nakazu sporządzenia studium dla terenu całej gminy. Z literalnego brzmienia przepisu wynika bowiem jedynie to, iż teren objęty tym dokumentem (tj. studium) nie może wykraczać poza granice danej gminy. Stąd, w orzecznictwie można spotkać się z tezą, zgodnie z którą „*o ile dopuszcza się sporządzenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego dla części obszaru gminy, o tyle wykroczenie poza jej granice stanowi istotne naruszenie przepisów o właściwości organu, bowiem o sposobie zagospodarowaniu na terenie gminy rozstrzyga organ gminy sąsiedniej*”[11].

Z drugiej jednak strony przypomnieć należy, iż „sporządzanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest obowiązkowe i służy do określania polityki przestrzennej w gminach”[12]. Z perspektywy tego obowiązku niecelowe wydaje się sporządzanie jedynie fragmentarycznego studium, ponieważ gmina i tak jest obowiązana przyjąć taki dokument dla całego jej obszaru. Ponadto, ewentualne „rozczłonkowywanie” przyjmowania studium wydaje się niedopuszczalne również i z tego powodu, że ustawodawca nie wskazał przesłanek, jakimi mogłyby się kierować organy gminy przy ewentualnym wyborze określonych terenów jako podlegających w pierwszej kolejności ustaleniom planistycznym. Należy więc przyjąć, iż pomimo ww. brzmienia art. 9 ust. 3 ustawy o planowaniu, trafny jest pogląd zgodnie z którym „studium sporządza się dla obszaru całej gminy. Wyklucza się w ten sposób prowadzenie polityki przestrzennej gminy etapowo lub wybiórczo. Ma ona być z założenia kompleksowa, w odniesieniu do całej gminy”[13].

Ustawodawca zakreślił wymaganą treść studium w art. 10 ust. 2 ustawy o planowaniu. W treści tego przepisu wskazano na elementy, które powinny być określone przez studium takie jak np. „*kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów, w tym wynikające z audytu krajobrazowego, kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę oraz tereny wyłączone spod zabudowy; obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego i uzdrowisk*”[14]. Należy zwrócić uwagę, iż wymienienie tych elementów poprzedzone zostało w ww. art. 10 ust. 2 ustawy o planowaniu zwrotem „*w szczególności*”. Standardowo przyjąć więc należałoby, iż ujęty w treści powołanego przepisu ujęty został katalog otwarty. W związku z tym można byłoby więc założyć, iż organ uchwalający studium może w jego treści ujmować zarówno wszystkie jak i jedynie wybrane elementy, wskazane w ww. przepisie prawa jak i uzupełniać treść studium o dodatkowe informacje, czyli takie które nie zostały przytoczone w art. 10 ust. 2 ustawy o planowa-

[11] Wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 grudnia 2013 r., sygn. II SA/Łd 1056/13, Legalis nr 759386.

[12] Ł. Dumin, Komentarz do art. 9 [w:] D. Okolski (red.), *Prawo budowlane i nieruchomości. Komentarz*, Warszawa 2015, [https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogiytamjsgeydcnjoobqxalrtguytinzuge2a],(dostęp 30.04.2017 r.).

[13] Komentarz do art. 9 [w:] Z. Niewiadomski, (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2016, [https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogiztamjtgazdmnboobqxalrtguytinzuge2a], (dostęp 30.04.2017 r.).

[14] Przywołane przykładowo elementy z art. 10. ust. 2 ustawy o planowaniu.

niu. W związku z tym wskazuje się, iż w literaturze można spotkać się z odmiennym poglądem. Otóż podnosi się, iż „*artykuł 10 ust. 1 i 2 ZagospPrzestrzU określający zakres zagadnień objętych studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy zawiera otwarty katalog uwarunkowań i głównych treści studium ("w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności..."; "w studium określa się w szczególności..."). Jednak sprawy w nim wymienione muszą być przy sporządzaniu studium wzięte pod uwagę lub ustalone obowiązkowo. Ustawa określa minimalny, ale obligatoryjny zakres merytoryczny studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.*”[15].

Wydaje się, iż przedstawiona powyżej teza mówiąca *de facto*, iż ww. przepis zawiera obligatoryjne minimum treściowe studium jest zbyt daleko idąca i to z dwóch powodów. Po pierwsze, w oczywisty sposób przywołany pogląd stoi w sprzeczności z literalnym brzmieniem przepisu prawa (wykładnia *contra legem*). Gdyby ustawodawca zamierzał w treści art. 10 ust. 2 ustawy o planowaniu w sposób wiążący określić minimalny zakres treści studium, to w przywołanym przepisie umieściłby zwrot w rodzaju „*co najmniej*”.

Po drugie, odwołując się do treści ww. art. 10 ust. 2 ustawy o planowaniu można wskazać, iż pośród potencjalnych składników studium znajdują się m.in. takie jak obszary pomników zagłady czy obszary zdegradowane. W oczywisty sposób, takie obszary nie muszą koniecznie występować na terenie konkretnej gminy. Innymi słowy, stan faktyczny może prowadzić do wykluczenia możliwości wprowadzania do treści studium konkretnych elementów, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy o planowaniu.

Niezależnie jednak od przedstawionych powyżej argumentów przyjąć należy, iż pomimo otwartego charakteru katalogu ujętego w art. 10 ust. 2 ustawy o planowaniu, organ uchwalający studium nie może całkowicie pominąć treści tego przepisu. Należy bowiem pamiętać o tym, iż ustawodawca nie posiada innej możliwości sygnalizowania swoich intencji aniżeli za pośrednictwem tekstu prawnego. Ponadto, wyraźnie pominięcie wskazań ujętych w dowolnym przepisie stanowi w myśl zakazu wykładni *per non est*, niedopuszczalny sposób interpretacji prawa. W rezultacie, przywołany art. 10 ust. 2 ustawy o planowaniu należy odczytywać w ten sposób jakby stanowił on wyraz woli prawodawcy co do tego, jakie elementy wpływające na politykę przestrzenną są istotne. Jednocześnie jednak, informacje o zamiarach ustawodawcy co do sposobu budowania polityki planistycznej również na poziomie gminy można uzyskać ze wspominanych wcześniej przepisów określających aksjologię ustawy o planowaniu. Oceniając więc art. 10 ust. 2 ustawy o planowaniu z obu tych perspektyw wskazać należy, iż uchwalając studium należy jedynie rozważyć ewentualne umieszczenie w jego treści elementów ujętych w przywołanym przepisie i to o ile w konkretnym przypadku nie będzie to stało w sprzeczności z założeniami aksjologicznymi. Przykładowo, niedopuszczalne wydaje się wprowadzanie takich założeń pla-

[15] *Z. Niewiadomski*, (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2016. [https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogiztamjtgazdmnboobqxalrtguytinzugiyq].

nistycznych w studium, które w warunkach danej gminy będą mogły prowadzić do znacznego pogorszenia warunków środowiskowych na jej obszarze. Jak jednak wykazano wcześniej, katalog wartości stojący u podstaw polityki przestrzennej nie posiada zamkniętego charakteru. Tym samym, możliwe jest ingerowanie w jego strukturę przez gminę, co w konsekwencji może znajdować przełożenie w sposobie kształtowania treści konkretnego studium, a więc i dobór elementów pochodzących z ww. przepisu.

Ponadto, wyrażenie przez ustawodawcę w art. 10 ust. 2 ustawy o planowaniu preferencji co do tego, co może znaleźć się w studium, należy rozumieć również jako wytyczną co elementów, które nie zostały wskazane w przywołanym przepisie. Innymi słowy, uchwalając studium organ wprowadzając elementy nieujęte w art. 10 ust. 2 ustawy o planowaniu, powinien w pierwszej kolejności uwzględniać takie, które posiadają podobny charakter do tych, o których jest mowa w przywołanym przepisie.

Podsumowując, gmina może stosunkowo swobodnie „operować" treścią studium, tj. określać co konkretnie może się z w nim znaleźć. Ponadto, z racji ogólnikowego określenia wymiaru aksjologicznego, który w założeniu powinien określać kierunki interpretacji postanowień ustawy o planowaniu, a więc i sposób prowadzenia polityki przestrzennej (w tym i uchwalania studium), gminy mogą *de facto* samodzielnie „wypełniać" treść normatywną poszczególnych wartości, o których mowa w art. 1 omawianej ustawy. Ten sposób ujęcia reguł aksjologicznych w ustawie o planowaniu nie powinien jednak stać się przedmiotem zarzutu, ponieważ wskazywanie na wartości w aktach prawnych ma z reguły ogólnikowy charakter. Wątpliwości może jedynie budzić fakt, iż zgodnie z przedstawioną treścią art. 1 ust. 2 ustawy o planowaniu, gminy mogą samodzielnie „dobierać" dodatkowe wartości i tym samym modyfikować, a więc i nawet przekształcać układ aksjologiczny polityki przestrzennej zakładany przez ustawodawcę. Takie uprawnienie gminy wydaje się być zbyt daleko idące.

3. Charakter prawny studium

Ustawodawca nie tylko nie ujął w ustawie o planowaniu definicji legalnej pojęcia studium ale również zaniechał skonkretyzowania, czym ono jest. Zamiast tego w treści art. 9 ustawy o planowaniu zostały umieszczone jedynie pojedyncze informacje dotyczące charakteru prawnego studium.

Po pierwsze, w ustępie 5 art. 9 ustawy o planowaniu wskazano, iż studium nie stanowi aktu prawa miejscowego. Odwołując się do przyjmowanej powszechnie w literaturze definicji aktu prawa miejscowego można więc wskazać, iż studium nie należy do grupy „*aktów administracyjnych generalnych, zawierających abstrakcyjne normy prawne, o powszechnej mocy obowiązującej, ograniczonej w zakresie terytorialnym do obszaru działania organu tworzącego dany akt, wydanych na podstawie i w granicach przyznanej ustawowej normy kompetencyjnej, ogłoszonych w ustawowo okre-*

ślony sposób."[16]. Z tej perspektywy kluczowe dla ustalenia znaczenia charakteru prawnego studium wydaje się spostrzeżenie, iż jest aktem o charakterze nienormatywnym, co *„powoduje, iż jego postanowienia nie mogą wpływać na sytuację prawną obywateli i ich organizacji, a więc podmiotów spoza systemu podmiotów administracji publicznej.*"[17].

Na podstawie powyższego można więc wskazać, iż studium nie jest instrumentem, za pomocą którego gmina może bezpośrednio zarządzać ładem przestrzennym na swoim terenie. W związku z tym należy również wskazać, iż w przypadku gdy na terenie danej gminy uchwalone jest jedynie studium, czyli nie ma uchwalonego skutecznie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to zgodnie z art. 59 ust. 1 ustawy o planowaniu, zmiany zagospodarowania poszczególnych terenów polegające na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmianie sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części są ustalane na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Z kolei, w art. 60 ust. 1 ustawy o planowaniu określono kryteria wydania decyzji o warunkach o zabudowie, a w ramach tych przesłanek, ustawodawca nie wspomniał o związaniu postanowieniami studium. Można więc zgodzić się z poglądem, zgodnie z którym *„w przypadku braku planu miejscowego decyzja o warunkach zabudowy ma charakter deklaratoryjny, tzn. stwierdza jedynie zgodność wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy z ustawowym porządkiem państwowym, a wobec tego może ona całkowicie odbiegać od ustaleń, występującego wszędzie i zawsze dla całego obszaru gminy, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*."[18]. Innymi słowy, „*studium* (...) *nie może stanowić podstawy podejmowanych przez organ administracji publicznej decyzji o warunkach zabudowy*"[19].

Dodatkowo, przypomnieć należy, iż w przeciwieństwie do studium, decyzja o warunkach zabudowy określa wymogi planistyczne jedynie dla konkretnego (z reguły niewielkiego) fragmentu obszaru gminy. Tym samym, szereg decyzji o warunkach zabudowy określających w danej gminie punktowo sposób zagospodarowania poszczególnych działek może nawet *de facto* doprowadzić do uniemożliwienia albo przynajmniej znacznego utrudnienia realizacji ujętych w studium założeń planistycznych gminy. Innymi słowy, nie tylko studium nie stanowi przeszkody dla planów indywidualnych inwestorów ale może się okazać, iż to prywatne zamierzenia architektoniczno-budowlane, które są legitymizowane w ramach poszczególnych decyzji

---

[16] Przytoczony cytat stanowi definicję aktu prawa miejscowego, jaką podano w wyroku NSA z dnia 7.12. 2009 r., sygn. I OSK 732/09, Legalis nr 326117. Natomiast, samą tezę jak i wyrok podaję za Ł. Złakowski, Komentarz do art. 40 [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, *Ustawa o samorządzie gminnym Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Warszawa 2011, (dostęp 10.04.2017). [https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogeydkmbug4ztsojoobqxalrtgqztqnjqgy2a].

[17] Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 21 listopada 2006 r., sygn. II SA/Bk 46/06. Legalis nr *99411*.

[18] H. Izdebski, *Prawo własności w planowaniu zagospodarowania przestrzeni* [w:] I. Zachariasz (red.) Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, LEX, (dostęp. 10.04.2017) [https://sip.lex.pl/#/monografia/369254765/5].

[19] Wyrok NSA z dnia 23 czerwca 2010 r., sygn. II OSK 1025/09, Legalis nr 291247.

o warunkach zabudowy, mogą doprowadzić do konieczności zmiany studium.

Druga obok opisanej powyżej informacji na temat charakteru prawnego studium, została ujęta w treści ust. 4 art. 9 ustawy o planowaniu. Otóż, zgodnie z tym przepisem, studium jest wiążące dla organów gminy. Innymi słowy, jest to akt wewnętrzny administracji, który „*bezwzględnie wiąże organ, który go wydał i organ wykonawczy*”[20]. Zwrócić uwagę jednak należy na fakt, iż zgodnie z art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu chodzi tu o związanie dotyczące jedynie ściśle określonej sfery, tj. sporządzania planów miejscowych. *A contrario*, w pozostałym zakresie studium nie jest wiążące dla organów administracji, oczywiście o ile przepis szczególny nie stanowi inaczej. Podnieść jednocześnie należy, iż ustawodawca nie wytyczył jasnych i jednoznacznych kryteriów związania planów miejscowych postanowienia studium. W rezultacie, „*moc wiążąca studium wobec miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, o jakiej mowa w art. 9 ust. 4 ZagospPrzestrzU, pozostaje trudna do generalnego ustalenia i musi być oceniana w odniesieniu do konkretnych przypadków*”[21]. Warto jednak podkreślić, iż jak wynika odpowiednio z treści art. 12 ust. 1 oraz art. 20 ust. 1 ustawy o planowaniu tak studium jak i plan zagospodarowania są uchwalane przez ten sam organ (tj. radę gminy). Z tej perspektywy patrząc, nawet najbardziej ogólne założenia studium nie powinny stanowić przeszkody dla trafnego ich uściślenia w ramach planu zagospodarowania. Z drugiej strony, nadmierna ogólnikowość studium dająca znaczną swobodę przy ustalaniu planu zagospodarowania wydaje się stać w sprzeczności z postulatem jawności i klarowności działalności administracji publicznej. Ponadto, może nieść ze sobą problem w kwestii ustalenia zgodności pomiędzy oboma aktami (tj. studium a planem zagospodarowania). Dokonując więc podsumowania uwag dotyczących art. 9 ust. 4 ustawy o planowaniu można wskazać, iż studium determinuje treść planu zagospodarowania, a więc aktu bezpośrednio określającego właścicieli nieruchomości objętych jego działaniem. Tym niemniej, zasygnalizowany powyżej brak jasności w kwestii zasad określających relację pomiędzy ww. aktami może skutkować marginalizacją znaczenia wytycznych studium przy uchwalaniu planu zagospodarowania.

PODSUMOWANIE

Podsumowując przedstawione rozważania można wskazać, iż ustawodawca z jednej strony udzielił gminie bardzo daleko idących kompetencji jeżeli chodzi o możliwość determinowania sposobu prowadzenia przez nią polityki przestrzennej w studium. Należy jednak wskazać, iż wobec faktu, iż ustawodawca sprowadził studium do poziomu aktu wewnętrznego admini-

[20] Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 września 2014 r., sygn. II SA/Gd 340/14, Legalis nr 1412078.

[21] Z. Niewiadomski, (red.), Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz. Wyd. 9, Warszawa 2016, [https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogiztamjtgazdmnboobqxalrtguytinzvg44], (dostęp 30.04.2017).

stracji, to wskazana powyżej swoboda gminy w sposobie określania zasad prowadzenia polityki przestrzennej nie posiada bezpośredniego przełożenia na rozwój urbanistyczny na jej obszarze. Co więcej, jak wykazane zostało w tekście, brak wiążącego charakteru studium może w aktualnym stanie prawnym skutkować tym, iż ujęte w nim założenia planistyczne gminy mogą się zdezaktualizować na skutek wydawania indywidualnych decyzji o warunkach zabudowy.

Odnosząc się więc do przedstawionego na wstępie pytania – czy w świetle obowiązujących regulacji prawnych studium może zostać uznane za skuteczny instrument dla realizacji polityki przestrzennej przez gminę – odpowiedzieć należy zdecydowanie negatywnie.

STRESZCZENIE

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy – czy skuteczny instrument polityki przestrzennej? (analiza administracyjnoprawna)

W artykule przedstawiona została prawna analiza studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Ustalono, iż gmina może swobodnie kształtować treść tego dokumentu. Jednocześnie ze względu na charakter prawny studium jako wewnętrznego aktu administracji, nie może ono zostać uznane za skuteczny instrument polityki przestrzennej.

Słowa kluczowe: studium, polityka przestrzenna, prawo

SUMMARY

Study of the conditions and directions of the spatial development of the municipality – is this the effective instrument of spatial policy? (Administrative analysis)

The article presents a legal analysis of the study of the conditions and directions of spatial development of the municipality. It was established that the municipality is free to shape the content of this document. At the same time, due to the legal nature of the study as an internal administrative act, it can not be considered an effective spatial policy instrument.

Keywords: study, spatial policy, law

LITERATURA:

[1] Bąkowski T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz,* Kantor Wydawniczy Zakamycze, [https://sip.lex.pl/#/komentarz/587276647/74087], (dostęp 30.04.2017).

[2] Chrabal A., *Ład przestrzenny jako nadrzędny cel działań planistycznych,* Świat Nieruchomości 2008, nr 64.

[3] Dumin Ł., Komentarz do art. 9 [w:] D. Okolski (red.), *Prawo budowlane i nieruchomości. Komentarz*, Warszawa 2015, [https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogiytamjsgeydcnjoobqxalrtguytinzuge2a], (dostęp 30.04.2017 r.).

[4] Izdebski H., *Prawo własności w planowaniu zagospodarowania przestrzeni* [w:] I. Zachariasz (red.) *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, LEX, [https://sip.lex.pl/#/monografia/369254765/5], (dostęp. 10.04.2017).

[5] Jaroszyński K., *Komentarz do art. 7* [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski (red.), *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz.*, Warszawa 2011, [https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogeydkmbug4ztsojoobqxalrtgqztqnbwgy2a], (dostęp 30.04.2017).

[6] Jaszczuk-Skolimowska B., *Jakość struktur przestrzennych terenów wiejskich i małych miast w systemie planowania gminnego i lokalnego,* Rozprawa doktorska, Gdańsk 2008, s. 10.

[7] Niewiadomski Z., (red.), Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz. Wyd. 9, Warszawa 2016, [https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogiztamjtgazdmnboobqxalrtguytinzvg44q], (dostęp 30.04.2017).

[8] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.

[9] Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 778.

[10] Wyrok NSA z dnia 7.12. 2009 r., sygn. I OSK 732/09, Legalis nr 326117.

[11] Wyrok NSA z dnia 23 czerwca 2010 r., sygn. II OSK 1025/09, Legalis nr 291247.

[12] Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 21 listopada 2006 r., sygn. II SA/Bk 46/06. Legalis nr 99411.

[13] Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 24 września 2014 r., sygn. II SA/Gd 340/14, Legalis nr 1412078.

[14] Wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 grudnia 2013 r., sygn. II SA/Łd 1056/13, Legalis nr 759386.

[15] Złakowski Ł., Komentarz do art. 40 [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, *Ustawa o samorządzie gminnym Komentarz z odniesieniami do ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa*, Warszawa 2011,

[https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogeydkmbug4ztsojoobqxalrtgqztqnjqgy2a], (dostęp 10.04.2017).

Kamil Glinka
Uniwersytet Wrocławski

Miasto inteligentne, czyli jakie? Smart city w założeniach Krajowej Polityki Miejskiej

WPROWADZENIE

Dynamika oraz złożoność procesów rozwojowych determinowana procesami globalizacji i europeizacji sprawia, że władze publiczne stają przed zadaniem programowania przedsięwzięć w wielu różnych, choć ściśle ze sobą powiązanych obszarach funkcjonowania współczesnego państwa. Oficjalne dokumenty opracowywane, przyjmowane (uchwalane), a w konsekwencji, wdrażane na poziomie nie tylko krajowym i regionalnym, ale również lokalnym coraz częściej realizują zatem postulat zarządzania strategicznego. Znaczenie tego typu podejścia rośnie w tym sensie, że staje się ono warunkiem sine qua non urzeczywistnienia koncepcji smart city[1], która, adoptowana do polskich warunków[2], wyznacza pewnego rodzaju uniwersalny model reakcji na wyzwania rozwojowe miast. Zależność ta znajduje potwierdzenie w założeniach zintegrowanego systemu zarządzania rozwojem Polski, którego częścią jest Krajowa Polityka Miejska (KPM).

Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie o sposób, w jaki koncepcja smart city wpisuje się w rozwiązania, postulaty i rekomendacje Krajowej Polityki Miejskiej. Charakter tego oficjalnego rządowego dokumentu pozwala na sformułowanie hipotezy, zgodnie z którą prezentuje on szerokie (po-

[1] Autor niniejszego artykułu nie rozstrzyga oczywiście, czy aktualny stan badań prowadzonych w obszarze studiów miejskich pozwala, na poziomie teoriopoznawczym, traktować *smart city* jako pewnego rodzaju ideę, szerszą koncepcję czy też całościową teorię. Na potrzeby analizy wykorzystuje się stosunkowo najczęściej przywoływane określenie „koncepcja".

[2] Zob. M. Czupich, M. Kola-Bezka, A. Ignasiak-Szulc, *Czynniki i bariery wdrażania koncepcji smart city w Polsce*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach", 2016, nr 276, s. 223-235.

głębione) rozumienie miasta inteligentnego, znacznie wykraczające poza wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych (ang. Information and Communication Technologies, ICT). Weryfikacji hipotezy służy analiza zawartości KPM przeprowadzona w oparciu o sześcioelementowy klucz kategoryzacyjny odpowiadający głównym komponentom smart city.

SMART CITY – ZAŁOŻENIA I REKOMENDACJE

Smart city, traktowane jako kategoria nie tylko analityczna[3], ale także aplikacyjna (bo cechująca się wymiernym potencjałem wdrożeniowym) jest przedmiotem zainteresowań reprezentantów szeregu dyscyplin naukowych. Liczne analizy i opracowania prezentują rezultaty badań prowadzonych w obszarze nauk społecznych (nauki o polityce i rozwijana w tradycji anglosaskiej polityka publiczna, socjologia), ekonomicznych (ekonomia i nauki o zarządzaniu) oraz technicznych (architektura i urbanistyka, transport, telekomunikacja). Trudności konceptualizacyjne oraz definicyjne potęguje dodatkowo wielowymiarowość miejskich procesów rozwojowych, które niejako w naturalny sposób wymuszają określone działania władz lokalnych. Zakres koniecznych interwencji w poszczególnych obszarach polityki miejskiej (ang. urban policy) nieustannie wzrasta, szczególnie jeśli wziąć pod uwagę dążenie do zaspokojenia zbiorowych potrzeb członków wspólnoty lokalnej traktowane jako zadanie publiczne[4].

Przegląd obszernej literatury przedmiotu pokazuje, że kategoria smart city każe postrzegać miasto przede wszystkim poprzez pryzmat wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych w zarządzaniu lokalnym[5]. Kluczową rolę odgrywa zatem potencjał związany ze zbieraniem, przechowywaniem, przetwarzaniem i przesyłaniem informacji, niezależnie od tego, jaką przybiera ona formę (tekst, obraz, dźwięk). W tym sensie, zaawansowane technologie pozwalają na skuteczne i efektywne, bo oparte na posiadanych zasobach, stymulowanie zrównoważonego rozwoju miast[6]. Bez-

[3] Choć część badaczy wyróżnia, obok *smart cities*, jeszcze dwie kategorie: *digital cities* oraz *intelligent cities*, autor niniejszego artykułu wykorzystuje określenie *smart city* (*cities*) i jego polski odpowiednik: miasto (miasta) inteligentne, zob. D. Stawasz, D. Sikora-Fernandez, *Dobre praktyki inteligentnego zarządzania w polskich miastach*, „Studia Miejskie", 2015, t. 19, s. 35.

[4] Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95, Ustawa z dnia 9 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, art. 7.1.

[5] Por. E. Ferro, C. Caroleo, M. Leo, M. Ossela, E. Pautasso, *The Role of ICT in Smart City Governance*, 'CEDEM. International Conference for e-Democracy and Open Government Research Paper', [www.enricoferro.com/paper/CEDEM13.pdf], (8.05.2017).

[6] Poprzez zrównoważony rozwój miasta rozumie się takie działania władz lokalnych, które, obliczone na zaspokojenie zbiorowych potrzeb mieszkańców, stymulują wzrost gospodarczy i opierają się na poszanowaniu środowiska naturalnego, por. L. Mierzejewska, *Zrównoważony rozwój miasta – wybrane sposoby pojmowania, koncepcje i modele*, „Problemy Rozwoju Miast", 2015, r. 12, z. 2, s. 5-11; A. T. Kowalewski, *Rozwój zrównoważony w procesach urbanizacji*, „Nauka", 2005, nr 1, s. 135-137; T. Parteka, *Inteligentny rozwój miast – fantom czy trwały paradygmat?*, [w:] A. Kukliński, J. Woźniak (red.), *Unia Europejska. Dylematy XXI wieku*, Małopolskie Obserwatorium Polityki Rozwoju, Kraków 2011, s. 178; E. Rokicka, W. Woźniak, *W kierunku zrównoważonego rozwoju. Koncepcje, interpretacje, konteksty*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2016, s. 6-36.

sprzeczne znaczenie ICT oraz idei zrównoważonego rozwoju nie obniża jednak rangi pozostałych komponentów, które determinują szeroki (pogłębiony) sposób rozumienia smart city[7]. Wyraźny dysonans pomiędzy europejskim a amerykańskim pojmowaniem miasta inteligentnego dodatkowo uwypukla ich znaczenie[8]. Jak wynika z szeroko komentowanego raportu „Smart Cities: Ranking of European Medium-Sized Cities" wspominane komponenty to: 1) inteligentna gospodarka, 2) inteligentni ludzie, 3) inteligentne zarządzanie 4) inteligentny transport, 5) inteligentne środowisko 6) inteligentne życie[9]. Ich syntetyczną charakterystykę prezentuje Tabela 1.

Tabela 1. Smart city – komponenty konstytutywne

Komponent	Charakterystyka
Inteligentna gospodarka (ang. smart economy	gospodarka oparta na wiedzy i innowacji
Inteligentni ludzie (ang. smart people)	wysoko wykwalifikowane społeczeństwo nieustannie pogłębiające swoją wiedzę i umiejętności
Inteligentne zarządzanie ang. smart governance)	system zarządzania miastem oparty na partycypacji jego użytkowników
Inteligentny transport (ang. smart mobility)	system transportu oparty na działaniu najnowocześniejszych technologii, które pozwalają na optymalne wykorzystywanie istniejącej infrastruktury
Inteligentne środowisko (ang. smart environment)	energooszczędne rozwiązania służące ochronie środowiska naturalnego
Inteligentne życie (ang. smart living)	wysoka jakość życia (pracy i wypoczynku) uzupełniona o sprawną realizację usług publicznych

Źródło: opracowanie własne autora na podstawie: R. Giffinger, C. Fertner, H. Kramar, R. Kalasek, N. Pichler-Milanovic, E. Meijers, Smart Cities: Ranking of European

[7] Szerokie (pogłębione) rozumienie *smart city* prezentują w swoich pracach, m.in. Robert G. Hollands, Renata P. Dameri oraz Andrea Caragliu, Chiara Del Bo i Peter Nijkamp, zob. R.G. Hollands, *Will the real smart city please stand up? Intelligent, progressive or entrepreneurial?*, 'City', 2008, vol. 12, s. 303-320; R.P. Dameri, *Searching for Smart City definition: a comprehensive proposal*, 'International Journal of Computers & Technology', 2012, vol. 11, no. 5, s. 2544-2551; A. Caragliu, C. Del Bo, P. Nijkamp, *Smart cities in Europe*, 'Journal of Urban Technology', 2011, vol. 18, s. 65-82.

[8] Zob. D. Sikora-Fernandez, *Koncepcja „smart city" w założeniach polityki rozwoju miasta - polska perspektywa*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica", 2013, nr 290, s. 84-85.

[9] Raport prezentuje rezultaty badań obejmujących siedemdziesiąt europejskich miast, przeprowadzonych przez pracowników trzech uczelni wyższych: Vienna University of Technology, University of Ljubljana oraz Delft University of Technology. Autorzy raportu zestawiają i wykorzystują 74 wskaźniki odnoszące się do sześciu komponentów *smart city*: inteligentna gospodarka (12 wskaźników), inteligentni ludzie (15), inteligentne zarzadzanie (9), inteligentny transport (9), inteligentne środowisko (9), inteligentne życie (20). Biorąc pod uwagę określoną strukturę oraz sposób prezentacji rozwiązań, postulatów i rekomendacji KPM, charakterystyka tych komponentów przedstawiona w artykule ma formę syntetycznego opisu.

R. Giffinger, C. Fertner, H. Kramar, R. Kalasek, N. Pichler-Milanovic, E. Meijers, *Smart Cities: Ranking of European Medium-Sized Cities*, Centre of Regional Science, Vienna University of Technology, Vienna 2007, s. 12.

Medium-Sized Cities, Centre of Regional Science, Vienna University of Technology, Vienna 2007, s. 12.

Pierwszy komponent – inteligentna gospodarka – opiera się na rozwoju przedsiębiorczości i produktywności. Kluczową rolę odgrywa wysoki stopnień adaptowalności rynku pracy (w tym funkcjonujących w jego obrębie pracowników) osadzonego w środowisku nie tylko krajowym (wewnętrznym), ale również międzynarodowym (zewnętrznym). Kolejny komponent - inteligentni ludzie – zakłada koincydencję trzech głównych cech. Obok ciągłego (nieustannego) podnoszenia kwalifikacji, pogłębiania wiedzy i umiejętności, specyfikę smart city oddaje uwarunkowany etnicznie i kulturowo pluralizm społeczności lokalnej oraz, co z tym związane, jej otwartość, kreatywność i aktywność. Uczestnictwo mieszkańców w procesie podejmowania decyzji jest warunkiem inteligentnego zarządzania miastem. Co istotne, zarządzanie smart city musi spełniać wymóg transparentności i długofalowości. Inteligentny transport, traktowany jako czwarty analizowany komponent, zakłada kształtowanie takich systemów komunikacji zbiorowej, które zwiększają nie tylko jakość, ale również bezpieczeństwo świadczonych usług. Troska o ochronę środowiska naturalnego (smart environment) znajduje wyraz w działaniach obliczonych na obniżenie poziomu zanieczyszczenia powietrza, m.in. recyklingu, wykorzystaniu energii odnawialnej itd. Ostatni komponent – inteligentne życie – koncentruje się na podniesieniu jakości pracy, nauki i wypoczynku mieszkańców. Zakres działań podejmowanych w tym obszarze jest zdecydowanie najszerszy, począwszy od zapewnienia odpowiednio wysokiego poziomu opieki medycznej, a skończywszy na podniesieniu atrakcyjności turystycznej miasta.

KRAJOWA POLITYKA MIEJSKA – W POSZUKIWANIU TRAJEKTORII ROZWOJOWYCH POLSKICH MIAST

Agenda miejska Unii Europejskiej[10] podkreśla znaczenie takich działań władz publicznych, które stymulują lokalne procesy rozwojowe. Przyjęta przez Radę Ministrów KPM jest zatem odpowiedzią na wspólnotowy postulat wielopłaszczyznowego i wielopodmiotowego zarządzania tymi procesami[11]. Wpisując się w aktualną, ogólnoeuropejską dyskusję poświęconą aktorom (podmiotom) operującym na arenie lokalnej, regionalnej, krajowej i międzynarodowej, koncentruje się na realizacji zadań publicznych w poszczegól-

[10] Chodzi o oficjalne unijne dokumenty oraz inicjatywy w zakresie zarządzania rozwojem miast stanowiące rezultat uzgodnień zarówno międzyrządowych, jak i wspólnotowych. Kluczową rolę odgrywa tzw. pakt amsterdamski, który konkretyzuje i uszczegóławia dotychczasowe ramy polityki miejskiej UE.

[11] Prace związane z przyjęciem Krajowej Polityki Miejskiej oraz miejsce KPM w systemie strategicznego zarządzania rozwojem kraju stanowiły już przedmiot rozważań autora niniejszego artykułu, zob. K. Glinka, *Zasady polityki miejskiej w strategiach rozwoju największych miast Dolnego Śląska*, „Prace Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości z siedzibą w Wałbrzychu", 2016, t. 38, s. 90-94; idem, *Marketing we współczesnej polityce miejskiej – przykład dużych miast Dolnego Śląska*, „Ogrody Nauk i Sztuk", 2015, t. 5, s. 401-402.

nych obszarach polityki miejskiej. Dzieje się tak niezależnie od tego, czy mowa o aktorach publicznych (rządowych), prywatnych (komercyjnych), czy też społecznych (pozarządowych).

Jak pokazuje Tabela 2, wymiernym rezultatem blisko dwuletnich prac prowadzonych z inicjatywy rządu[12] jest w pewnym stopniu niekonwencjonalny, bo wyraźnie problemowy układ treści KMP. Linie podziału wyznaczają tzw. wątki tematyczne opisujące preferowany kierunek zmian w procesie zarządzania rozwojem nie tylko samych miast, ale również ich obszarów funkcjonalnych. Prezentację wszystkich dziesięciu wątków poprzedza obszerne wprowadzenie zawierające wizję, cele i zasady polityki miejskiej. Całość uzupełnia charakterystyka systemu jej wdrażania oraz monitoringu.

Tabela 2. Wątki tematyczne Krajowej Polityki Miejskiej

Wątki tematyczne		
Liczba (ogółem)	L.p.	Tytuł
	-	**Jakość życia**
10	1.	Kształtowanie przestrzeni
	2.	Partycypacja publiczna
	3.	Transport i mobilność miejska
	4.	Niskoemisyjność i efektywność energetyczna
	5.	Rewitalizacja
	6.	Polityka inwestycyjna
	7.	Rozwój gospodarczy
	8.	Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu
	9.	Demografia
	10.	Zarządzanie zasobami miejskimi

Źródło: opracowanie własne autora na podstawie: Krajowa Polityka Miejska 2023, Warszawa 2015, s. 16-111.

Choć wszystkie wątki (począwszy od „kształtowania przestrzeni" a skończywszy na „zarządzaniu zasobami miejskimi") są ze sobą nierozerwalnie powiązane, kluczową rolę odgrywa podniesienie jakości życia mieszkańców traktowane jako wątek „centralny" (integrujący wszystkie pozostałe). Jego znaczenie wynika z założenia, że zaspokojenie potrzeb wspólnoty lokalnej, zarówno w wymiarze zbiorowym, jak i indywidualnym, powinno być głównym celem działań podejmowanych przez władze miast oraz, kooperujących z nimi, pozostałych aktorów areny miejskiej. Konsekwencją

[12] *Krajowa Polityka Miejska, Etapy prac nad Krajową Polityką Miejską*, [https://www.mr.gov.pl/strony/zadania/polityka-rozwoju-kraju/polityka-miejska/#Etapy%20prac%20nad%20Krajow%C4%85%20Polityk%C4%85%20Miejsk%C4%85], (8.05.2017).

takiego podejścia jest zestawienie „jakości życia" z koncepcją smart city[13]. Autorzy KPM podkreślają, że wątek ten, choć w pewnym sensie lakoniczny, bo ograniczony do sformułowań o charakterze wprowadzającym (ogólnym), może zostać z powodzeniem utożsamiony z szerokim (pogłębionym) sposobem rozumienia miasta inteligentnego.

KRAJOWA POLITYKA MIEJSKA – W STRONĘ MIASTA INTELIGENTNEGO?

Tabela 3 porównuje, z jednej strony, sześć głównych komponentów smart city, a z drugiej, wątki tematyczne oraz ogólne założenia badanego dokumentu (prezentowane w jego wprowadzeniu). Lektura zestawienia pozwala na ocenę stopnia, w jakim poszczególne komponenty (inteligentna gospodarka, ludzie, zarządzanie, transport, środowisko, życie) odpowiadają rozwiązaniom zaproponowanym w ramach KPM.

Tabela 3. Smart city w Krajowej Polityki Miejskiej

Komponent smart city	Zgodność smart city i KPM:	
	komponentu smart city i wątku tematycznego KMP: tak (numer i tytuł wątku)/nie	komponentu smart city i ogólnych założeń KMP: tak/nie
Inteligentna gospodarka (ang. smart economy)	tak Nr 6. Polityka inwestycyjna Nr 7. Rozwój gospodarczy	nie
Inteligentni ludzie (ang. smart people)	nie	tak/nie
Inteligentne zarządzanie (ang. smart governance)	tak Nr 2. Partycypacja publiczna	nie
Inteligentny transport (ang. smart mobility)	tak Nr 3. Transport i mobilność miejska	nie
Inteligentne środowisko (ang. smart environment)	tak Nr 4. Niskoemisyjność i efektywność energetyczna Nr 8. Ochrona środowiska i adaptacja do zmian klimatu	nie
Inteligentne życie (ang. smart living)	tak Nr 9. Demografia	nie

Źródło: opracowanie własne autora na podstawie: Krajowa Polityka Miejska 2023, Warszawa 2015, s. 4-111.

[13] Krajowa Polityka Miejska 2013, Warszawa 2015, s. 16.

Tabela 4. Komponenty smart city w Krajowej Polityki Miejskiej

Komponent smart city	Charakterystyka
Inteligentna gospodarka (ang. smart economy)	system tzw. zabudowy warstwowej; uzbrojenie terenów inwestycyjnych oraz rozbudowa infrastruktury towarzyszącej; partnerstwo publiczno-prywatne; kształtowanie tzw. lokalnych (miejskich) specjalizacji; wsparcie przedsiębiorców; współpraca z sektorem naukowo-badawczym; inkubatory przedsiębiorczości; kształtowanie szerokiej oferty staży i stypendiów; wspieranie projektów takich jak: start-up, spin-off, spin-out; rozwój ekonomii społecznej (tworzenie i promowanie zakładów aktywności zawodowej, centrów integracji społecznej, spółek z o.o.); tworzenie tzw. programów partnerskich; nowoczesna polityka informacyjna i marketingowa miasta oraz kreowanie jego wizerunku
Inteligentni ludzie (ang. smart people)	kształcenie i podnoszenie kwalifikacji; partycypacja publiczna
Inteligentne zarządzanie (ang. smart governance)	edukacja obywatelska i partycypacyjna; systemu komunikacji dwustronnej (władze lokalne – mieszkańcy); szeroki dostęp do informacji publicznej; wzmocnienie kompetencji rad dzielnic i rad osiedli; systemy monitoringu i ewaluacyjne polityk miejskich oraz partycypacji publicznej; budżet obywatelski; obywatelska inicjatywa uchwałodawcza; konsultacje społeczne; konsultacje online; badania ankietowe; spotkania robocze; działania animacyjne towarzyszące konsultacjom; spotkania warsztatowe z udziałem modeli trójwymiarowych; spacery studyjne
Inteligentny transport (ang. smart mobility)	inwestycje drogowe i kolejowe oraz modernizacja istniejącego układu drogowego i kolejowego; inwestycje w ścieżki rowerowe oraz w ciągi dla pieszych; zmiana sposobu ukształtowania przestrzennego ulic oraz organizacji ruchu w ich obrębie (m.in. strefowanie prędkości i emisji, opłaty kongestyjne); rozwój transportu zbiorowego oraz ograniczenie transportu indywidualnego; integracja systemu komunikacyjnego miasta (m.in. budowanie multimodalnych węzłów przesiadkowych, integracja rozkładowa i taryfowa, budowa systemów „park and ride" i „bike and ride"); tworzenie i rozbudowa innowacyjnych systemów zarządzania ruchem miejskim oraz jego monitoringu (tzw. inteligentne systemy transportowe)
Inteligentne środowisko (ang. smart environment)	rewitalizacja i modernizacja tkanki mieszkaniowej; nowoczesne rozwiązania technologiczne i materiałowe w zakresie ogrzewania; nowoczesne, energooszczędne systemy oświetlenia miejskiego; wykorzystanie niskoemisyjnego taboru miejskiego (szynowego, trolejbusowego, autobusowego); ograniczenie ruchu samochodowego w centrach miast; promowanie ruchu rowerowego i pieszego; retencja i wykorzystanie wód opadowych; modernizacja nadbrzeży rzek; budowa linearnych systemów parków w oparciu o układy hydrograficzne; ograniczenie hałasu (mapy akustyczne, ciche nawierzchnie i torowiska, izolacja roślinna, wały ziemne, ekrany dźwiękochłonne, zagłębianie ciągów komunikacyjnych); promocja i kształtowanie proekologicznych postaw konsumenckich; system monitoringu i ostrzegania o zagrożeniach środowiska
Inteligentne życie (ang. smart living)	system usług senioralnych (m.in. ośrodki zdrowia, ośrodki opieki, centra aktywizacji); rozwój infrastruktury przedszkolnej, żłobkowej i klubów dziecięcych; system wsparcia rodzin wielodzietnych; inwestycje w zaplecze rekreacyjno-sportowe; rozwój systemu mieszkalnictwa (m.in. budowa infrastruktury w sposób modułowy); wdrożenie koncepcji slow city

Źródło: opracowanie własne autora na podstawie: Krajowa Polityka Miejska 2023, Warszawa 2015, s. 4-111.

Jak wynika z Tabeli 3, zgodność smart city i KPM jest znaczna (zbieżność pięciu komponentów oraz siedmiu wątków). Wyjątkiem jest, z jednej strony komponent „inteligentni ludzie", a z drugiej, wątki: „kształtowanie przestrzeni", „rewitalizacja", „zarzadzanie obszarami miejskimi". Uwagę zwraca nawiązanie (niepełne) do smart people prezentowane jedynie w ogólnych założeniach rządowego dokumentu. Podstawę sformułowania takiej oceny tworzy Tabela 4, która obrazuje rzeczywisty (szczegółowy) zakres zgodności smart city i KPM.

Jak wynika z powyższego zestawienia, KMP z powodzeniem wykorzystuje pięć komponentów smart city, o czym świadczy nie tylko liczba, ale również charakter odpowiadających im rozwiązań. Innymi słowy, inteligenta gospodarka, zarządzanie, transport, środowisko, życie są tymi komponentami, które, zgodnie z intencją autorów dokumentu, powinny zostać adoptowane do polskich warunków (rzeczywistości politycznej, gospodarczej i społecznej polskich miast). Uwagę zwraca szerokie spektrum proponowanych działań, których realizacja, w zdecydowanej większości przypadków, wymaga długofalowego i wielosektorowego spojrzenia na aktywność aktorów areny miejskiej. Niezależnie od analizowanego komponentu, dokument wskazuje na perspektywę wykorzystania ICT m.in. w zakresie polityki informacyjnej i marketingowej miast („inteligentna gospodarka"), konsultacji online („inteligentne zarządzanie"), systemów „park and ride" („inteligentny transport"), energooszczędnych systemów oświetlenia miejskiego („inteligentne środowisko"), usług senioralnych („inteligentne życie"). Całość postulatów i rekomendacji jest jednak osadzona w znacznie szerszym, niż jedynie technologiczn0-komunikacyjnym kontekście.

PODSUMOWANIE

Wielowymiarowość lokalnych procesów rozwojowych sprawia, że wdrożenie rozwiązań KPM, niezależnie od tego, jakiego komponentu smart city dotyczą, staje się warunkiem zaspokojenia potrzeb i oczekiwań mieszkańców. Analiza zawartości dokumentu pozwala na pozytywną weryfikację sformułowanej hipotezy. KPM prezentuje szerokie (pogłębione) rozumienie miasta inteligentnego, znacznie wykraczające poza wykorzystanie ICT. Z całą pewnością nie sposób jednak utożsamiać tak pojmowanej koncepcji smart city tylko z jednym wątkiem KPM, jakim jest „jakość życia". Z drugiej strony, potwierdzenie hipotezy nie oznacza, że szerokie (pogłębione) podejście do rozumienia miasta inteligentnego znajduje w dokumencie pełne odzwierciedlenie.

Jak zostało to podkreślone we wcześniejszej części artykułu, brakuje propozycji rozwiązań w obszarze jednego kluczowego komponentu (inteligentni ludzie). Trudno w jednoznaczny sposób wskazać na przyczynę takiego stanu. Pewnym, choć zapewne niewystarczającym wyjaśnieniem może być rozproszenie rekomendacji charakterystycznych dla tego komponentu (świadczy o tym m.in. postulat zwiększenia poziomu partycypacji mieszkańców będący częścią nie tylko smart people, ale również smart governance). Kluczowe znaczenie może mieć jednak ogólny poziom kapitału społecz-

nego, który w zestawieniu z tzw. starą Europą jest w Polsce nieporównywalnie niższy, a w konsekwencji, przekłada się na znacznie niższy poziom otwartości i aktywności mieszkańców miast.

Analiza zawartości KPM pozwala na wysunięcie kilku wniosków. Po pierwsze, choć dokument prezentuje szeroki (pogłębiony) sposób rozumienia koncepcji smart city, to wskazuje na jedynie pożądany (postulowany) kierunek zmian w obszarze zarządzania rozwojem miast. Podkreśla szczególne znaczenie niejako oddolnych, w znacznej mierze autonomicznych działań realizowanych przez aktorów areny lokalnej. Po drugie, problemowemu układowi treści towarzyszy wykorzystanie wielu różnych, nie do końca precyzyjnych, często multiplikujących się terminów. Co więcej, KPM cechuje także względnie wysoki poziom ogólności opisywanych rozwiązań. Sformułowana wizja, choć oparta na niemal wszystkich analizowanych komponentach, jest zatem pewnego rodzaju modelowym ujęciem przeobrażeń funkcjonowania miast i ich obszarów funkcjonalnych. Dokument akcentuje znaczenie inicjatyw podejmowanych przez władze lokalne, które zgodnie z zasadą subsydiarności i wielopoziomowego zarządzania, są w stanie w optymalnym stopniu rozpoznawać potrzeby i oczekiwania mieszkańców, a w dalszej kolejności, je zaspokajać.

LITERATURA:

[1] Caragliu A., Del Bo C., Nijkamp P., *Smart cities in Europe*, 'Journal of Urban Technology', 2011, vol. 18.

[2] Czupich M., Kola-Bezka M., Ignasiak-Szulc A., *Czynniki i bariery wdrażania koncepcji smart city w Polsce*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach", 2016, nr 276.

[3] Dameri R. P., *Searching for Smart City definition: a comprehensive proposal*, 'International Journal of Computers & Technology', 2012, vol. 11, no. 5.

[4] Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95, *Ustawa z dnia 9 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*.

[5] Ferro E., Caroleo C., Leo M., Ossela M., Pautasso E., *The Role of ICT in Smart City Governance*, 'CEDEM International Conference for e-Democracy and Open Government Research Paper', [www.enricoferro.com/paper/CEDEM13.pdf], (8.05.2017).

[6] Giffinger R., Fertner C., Kramar H., Kalasek R., Pichler-Milanovic N., Meijers M., *Smart Cities: Ranking of European Medium-Sized Cities*, Centre of Regional Science, Vienna University of Technology, Vienna 2007.

[7] Glinka K., *Marketing we współczesnej polityce miejskiej – przykład dużych miast Dolnego Śląska*, „Ogrody Nauk i Sztuk", 2015, t. 5.

[8] Glinka K., *Zasady polityki miejskiej w strategiach rozwoju największych miast Dolnego Śląska*, „Prace Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości z siedzibą w Wałbrzychu", 2016, t. 38.

[9] Hollands R. G., *Will the real smart city please stand up? Intelligent, progressive or entrepreneurial?*, 'City', 2008, vol. 12.

[10] Kowalewski A. T., *Rozwój zrównoważony w procesach urbanizacji*, „Nauka", 2005, nr 1.

[11] *Krajowa Polityka Miejska, Etapy prac nad Krajową Polityką Miejską*, [https://www.mr.gov.pl/strony/zadania/polityka-rozwoju-kraju/politykamiejska/#Etapy%20prac%20nad%20Krajow%C4%85%20Polityk%C4%85%20Miejsk%C4%85], (8.05.2017).

[12] *Krajowa Polityka Miejska 2013*, Warszawa 2015.

[13] Mierzejewska L., *Zrównoważony rozwój miasta – wybrane sposoby pojmowania, koncepcje i modele*, „Problemy Rozwoju Miast" 2015, r. 12, z. 2.

[14] Parteka T., *Inteligentny rozwój miast - fantom czy trwały paradygmat?*, [w:] A. Kukliński, J. Woźniak (red.), *Unia Europejska. Dylematy XXI wieku*, Małopolskie Obserwatorium Polityki Rozwoju, Kraków 2011.

[15] Rokicka E., Woźniak W., *W kierunku zrównoważonego rozwoju. Koncepcje, interpretacje, konteksty*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2016.

[16] Sikora-Fernandez D., *Koncepcja „smart city" w założeniach polityki rozwoju miasta - polska perspektywa*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica", 2013, nr 290.

[17] Stawasz D., Sikora-Fernandez D., *Dobre praktyki inteligentnego zarządzania w polskich miastach*, „Studia Miejskie", 2015, t. 19

STRESZCZENIE

Miasto inteligentne, czyli jakie? Smart city w założeniach Krajowej Polityki Miejskiej

Oficjalne dokumenty opracowywane, przyjmowane (uchwalane), a w konsekwencji, wdrażane na poziomie lokalnym coraz częściej realizują zatem postulat zarządzania strategicznego. Znaczenie tego typu podejścia rośnie w tym sensie, że staje się ono warunkiem sine qua non urzeczywistnienia koncepcji smart city, która, adoptowana do polskich warunków, wyznacza pewnego rodzaju uniwersalny model reakcji na wyzwania rozwojowe miast.

Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie o sposób, w jaki koncepcja smart city wpisuje się w rozwiązania, postulaty i rekomendacje Krajowej Polityki Miejskiej (KPM). Analiza zawartości tego oficjalnego, rządowego do-

kumentu przeprowadzona w oparciu o sześcioelementowy klucz kategoryzacyjny pozwala na pozytywną weryfikację sformułowanej hipotezy. Dowodzi, że KPM prezentuje szerokie (pogłębione) rozumienie miasta inteligentnego, znacznie wykraczające poza wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych (ang. ICT).

SUMMARY

What does it mean to be a smart city? A smart city in the assumptions of the National Urban Policy

The official documents developed, adopted and, as a consequence, implemented at the local level more and more often realise the postulate of strategic management. The importance of such an approach increases in a sense that it becomes a condition sine qua non to realise the concept of a smart city which, adopted to Polish conditions, determines a kind of universal model of reaction to developmental challenges of cities.

The aim of the article is to answer the question concerning the way in which the concept of a smart city fits in the solutions, postulates and recommendations of the National Urban Policy (NUP). The content analysis of this official governmental document conducted on the basis of the six-element categorisation key allows one to verify positively the formulated hypothesis. It proves that NUP presents a broad (in-depth) understanding of a smart city, considerably going beyond the use of information and communication technology (ICT).

Krzysztof Hauke
Uniwersytet Ekonomiczny
we Wrocławiu

Model prywatnej chmury obliczeniowej w procesie zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego na poziomie gminy

WPROWADZENIE

Przed jednostkami samorządu terytorialnego stawiane są coraz to nowe wyzwania. Nadrzędnym wyzwaniem jest zbliżenie funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego do jej mieszkańców. Zamieszkując na określonym terytorium tworzy się zbiorowość interesariuszy, która chce realizować swoje potrzeby. Realizacja tych potrzeb w głównej mierze zależy od gmin, które zarządzając zasobami są w stanie zagwarantować potrzeby tych interesariuszy. Efektywność działania gmin uzależniona jest od procesów. Podejście procesowe w funkcjonowaniu tego rodzaju instytucji staje się już standardem. Jednak samo podejście procesowe, nawet przy rozwiniętej technologii informacyjnej na poziomie danej gminy może okazać się mało efektywne z punktu widzenia oceny mieszkańca. Mieszkaniec efektywność gminy ocenia przez pryzmat swoich potrzeb i innych członków danej społeczności.

W artykule zostanie przedstawiona koncepcja modelu chmury obliczeniowej odnosząca się do zagadnień funkcjonowania gminy. Koncepcja modelu wynika przede wszystkim z potrzeb jednostek samorządowych. Analiza obecnego stanu procesu przetwarzania danych w tego typu organizacjach w kontekście rozwoju technologii IT wręcz wymusza na zmiany w gminach. W przypadku instytucji o charakterze biznesowym widać wręcz przepaść w podejściu do przetwarzania danych. Firmy korzystają z tego typu rozwiązań od wielu lat, a gminy procesy związane z IT rozwiązują we własnym zakresie w całości (sprzęt oprogramowanie, ludzie). Dotyczy to prawie wszystkich systemów informatycznych funkcjonujących w gminach. Obec-

ne podejście do IT w gminach, które zakłada, że gminy we własnym zakresie mają organizować zasoby IT musi ulec zmianie. Zmiana ma być związana z procesem przetwarzania danych w oparciu o chmurę obliczeniową. Dyskusja nad modelem ma stać się przyczynkiem do zmian w sposobie wykorzystania technologii informacyjnej w gminach w Polsce w celu zestandaryzowania procesów zachodzących w gminach.

Dynamicznie zmieniające się środowisko determinuje zmiany zachowań organizacji. W celu osiągnięcia przewagi konkurencyjnej muszą posiadać umiejętność adaptacji, czy też zdolność do elastycznego dostosowania się do ciągłych zmian i wykorzystania pojawiających się nowych możliwości dzięki nowinkom technologicznym. Jedną z nich w ostatnich latach, która w dużym stopniu wpłynęła na rozwój technologiczny jest niewątpliwie chmura obliczeniowa (Marinescu, 2013).

1. Wybrane problemy zarządzania obszarami działań w jednostkach samorządu terytorialnego

Pojęcie gmina pochodzi od niemieckiego zwrotu „Gemeinde", który oznacza komunę czy też społeczność. Gmina w Polsce uważana jest za podstawową jednostkę samorządową, o której ustroju stanowi jej statut. Jej działania powinny zaspokajać potrzeby interesariuszy (mieszkańców, organizacji non-profit, biznesu). Zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym wyróżnia się następujące obszary działania związane z:

- ładem przestrzennym, gospodarką nieruchomościami, ochroną środowiska i przyrody oraz gospodarką wodną,
- drogami gminnymi, ulicami, mostami, placami oraz organizacją ruchu drogowego,
- wodociągami i zaopatrzeniem w wodę, kanalizacją, usuwaniem i oczyszczaniem ścieków komunalnych, utrzymaniem czystości i porządkiem, urządzeniami sanitarnymi, wysypiskami i unieszkodliwianiem odpadów komunalnych, zaopatrzeniem w energię elektryczną i cieplną oraz gaz,
- lokalnym transportem zbiorowym,
- ochroną zdrowia,
- pomocą społeczną, ośrodkami i zakładami opiekuńczymi,
- budownictwem mieszkaniowym na poziomie gminy,
- edukacją publiczną,
- kulturą, bibliotekami gminnymi i innych placówkami upowszechniania kultury,

- kulturą fizyczną i turystyką, terenami rekreacyjnymi i urządzeniami sportowymi,
- targowiskami i halami targowymi,
- zielenią gminną i zadrzewieniami,
- cmentarzami gminnymi,
- porządkiem publicznym i bezpieczeństwem obywateli oraz ochroną przeciwpożarową i przeciwpowodziową,
- utrzymaniem gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
- polityką prorodzinną, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej.
- wspieraniem i upowszechnianiem idei samorządowej,
- promocją gminy,
- współpracą z organizacjami pozarządowymi,
- współpracą ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw (Hauke, 2016).

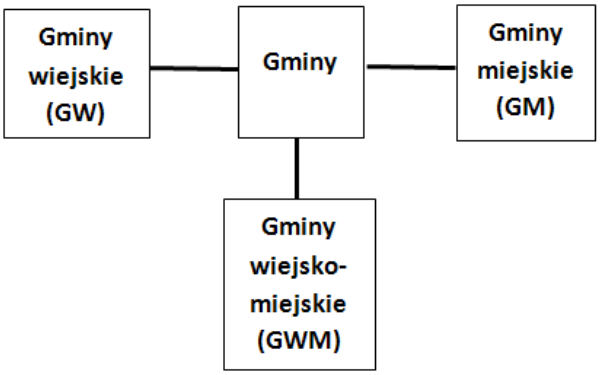
Wymienione obszary oddziaływania ukazują jakie problemy muszą rozwiązywać gminy.

Już samo określenie działań dla gminy, które wynikają wprost z ustawy świadczy o tym, że nie są to działania lokalne. Zarządzanie tymi obszarami jako całość jest niezmiernie trudne.

Stosowane na dzień dzisiejszy rozwiązania są mało skuteczne, w szczególności w przypadkach bardzo szybkiego reagowania na sygnały pochodzące bezpośrednio z otoczenia. To otoczenie, które ma charakter spontaniczny i kierujący się swoimi procedurami wpływa na rozwój gminy. Gminy powinny być podmiotem, który powinien przyczyniać się do realizacji potrzeb interesariuszy. Na dzień dzisiejszy jest to czasami niemożliwe do wykonania. Urzędy gminy zasłaniają się ograniczeniami, procedurami, brakiem funduszy na realizację potrzeb interesariuszy. Tutaj problem jest dużo bardziej skomplikowany. To nie procedury i wymienione ograniczenia stanowią o takim podejściu do interesariuszy. Problemem są ludzie, którzy mając swoje przyzwyczajenia, nawyki, niechęcią do jakichkolwiek zmian, przeświadczeniem o zagrożeniu IT znacznie spowalniają rozwój gmin. Czasem doprowadzając do stagnacji. Wewnętrzne i nie zmieniane od wielu lat procedury są dla niektórych pracowników mających kontakt z interesariuszami taktowane jako jego „dobro najwyższe". Tylko zmiany o charakterze systemowym są w stanie kompleksowo zarządzać gminami jako całość. Taką zmianą o charakterze systemowym może być technologia informacyjna (ang. Information Technology – IT).

W tym miejscu należy wspomnieć o skali oddziaływania w ujęciu makro na obszarze naszego kraju.

Jednostki samorządu terytorialnego stanowią o organizacji administracji na terytorium danego państwa. Najmniejszą jednostką organizacyjną jest gmina. Gmina jest to zbiorowość mieszkańców na danym terytorium. Wyróżnić można gminę wiejską, miejską oraz miejsko-wiejską. Dodatkowo każda gmina może utworzyć jednostki pomocnicze takie jak dzielnice, sołectwa czy też osiedla.



Rysunek 1. Podział gmin ze względu na status

Źródło: Opracowanie własne.

Na terenie Polski od 1 stycznia 2011 r. jest 2479 gmin trzech rodzajów:

- 1571 gmin wiejskich,
- 602 gminy wiejsko-miejskie,
- 306 gmin miejskich.

Ogółem liczba miast (w gminach miejskich i miejsko-wiejskich łącznie) wynosi 908.

Władza w gminie podzielona jest na ustawodawczo-kontrolną i wykonawczą. Władzę uchwałodawczo-kontrolną pełni rada gminy wybierana w wolnym głosowaniu. Natomiast władzę wykonawczą w gminie sprawuje w zależności od jej statusu wójt, burmistrz lub prezydent miasta.

Gmina realizuje swoje zadania na potrzeby jej mieszkańców przede wszystkim na podstawie polityki państwa. Do zadań, za które gmina jest odpowiedzialna należą między innymi sprawy publiczne o lokalnym znaczeniu, które nie są zastrzeżone przez odpowiednie ustawy na rzecz innych podmiotów. Wszystkie zadania, jakie podlegają gminie podzielone są na własne i zlecone. Własne to takie, które zostały nadane ustawowo a zlecone to te, które przydzielone zostały przez władze państwowe.

Tradycyjne metody, które pozwalają zarządzać obszarami oddziaływania są już niewystarczające. Zastosowane rozwiązania oparte o technologię informacyjną na dzień dzisiejszy realizowane są w sposób bardzo chaotyczny. Można zauważyć brak jednolitej polityki zarządzania wiedzą w poszczególnych gminach w skali kraju.

2. CHMURA OBLICZENIOWA W PROCESIE PRZETWARZANIA DANYCH

Chmura obliczeniowa definiowana jest jako nowy model przetwarzania danych, charakteryzujący się brakiem wymogu dysponowania niezbędnymi zasobami, takimi jak sprzęt i oprogramowanie, do realizowania zadań informatycznych. U wielu autorów można spotkać definicje chmury mówiące, że na najwyższym poziomie chmury obliczeniowej można określić jako usługi obliczeniowe proponowane przez zewnętrzne podmioty i dostępne na życzenie w dowolnym momencie, skalujące się dynamicznie w skutek zmieniającego się zapotrzebowania. Własność, zarządzanie i utrzymanie zasobów należą do obowiązków zewnętrznej firmy i nie wymagają udziału użytkownika. Technologia chmury stanowi sprzęt, oprogramowanie i zarządzanie nim bez uczestnictwa nabywcy (Cooter, 2014),.

Idea przetwarzania w chmurze polega na przeniesieniu całego ciężaru świadczeń usług IT (danych, oprogramowania, mocy obliczeniowej, przestrzeni pamięci) na platformę sprzętowo-programową (chmurę) i umożliwienie stałego dostępu za pośrednictwem komputerów klienckich. Dzięki temu ich bezpieczeństwo nie jest uzależnione od komputera klienckiego, a szybkość procesów wynika z mocy obliczeniowej serwera. Warto tu wspomnieć o bardzo ważny elemencie jakim jest przepustowość sieci. Sieć o małej wydajności przesyłania danych nie będzie pozytywnie oceniana z punktu widzenia chmury obliczeniowej. Aby korzystać z zasobów, wystarczy zalogować się z dowolnego komputera z dostępem do Internetu.

Według definicji National Institute of Standards and Technology (NITS), chmura obliczeniowa to model dający możliwość powszechnego, wygodnego dostępu na żądanie, za pośrednictwem sieci do współdzielonej puli konfigurowalnych zasobów obliczeniowych, takich jak sieci, serwery, pamięci masowe, aplikacje czy usługi, które mogą być niezwłocznie zapewnione i zwolnione przy minimalnym nakładzie zarządzania lub wpływie dostawcy (Mell, Grance, 2011). Zacytowana definicja w pełni odzwierciedla ideę chmury obliczeniowej.

Tematyki chmury obliczeniowej nie można jednak nazwać nową, gdyż ukazała się ona już kilka a nawet kilkanaście lat (jeszcze w XX. wieku, ale wtedy nie używano pojęcia chmura obliczeniowa) temu, aczkolwiek nieustannie pojawiają się nowe rozwiązania oparte o technologię chmury, które tworzą wiele nowych i efektywnych wariantów działania. Potwierdzeniem stwierdzenia, że zagadnienie chmury nie można zaliczyć do nowych, może być badanie trendu wyszukiwania terminu "cloud computing" w najbardziej popularnej wyszukiwarce internetowej Google przez ostatnie 13 lat. Pierwsze próby wyszukiwania tego hasła zaczęły pojawiać się w roku 2004. Jednak ma przełomie 2007 i 2008 roku można zauważyć duże zainteresowanie zagadnieniem chmury obliczeniowej. Największa popularność przypada na okres od października 2010 roku do marca 2012 roku. Natomiast w kolejnych latach popularność terminu chmury obliczeniowej spadała, lecz dalej utrzymuje się na przyzwoitym poziomie. Daje to podstawę, aby można było określić temat ten jako będący wciąż popularnym wśród użytkowników Internetu, lecz tendencja spadkowa wyszukiwania informacji o chmurze obliczeniowej spowodowana jest co raz większą powszechnością rozwiązań

opartych o technologię chmury, a co za tym idzie, dostateczną już wiedzą na ten temat.

Wykres 1. Popularność hasła "cloud computing" w wyszukiwarce Google na przestrzeni ostatnich 13 lat

Źródło: [www.google.com/trends].

Zestawienie to nie odzwierciedla oczywiście obecnej sytuacji związanej z wykorzystaniem technologii chmury na świecie oraz jej rozwoju. Stanowi ono jedynie pogląd na poziom zainteresowania tematem wśród Internautów wykorzystujących w tym celu wyszukiwarkę Google.

Istnieje pięć podstawowych zasad, które połączone ze sobą tworzą model przetwarzania w chmurze, są to:

- pula zasobów dostępna dla wszystkich zarejestrowanych użytkowników,
- wirtualizacja zasobów obliczeniowych mająca na celu zwiększenie efektywności wykorzystania sprzętu,
- dynamiczne skalowanie w zależności od potrzeb,
- automatyczne tworzenie oraz usuwanie maszyn wirtualnych,
- naliczanie opłat tylko za zasoby, które zostały wykorzystane (Kavis, 2014).

Biorąc pod uwagę usługi dostarczane przez chmurę można wyróżnić:

1. Kolokacja,
2. Infrastructure as a Service (IaaS),
3. Platform as a Service (PaaS),
4. Software as a Service (SaaS) (Hauke, 2013),
5. Software + Services (S+S),
6. Communication as a Service (CaaS),

7. integration Platform as a Service (iPaaS),
8. i inne – wynikające z bieżących potrzeb i rozwoju technologii IT, np.: AaaS, BaaS, CaaS, DaaS, DRaaS, EaaS, ESaaS, FaaS, GaaS, HaaS, ITaaS, KaaS, LaaS, MaaS, MBaaS, MVaaS, NaaS, OaaS, QaaS, RaaS, SECaaS, TaaS, VaaS, XaaS[1].

Ad. 1. Kolokacja – najstarszy i najmniej skomplikowany model usług w chmurze. Umożliwia użytkownikowi wynajęcie klimatyzowanego pomieszczenia serwerowni z dostępem do energii elektrycznej i Internetu.

Ad. 2. Infrastructure as a Service (IaaS) – zapewnia użytkownikowi podstawowe zasoby komputerowe, takie jak: moc obliczeniową, sieci, zasoby dyskowe i inne, na których może on zainstalować i uruchamiać dowolne oprogramowanie. Eksploatator sprawuje kontrolę zarówno nad wcześniej wymienionym oprogramowaniem, jak i zasobami danych oraz aplikacjami. Nie zarządza i nie kontroluje infrastruktury sieciowej. Odpowiedzialność za wszystkie aspekty bezpieczeństwa spoczywa na użytkowniku. Po stronie dostawcy jest zapewnienie bezpieczeństwa fizycznego infrastruktury,

Ad. 3. Platform as a Service (PaaS) – umożliwia użytkownikowi korzystanie z działającej platformy aplikacyjnej, na której może umieścić stworzone przez siebie lub nabyte oprogramowanie, z wykorzystaniem języków programowania, bibliotek, narzędzi i usług dostarczanych przez usługodawcę. Eksploatator sprawuje kontrolę nad swoimi aplikacjami i wybranymi ustawieniami stanowiska pracy. Nie zarządza i nie kontroluje infrastruktury sieciowej, obejmującej zbiory danych, systemy operacyjne, serwery i sieci komputerowe. Najpopularniejszym przykładem tego rodzaju usług jest Google Apps, które dostarcza użytkownikowi przestrzeń dyskową oraz możliwość pracy i współpracy z innymi na podstawie list zadań, kalendarzy, map, arkuszy kalkulacyjnych czy dokumentów tekstowych (Hauke, Owoc, 2010),

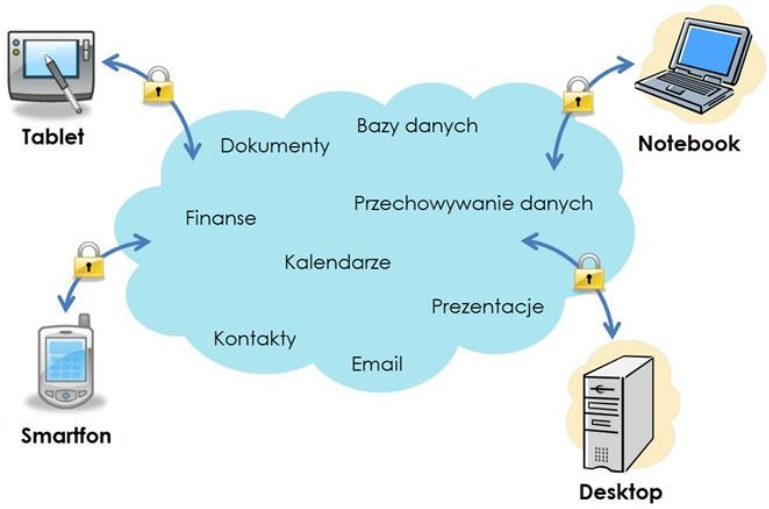
Ad. 4. Software as a Service (SaaS) – dostarcza użytkownikowi działającą aplikację i umożliwia jej użytkowanie. Po stronie dostawcy leży zapewnienie sprzętu, niezbędnego oprogramowania i zarządzenie usługą. Program udostępniany jest użytkownikowi najczęściej za pośrednictwem przeglądarki internetowej lub dedykowanego oprogramowania klienckiego. Najbardziej powszechnym przykładem SaaS jest poczta elektroniczna oferowana przez takie przedsiębiorstwa, jak Microsoft (Hotmail, Outlook), Google (Gmail) czy America Online.

Ad. 5. Software + Services (S+S) – opiera się głównie na modelu SaaS, polega na połączeniu klasycznego sposobu korzystania z aplikacji (Software) wraz z możliwością użytkowania produktu w wersji online (Service). Użytkownik decyduje, które pliki mają być udostępniane jako usługa, a które tylko jako wersje pudełkowe, wybiera rodzaj i zakres synchronizacji.

[1] [https://pl.wiktionary.org/wiki/QaaS#en] (data dostępności: 8.05.2017).

Ad. 6. CaaS (Communication as a Service) – usługodawca zapewnia platformę pod telekomunikacyjne środowisko pracy, mające usprawnić komunikację pomiędzy pracownikami – zwłaszcza jeżeli pracują w bardzo rozproszonym środowisku.

Ad. 7. iPaaS (integration Platform as a Service) – integracyjna platforma, mająca za zadanie integrację powyższych modeli w jeden.



Rysunek 2. Uproszczony schemat chmury obliczeniowej

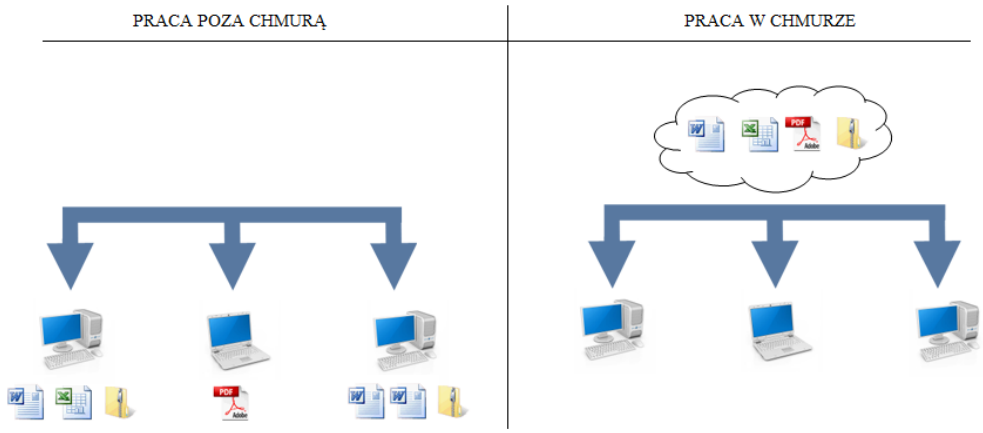
Źródło: [http://www.2020iscoming.info/else/simple-cloud-computing-diagram-coming].

Jedną z głównych cech chmury obliczeniowej jest przeniesienie części roboczej programów komputerowych do serwerów o dużej mocy obliczeniowej za pośrednictwem Internetu. Umożliwia to odpowiednie balansowanie pracy komputerów z tymi programami oraz rozlokowanie większej mocy obliczeniowej procesom, które tego wymagają, co znacznie usprawnia pracę urządzenia. Po stronie użytkownika wymagane jest jedynie umieszczenie niewielkiego programu dostępowego do danej aplikacji, bądź też dostęp realizowany jest przez przeglądarkę internetową. Dzięki temu, użytkownik może korzystać z oprogramowania bez wykorzystywania mocy obliczeniowej własnego urządzenia. Zakłada się, że dostęp do zasobów może realizowane przez dowolne urządzenie w tym również mobilne.

Porównując pracę w chmurze oraz poza nią, główną różnicą jest to, że dzięki przechowywaniu danych w chmurze, możliwy jest dostęp do nich z każdego urządzenia (jedynym warunkiem jest dostęp do Internetu).

Koncepcja chmury całkowicie odmieniła sposób współpracy między użytkownikami, mianowicie możliwa jest praca synchroniczna, czyli możliwość pracy nad jednym dokumentem przez kilka osób jednocześnie, niezależnie od tego, gdzie w danym czasie znajdują się użytkownicy. Ta cecha

eliminuje konieczność tradycyjnego przenoszenia plików między urządzeniami. Daje to przewagę nad pracą indywidualną, gdzie każdy z użytkowników wykonuje określone działania na własnej kopii danego pliku, przy czym inni użytkownicy nie mają do niego bezpośredniego dostępu.



Rysunek 3. Porównanie tradycyjnego przetwarzania danych z chmurą obliczeniową

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [https://sites.google.com/site/chmurapraca/strona-glowna].

Praca na własnej kopii danego pliku na własnym komputerze, następnie łączenie kopii w jedną całość może doprowadzić do wielu pomyłek i nieporozumień. Można wyobrazić sobie współpracę w ramach grupy projektowej, w której każdy z członków pracuje nad własnym plikiem. Scalenie wielu plików w jedną całość, w przypadku, gdy możliwa jest praca synchroniczna, mija się z celem.

Oprócz podziału chmur obliczeniowych ze względu na model oferowanej usługi, istnieje również podział ze względu na rozlokowanie chmury, gdzie wyróżnia się trzy główne typy:

1. chmura publiczna (public cloud),
2. chmura prywatna (private cloud),
3. chmura hybrydowa (hybrid cloud).

Ad. 1. Chmura publiczna (public cloud) – podstawowa infrastruktura koncepcji chmury obliczeniowej, w której dostawca udostępnia zasoby do użytku publicznego za pośrednictwem Internetu, czyli jest ona dostępna dla każdego użytkownika. Istnieje na rynku wiele publicznych chmur, które zapewniają darmowe usługi lub za określoną opłatą w myśl „płać za to, czego używasz” , np.: Google Drive.

Ad. 2. Chmura prywatna (private cloud) – rozwiązanie dedykowane tworzone na potrzeby pojedynczego przedsiębiorstwa, niedostępne dla innych użytkowników. Chmury prywatne cechują się wysokim poziomem bezpieczeństwa danych oraz kontroli nad nimi.

Ad. 3. Chmura hybrydowa (hybrid cloud) – kombinacja chmury publicznej i prywatnej. Dzięki temu rozwiązaniu użytkownik może decydować, które dane mają być przechowywane w chmurze publicznej, a które w prywatnej. Często ta opcja staje się optymalna dla przedsiębiorstw, których nie stać na wykupienie własnej chmury prywatnej, natomiast do chmury publicznej z pewnych względów nie są przekonane. Jest to rozwiązanie bardziej kosztowne od usług w chmurze publicznej, natomiast znacznie tańsze od wykorzystania chmury prywatnej zawierającej podobne funkcjonalności.

Różnice pomiędzy tymi rodzajami chmur zostały przedstawione w tabeli 1.

Tabela 1. Różnice pomiędzy rodzajami chmury obliczeniowej

Charakterystyka	Chmura publiczna	Chmura prywatna	Chmura hybrydowa
Koszt	Rozwiązanie darmowe, bądź za opłatą za użycie rozszerzonych opcji. Jest to najtańsze rozwiązanie.	Koszt zależny od stworzonego rozwiązania. Jest to najdroższe rozwiązanie.	Koszt niższy niż w przypadku chmury prywatnej
Bezpieczeństwo	Niskie	Wysokie	Zróżnicowane, dzięki połączeniu rozwiązania chmury publicznej i prywatnej.
Elastyczność	Wysoka	Bardzo wysoka	Bardzo wysoka

Źródło: opracowanie własne.

Każde z chmurowych rozwiązań posiada zarówno swoje mocne, jak i słabe strony. Firmy, zwłaszcza te o ograniczonym budżecie, na początku swojej styczności z technologią chmury obliczeniowej wdrażają chmurę publiczną, ponieważ jest to najłatwiej i najszybciej dostępne oraz najtańsze rozwiązanie. Najczęściej taka sytuacja ma miejsce w przypadku branż, w których nie ma specjalnych zapisów prawnych dotyczących bezpieczeństwa, czy też nie wymaga tego polityka przedsiębiorstwa odnośnie właśnie bezpieczeństwa.

Natomiast organizacje coraz częściej zauważają zalety połączenia właściwości chmury publicznej oraz prywatnej, które dla wielu stanowi najbardziej dopasowane rozwiązanie do własnych potrzeb biznesowych, czego potwierdzeniem może być wzrost zastosowania chmury hybrydowej (Mateos, Rosenberg, 2011).

3. KONCEPCJA PRYWATNEJ CHMURY OBLICZENIOWEJ W GMINACH

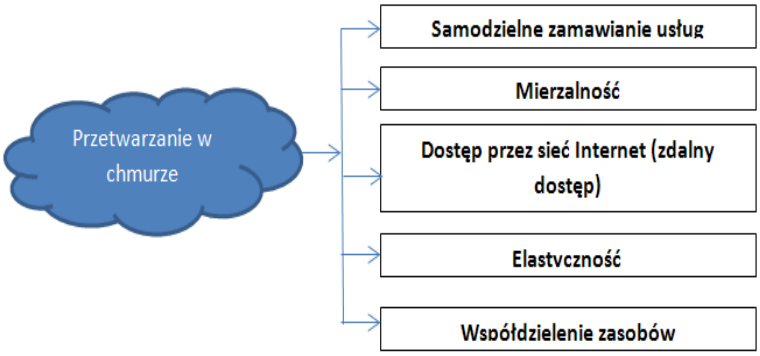
Wprowadzenie do administracji publicznej rozwiązań chmury obliczeniowej w znacznym stopniu może rozwiązać opisane powyżej problemy. Muszą także nastąpić zmiany proceduralne w funkcjonowaniu administracji publicznej. Zmiany pozwolą na większą elastyczność pracy, a to z pewnością wpłynie znacznie na efektywność prowadzonych działań. Korzystanie z rozwiązań opartych na chmurze obliczeniowej umożliwi także zdalny dostęp do informacji, danych, dokumentów oraz komunikacji z urzędami. Prowadzone procesy i działania będą charakteryzowały się znacznie lepszą mierzalnością efektów i wydajnością.

Jednak sama chęć przejścia z zasobami do chmury obliczeniowej nie powinno mieć charakteru żywiołowego. Opracowanie koncepcji wdrożenia modelu chmury obliczeniowej pozwoli na wyeliminowanie podstawowego mankamentu chmury obliczeniowej jakim jest bezpieczeństwo. Potencjał ekonomiczny jaki na dzień dzisiejszy posiada administracja publiczna jako całość jest ogromna. Fundusze z Unii Europejskiej w ramach różnych programów pozwalają realizować bardzo kosztochłonne inwestycje. Również i finansowanie IT odbywa się z tych funduszy. Można jednak zauważyć błędy które są powielane na dzień dzisiejszy. Powielany jest tradycyjny model przetwarzania oparty o własny sprzęt i oprogramowanie. O ile sprzęt w pewnym zakresie można wykorzystać w modelu chmury obliczeniowej to inwestowanie w oprogramowanie, które ma charakter desktopowy i nie spełnia ogólnie przyjętych standardów oraz nie nadąża za rozwojem sektora IT powinno być eliminowane z obszaru zainteresowań decydentów.

Czynnik zarządczy musi być przekonany do swoich decyzji przejścia do przetwarzania w chmurze obliczeniowej. Musi on mieć bardzo silne wsparcie ze strony organów centralnych administracji publiczne. Administracja publiczna na poziomie centralnym powinna wręcz przejąć wszelkie inicjatywy i decyzje związane z IT. Takie podejście pozwoli na wykorzystanie potencjału chmury obliczeniowej.

Przy opracowywaniu koncepcji modelu prywatnej chmury obliczeniowej przyjęto następujące założenia wynikające:

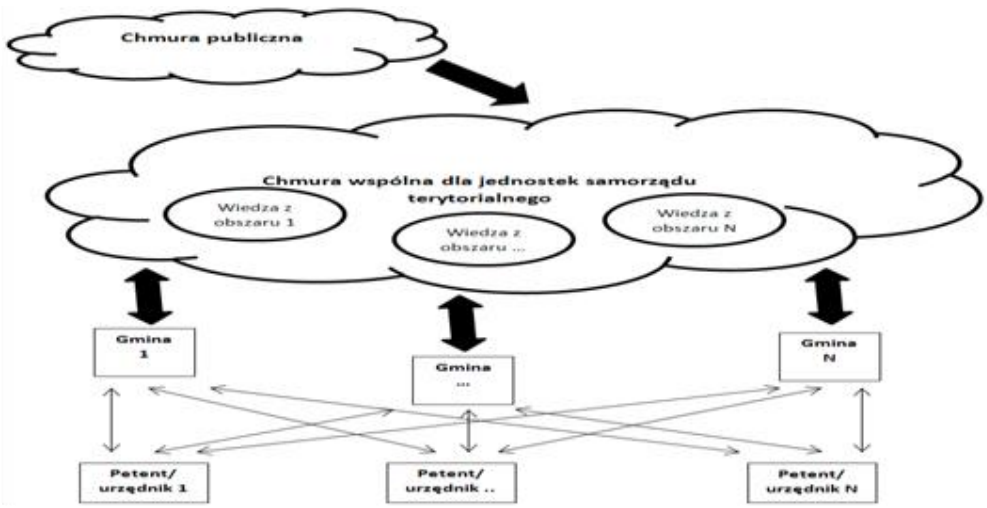
- samodzielne zamawianie usług,
- można w pełni monitorować zużycie zasobów,
- wykorzystanie istniejącej sieci Internet do przetwarzania danych w skali makro,
- zasoby chmury są elastyczne i można je szybko dostosować do zmieniającego się otoczenia,
- współdzielenie zasobów – na dzień dzisiejszy każda jednostka administracji publicznej gromadzi dane a następnie przetwarza nie zwracając uwagi na to, że takie dane już są zgromadzone w innej jednostce administracji publicznej (Hauke, 2016).



Rysunek 4. Założenia przyjęte w modelu prywatnej chmury obliczeniowej

Źródło: opracowanie własne.

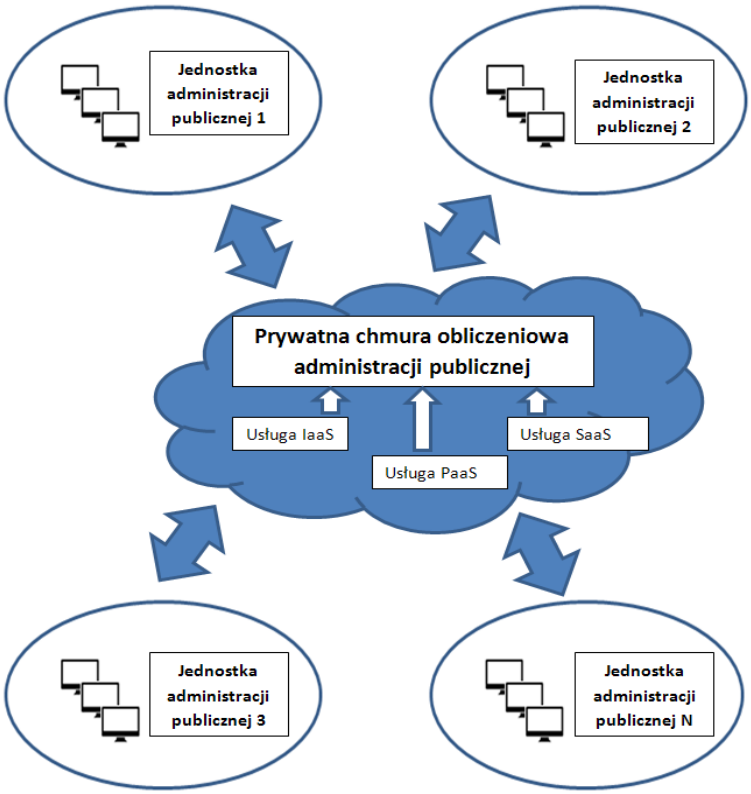
W koncepcji modelu prywatnej zakłada się wymianę informacji z przetwarzanie w również w chmurze publicznej. Jednostki samorządu na poziomie gminy nie mogą być oderwane od zasobów zewnętrznych. Jest to element nieodzowny do przetwarzania danych jako całości. W rezultacie końcowym – jeśli gminy zaakceptowałyby wspólne działania chmura prywatna ewaluowałaby w kierunku chmury wspólnej. Chmura wspólna jest w pewnym sensie odmianą chmury prywatnej, która zakłada, że podmioty wchodzące do tej chmury realizują wspólną misję. W przypadku gmin to założenie jest spełnione.



Rysunek 5. Model chmury obliczeniowej w zarządzaniu obszarami zadań realizowanych przez gminę

Źródło: Opracowanie własne.

Dysponowanie różnymi źródłami finansowania administracji publicznej jako całość powinna doprowadzić do wniosku, że tego typu instytucje powinny opracować swoją prywatną chmurą obliczeniową. Prywatna chmura obliczeniowa pozwoliłaby na szybką standaryzację procesów i procedur obowiązujących w administracji publicznej. I co najważniejsze – zagwarantować wysoki poziom bezpieczeństwa przetwarzanych danych. W prywatnej chmurze obliczeniowej administracji publicznej dostępne byłyby wszystkie podstawowe usługi (IaaS, PaaS, SaaS).



Rysunek 6. Model prywatnej chmury obliczeniowej w jednostkach administracji publicznej

Źródło: opracowanie własne.

Przedstawiony model przetwarzania wiedzy oparty o chmurę obliczeniową pozwoli funkcjonować gminom w sposób bardziej racjonalny i ekonomiczny. Dla interesariusza zaimplementowany model pozwoli na transparentność zadań realizowanych przez gminę. Procesy realizowane przez gminy zostaną uporządkowane i staną się czytelne dla petentów. Urzędnicy w gminie też będą pozytywnie oceniali to podejście. Elementy związane z technologią informacyjną (sprzęt, oprogramowanie) czy też standardowe

działania w celu wykonania zadań zoptymalizują czas potrzebny na rozwiązanie problemu. Urzędnik będzie mógł skupić się na lokalnych uwarunkowaniach funkcjonowania gminy. Na dzień dzisiejszy traktuje się gminy w pełni autonomicznie jako organa administracji samorządowej. Takie podejście pozwala im realizować zadania, które w pełni będą zaspokajały jej mieszkańców.

Jednak implementacja tego modelu będzie wymagała pełnego zaangażowania jednostek samorządowych na poziomie centralnym. Centralne jednostki samorządowe nie będą mogły funkcjonować tylko i wyłącznie wydając określone ustawy czy też przepisy ale będą musiały zagwarantować rozwiązanie informatyczne, które pozwolą w tym samych czasie rozpocząć realizowanie zadań na poziomie gminy na podstawie nowych przepisów. Tylko takie działanie przyniesie wymierne korzyści dla petenta. Od centralnych jednostek samorządowych w tej koncepcji będzie wymagana pełna determinacja w realizacji tego podejścia. Będą wymagane środki na stworzenie takiej chmury obliczeniowej. Jednak tutaj należy zaznaczyć, że środki finansowe w skali mikro (na poziomie gminy) gdzie tworzy się indywidualne rozwiązania zsumowane w skali makro (kraju) dadzą efekt, który rozwiąże problemy zarządzanie wiedzą w jednostkach samorządowych na poziomie gminy wykorzystujący chmurę obliczeniową.

PODSUMOWANIE

W dzisiejszych czasach korzystanie z rozwiązań informatycznych wspomagających zarządzanie w organizacjach jest standardem. Ich użytkowanie znacznie ułatwia realizację poszczególnych procesów biznesowych zachodzących w tych organizacjach. Infrastruktura oraz sprzęt wymagany do wdrożenia IT wiąże się z wydatkami już na samym początku implementacji rozwiązań. Naprzeciw tym problemom wyszli producenci oprogramowania. Postanowili oni połączyć funkcjonalność oferowanych przez nich rozwiązań, służących do usprawniania pracy w firmach, z rozwijającą się technologią przetwarzania w chmurze. Część z nich zdecydowała się na zaprojektowanie własnej chmury, niektórzy postanowili skorzystać z istniejących już platform. W ten sposób powstały systemy dostępne w chmurze obliczeniowej.

Aktualnie są one coraz bardziej popularne, chociaż wiele organizacji nadal wstrzymuje się z rozpoczęciem ich użytkowania, obawiając się o bezpieczeństwo przechowywanych w nich danych. Obawy te są nieuzasadnione, ponieważ dostawcy chmur przywiązują ogromną wagę do ochrony danych przed ich utratą lub dostaniem się w niepowołane ręce. Stwierdzono nawet, że korzystanie z systemu w modelu chmury jest bezpieczniejsze od modelu standardowego przetwarzania danych. Oprócz tego wynajmowanie zasobów oraz opłacanie abonamentu za rzeczywiste ich wykorzystanie okazuje się być wygodniejsze oraz dużo bardziej opłacalne (Hauke, 2014).

W polskim sektorze administracji samorządowej przeprowadza się wiele działań o charakterze strategicznym, które mają na celu poprawę jego funkcjonowania. Działania te związane są również z rozwojem IT, ponieważ

jest ona jednym z kluczowych czynników poprawnego działania jednostek samorządowych. Nowoczesna technologia chmury obliczeniowej jest już stosowana przez większość firm biznesowych o różnej wielkości i może znaleźć również zastosowanie w jednostkach samorządowych.

Model przetwarzania danych w chmurze niesie ze sobą wiele korzyści. Najważniejsze z nich to niewątpliwie zmniejszenie kosztów oraz wzrost elastyczności. Zmniejszenie kosztów może przede wszystkim wyrównać szanse na rozwój jednostkom z najniższego poziomu administracyjnego (mają one mniejsze fundusze), ponieważ początkowe nakłady finansowe zmniejszają się na rzecz kosztów operacyjnych – płaci się tylko za wykorzystane zasoby.

Chmura obliczeniowa pozwala innowacyjnie spojrzeć na funkcjonowanie instytucji samorządowych. Umożliwia stworzenie jednolitych systemów przy jednoczesnym obniżeniu kosztów. Wszelkie korzyści, które niesie ze sobą chmura obliczeniowa dla jednostek samorządowych przekładają się na korzyści dla interesariuszy. Dzięki niej osoby prywatne i przedsiębiorcy nie będą musieli podawać swoich danych osobowych w wielu urzędach, aby załatwić swoje sprawy oraz w większym stopniu będą te sprawy mogli załatwić w domu przez Internet. Wartością dodaną będzie poprawa image administracji publicznej. Na dzień dzisiejszy sama świadomość załatwienia sprawy wzbudza niechęć do tych instytucji. Opinia społeczeństwa o funkcjonowaniu jednostek samorządowych nie jest najlepsza. Zmiana podejścia do interesariusza to wyzwanie przed administracją publiczną. Między innymi rozwiązania związane z IT mogą skutecznie zmienić opinie o funkcjonowaniu jednostek samorządowych na poziomie gminy. Gmina ma pełnić rolę służebną w stosunku do interesariuszy. Niestety tak nie jest we wszystkich gminach. Świadczą o tym różnego rodzaju publikacje i wpisy na forach internetowych, które można określić jako patologia.

Implementacja modelu prywatnej chmury obliczeniowej w gminach pozwoli na usprawnienie przepływu informacji pomiędzy gminami. Wszelkie problemy i bariery przed implementowaniem modelu chmury świadczą o tym, iż proces informatyzacji wymaga czasu, jednak niewątpliwie jest możliwy do zrealizowania i może przynieść wiele korzyści. Sektor biznesu może pochwalić się sukcesami, które odniesione do kategorii ekonomicznej jakim jest pieniądz tylko utwierdzają, że nie jest tylko moda, ale coś co przynosi wymierne efekty.

LITERATURA:

[1] Cooter M. (2014), Ultimate *Guide to Cloud Computing, London: Dennis Publishing.*

[2] Hauke K., (2016), *Model przetwarzania w chmurze obliczeniowej w jednostkach administracji publicznej,* [w:] M. Pluciński (red.) Obszary gospodarki elektronicznej, Ekonomiczne Problemy Usług nr 123 Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, strony:121-136

[3] Hauke K, (2013). *Badania studyjne Cloud Computing*. [w:] D. Jelonek, T. Turek (red.). Wiedza i technologie informacyjne. Nowe trendy badań i aplikacji (s. 190 – 203). Częstochowa: Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej – Wydział Zarządzania.

[4] Hauke K. (2014), *Bezpieczeństwo przetwarzania danych w technologii Cloud Computing a administracji publicznej*. [w:] J. Gołuchowski, A. Frąckiewicz-Wronka (red.). Technologie wiedzy w zarządzaniu publicznym 2013 (s. 58-65). Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego.

[5] Hauke K., Owoc M. L. (2010), *Modele rozpowszechniania Cloud Computingu w organizacjach*. [w:] J. Korczak, I. Chomiak-Orsa, H. Sroka (red.). Systemy informacyjne zarządzania (s. 364-374). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego.

[6] Kavis M. J. (2014), *Architecturing the Cloud*, Hoboken: Wiley.

[7] Marinescu D. C., (2013). *Cloud Computing – Theory and Practice*. Waltham: Morgan Kaufman.

[8] Mateos A., Rosenberg J. (2011), *Chmura obliczeniowa. Rozwiązania dla biznesu*, Gliwice: Helion.

[9] Mell P., Grance T. (2011), *The NIST Definition of Cloud Computing*, National Institute of Standards and Technology – U.S. Department of Commerce, Gaithersburg.

STRESZCZENIE

Model prywatnej chmury obliczeniowej w procesie zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego na poziomie gminy

Proces przetwarzania danych jest bardzo silnie zdeterminowany przez technologię informacyjną. Wykorzystywane są rozwiązania, dzięki którym gminy i interesariusze mogą efektywniej realizować zadania. Gminy muszą sobie zdawać sprawę w faktu, że interesariusze przyczyniają się do rozwoju swojego terytorium. Skuteczny, stabilny i spójny proces przetwarzania danych będzie pozytywnie oceniany przez mieszkańców, organizacje, podmioty gospodarcze. Celem artykułu jest przedstawienie koncepcji modelu przetwarzania danych w gminach, który wykorzystuje prywatną chmurę obliczeniową. Biznes od dłuższego czasu stara się pokazywać skuteczność swoich działań dzięki chmurze obliczeniowej. Jednostki o charakterze budżetowym mają w tym zakresie pewne opóźnienia. Z jednej strony mówi się o niedoinwestowaniu gmin w obszar IT a z drugiej strony dane statystyczne (budżety gmin) pokazują, że z roku na rok wydatkowane są coraz większe fundusze na rozwój przetwarzania danych. Brak jest wyraźnie określonej strategii rozwoju IT. Wymiana informacji, szybkość przetwarzania danych powinny być wyznacznikami dla gmin. W przyszłości będzie można posłu-

giwać się pojęciem atrakcyjności gminy, który przełoży się na konkurencyjność. Na dzień dzisiejszy pojęcie konkurencyjności w gminach jest abstrakcyjne. Gminom nie zależy na tym aby być konkurencyjnymi. Jednak świadomość zmian w gminach i ukierunkowanie się na interesariuszy pozwoli na implementację chmury obliczeniowej. Ryzyko wdrożenia rozwiązań opartych o chmurę obliczeniową nie jest duże. Biznes od kilku lat docenia rozwiązania IT oparte o chmurę obliczeniową. Adaptacja do nowych warunków wynikająca ze zmian w otoczeniu nie jest już problemem. Tego typu rozwiązania powinny być jak najszybciej wdrożone w gminach. Wtedy gminy nie będą musiały samodzielnie rozwiązywać problemów, które wynikają między innymi z polityki państwa czy też potrzeb interesariuszy. Zmiana w funkcjonalności systemów informatycznych odbywałaby się w jednym miejscu. Wprowadzenie tej zmiany w czasie rzeczywistym byłaby widoczna w gminach. Zmiana lub modernizacja potrzeb sprzętowych nie wymagałaby uruchamiania na dzień dzisiejszy skomplikowanych procedur, które realizowane są w czasie. Podsumowując, ewolucja w procesie przetwarzania danych powinna jak najszybciej być wprowadzona w jednostkach samorządowych. Jednak przede wszystkim należy przełamać bariery ludzkie, które w znacznym stopniu ograniczają wdrażanie nowych rozwiązań, nie tylko w obszarze IT.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, gmina, chmura obliczeniowa, model przetwarzania danych.

SUMMARY

Private cloud computing model in the management process of local self-government units at the municipality level

Data processing is very strongly determined by information technology. Solutions are being used to help municipalities and stakeholders to carry out their tasks more effectively. Communities need to be aware of the fact that stakeholders are contributing to the development of their territory. An effective, stable and consistent data processing process will be positively evaluated by residents, organizations, and business entities. The aim of this article is to present the concept of data processing model in municipalities, which uses a private computing cloud. Business has long been trying to show the effectiveness of its operations through a cloud of computing. Budgetary entities have some delays in this regard. On the one hand, there is talk of underinvestment in IT and, on the other hand, statistics (municipal budgets) show that spending on data processing is growing every year. There is no clearly defined IT development strategy. Exchange of information, data processing speed should be the gauge for municipalities. In the future, it will be possible to use the notion of attractiveness of the municipality, which will translate into competitiveness. As of today, the concept of competitiveness in municipalities is abstract. Communes do not care about being competitive. However, the awareness of change in the municipalities and the focus on stakeholders will make it possible to im-

plement the cloud computing. The risk of implementing solutions based on cloud computing is not great. Business has been praising IT solutions for a few years based on cloud computing. Adaptation to new conditions resulting from changes in the environment is no longer a problem. Such solutions should be implemented as quickly as possible in municipalities. Then the municipality will not have to solve the problems that arise, inter alia, from the state policy or the needs of the stakeholders. The change in the functionality of IT systems would take place in one place. The introduction of this change in real time would be visible in the municipalities. Changing or upgrading hardware needs would not require today's complicated procedures to be implemented over time. In conclusion, evolution in data processing should be introduced as soon as possible in local government units. But above all, it is important to break through human barriers that largely limit the implementation of new solutions, not just in the IT area.

Keywords: local government, municipality, computing cloud, data processing model.

Sylwia Jagiełło
Uniwersytet Ekonomiczny
we Wrocławiu

Niezależność energetyczna jako wyzwanie dla samorządów i administracji mieszkaniowej

WSTĘP

W wyniku wprowadzenia krajowych i europejskich celów środowiskowych w zakresie zmniejszenia emisji dwutlenku węgla do atmosfery doprowadzono do istotnych zmian w strukturze zaopatrzenia w energię. Cele dotyczące ochrony klimatu przewidują do 2020 r. redukcję gazów cieplarnianych o 40% w odniesieniu do 1990 r. Natomiast udział energii odnawialnej wynosił „co najmniej 35% w zużyciu energii elektrycznej brutto”[1].

W obecnym czasie energia cieplna i elektryczna, która jest wykorzystywana do celów cywilizacyjnych, głównie produkowana jest podczas tradycyjnego procesu spalania. Spalanie paliw stałych powoduje zagrożenie dla środowiska. Ponieważ niesie za sobą wiele zagrożeń i wad. Chociaż by substancje, wydostające się przez kominy do atmosfery. Do niebezpiecznych związków zaliczamy między innymi dwutlenek węgla, który przyczynia się do ocieplenia klimatu. Występuje również szereg innych zagrożeń do których zaliczamy np.: metan pochodzący z odpadów kopalnianych, emisję ciepła, dewastację powierzchni Ziemi, czy zagrożenia życia pracowników w kopalniach. Bardzo ważnym czynnikiem jest fakt iż zasoby kopalin są ograniczone i wyczerpalne. W związku z tym poszukuje się innych, czystych i bezpiecznych technologii jak i sposobów pozwalających na produkcję energii.

Warto wiedzieć, że instalacje odnawialnych źródeł energii znacząco podnoszą wartość nieruchomości. Na przykład systemy solarne chronią

[1] [http://www.ie-leipzig.com/010-dateien/pdf/kurzfassung_rekk_polnisch.pdf], dostęp 28.11. 2016 r.

przed niestabilnymi cenami energii elektrycznej oraz pozwalają na oszczędności. Dają również możliwość sprzedaży energii elektrycznej oraz niezależności częściowej lub całkowitej od sieci publicznej. Są one również perspektywą na uzyskanie energii elektrycznej w miejscach trudno dostępnych.

Powyższe działania mogą być koordynowane i wspierane przez samorząd. W wyniku tych działań powstanie gmina samowystarczalna energetycznie, oszczędna i przyjazna środowisku. Są już takie przykłady w Europie i w Polsce również.

Celem publikacji jest przedstawienie zalet wykorzystania niezależności energetycznej poprzez wykorzystanie instalacji pochodzących z Odnawialnych Źródeł Energii przez osiedla, miasta, gminy, w kontekście zrównoważonego rozwoju.

1. Program Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej „Prosument" jako wsparcie w miastach i gminach

Termin „prosument" powstał z połączenia słów: producent (pro-) oraz konsument (–sument), które wprowadził w latach 70 XX wieku A. Toffler, twierdząc, że „rozgraniczenie między producentem, a konsumentem stopniowo się zaciera i coraz większego znaczenia nabiera nowy typ konsumenta zwany prosumentem"[2]. W 1972 r., Marshall McLuhan i Barrington Nevitt sformułowali tezę, że „wraz z rozwojem nowych technologii elektrycznych konsument będzie coraz częściej stawać się producentem."[3]

„Prosumentem" nazywamy osobę będącą jednocześnie producentem i konsumentem. Produkuje on energię elektryczną, wykorzystując mikroinstalację OZE na potrzeby własne, natomiast nadwyżki może odsprzedawać do sieci elektroenergetycznej. Pod pojęciem „Prosument" kryje się również nazwa programu NFOŚiGW, którego celem jest dofinansowywanie mikroinstalacji OZE.

Program „Prosument" polega na wspieraniu rozproszonych, odnawialnych źródeł energii; Druga część programu(na lata 2015-2022r.) przeznaczona na zakup i montaż mikroinstalacji odnawialnych źródeł energii w celu ograniczenie emisji CO_2 w wyniku zwiększenia produkcji energii z odnawialnych źródeł.

Program „Prosument", który ma celu wspomagać rozwój odnawialnych źródeł energii przewiduje finansowe wspieranie wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych. Inicjatywy te mogą dotyczyć pomp ciepła, kolektorów słonecznych, fotowoltaiki, siłowni wiatrowych, instalacji mikrokogeneracyjnych (jednoczesna produkcja energii elektrycznej i cieplnej) oraz źródeł ciepła opalanych biomasą.

---

[2] Toffler A., *Trzecia fala*, Wydawnictwo Kurpisz, Poznań 2006, s. 306.

[3] M. McLuhan, B. Nevitt, *Take today, the executive as dropout*, Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1972.

Dofinansowanie z programu Prosument obejmuje dla potrzeb budynków mieszkalnych jednorodzinnych lub wielorodzinnych:

- zakup i montaż nowych instalacji i mikroinstalacji OZE służących do produkcji energii elektrycznej lub energii elektrycznej i ciepła,
- w ramach dofinansowania można również wymienić istniejącą instalację na bardziej efektywną i przyjazną środowisku.

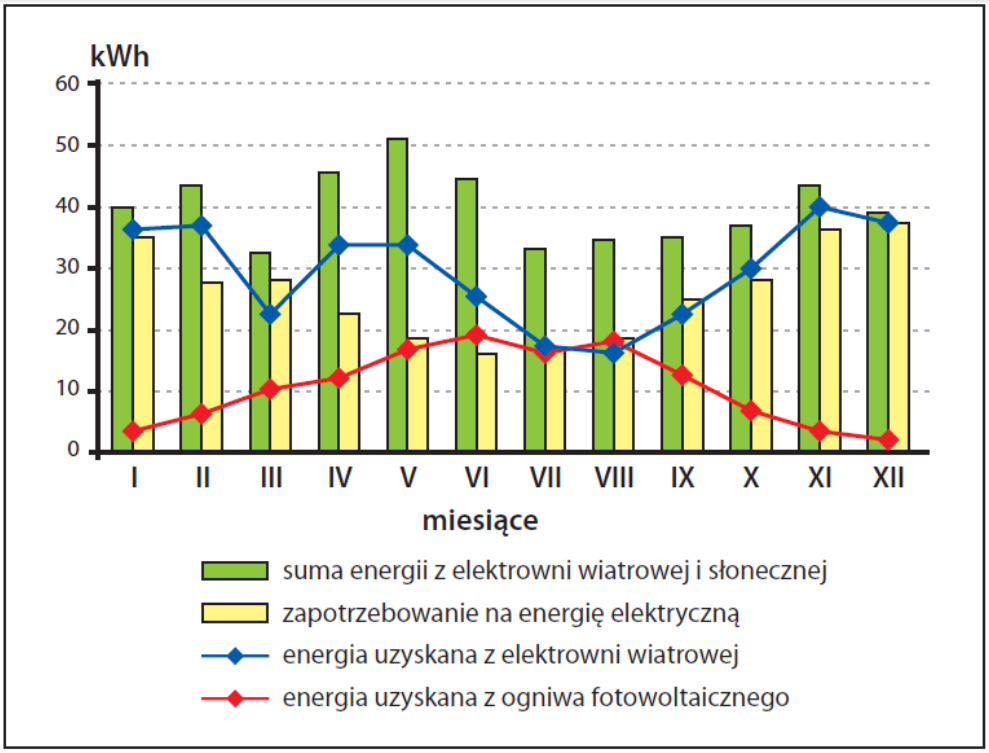
W ramach projektu są finansowane instalacje służące do produkcji energii elektrycznej lub ciepła, czy energii elektrycznej wykorzystując źródło ciepła poprzez opalane biomasą, jak również pompy ciepła i kolektory słoneczne o „zainstalowanej mocy cieplnej do 300 kWt, systemy fotowoltaiczne, małe elektrownie wiatrowe oraz układy mikrokogeneracyjne (w tym mikrobiogazownie) o zainstalowanej mocy elektrycznej do 40 kWe”[4]. Na lata 2015-2022 budżet programu Prosument to 714,96 mln zł. Zawieranie umów pożyczek (czy kredytu) do 2020 roku natomiast realizacja została przewidziana do 2022 r.

Pożyczka czy kredyt preferencyjny możliwy jest z dotacją łącznie do 100% kosztów kwalifikowanych instalacji, dofinansowanie to wynosi w zależności od instalacji do 20% lub do 40% dotacji (natomiast po 2015 roku dofinansowanie będzie wynosiło do 15% lub do 30%). W zależności od rodzaju beneficjenta i przedsięwzięcia wysokość kosztów kwalifikowanych wynosi nawet do 450 tys. zł.

W obecnej chwili przy wyborze instalacji oraz możliwości jej finansowania OZE jest potrzebne nie tylko wsparcie organizacyjne, ale również finansowe. „Doradztwo rzetelne, a więc fachowe, niestety miesza się z dezinformacją wspieraną przez handlowych monopolistów, oferujących urządzenia drogie i często w Polsce nietrafione. Dlatego zalecamy kontakt z wiarygodnymi instytucjami, m.in.: Instytutem Energetyki Odnawialnej, Krajową Agencją Poszanowania Energii, uczelniami technicznymi, ale też rolniczymi, które prowadzą badania i dydaktykę z zakresu OZE”[5]. Konsultacji udzielają również organizacje pozarządowe, które także wspierają energetykę odnawialną, rozproszoną oraz obywatelską. Ważne w aspektach, rozwiązań proekologicznych, jest wybór technologii. Są również Polskie firmy, które zajmują się instalacjami, ale istotne jest sprawdzenie, jak one działają w praktyce.

Zestawienie kilku źródeł energii wraz z panelami fotowoltaicznymi (tzw. systemy hybrydowe) pozwala na stworzenie samowystarczalnego systemu energetycznego i opłacalnej sprzedaży nadwyżki energii do sieci (co przedstawia Rys. 1.).

[4] W. Lenart (red.), *POSTAW NA SŁOŃCE*, Fundacja Banku Ochrony Środowiska, Warszawa 2015, s. 42.
[5] Ibidem, s. 36.



Rysunek 1. Produkcja energii elektrycznej z systemu hybrydowego

Źródło: [cire.pl], Stefaniak A. Systemy hybrydowe odnawialnych źródeł energii, dostęp 28.11.2015 r.

Na rysunku widać, że ani ogniwa fotowoltaiczne, ani turbina wiatrowa nie są w stanie zawsze zaspokoić pełnego zapotrzebowania na energię elektryczną. Dzięki systemowi hybrydowemu możemy produkować nadwyżkę energii przez cały rok.

2. Gminy, spółdzielnie mieszkaniowe samowystarczalne energetycznie oszczędne i przyjazne środowisku

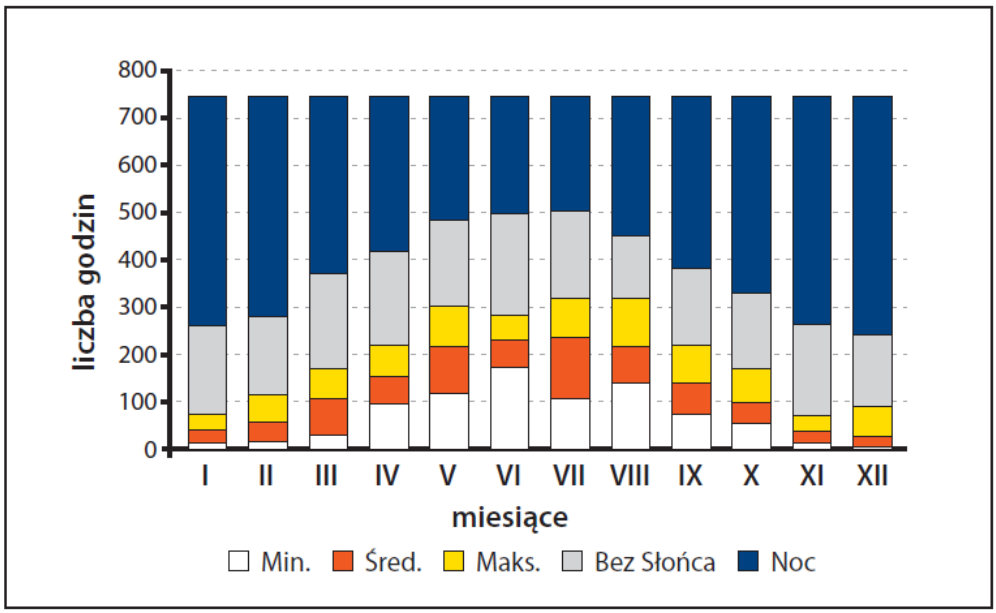
Potencjał tych podmiotów jest zdecydowanie większy niż pojedynczych mieszkańców, co również przenosi się na ceny jednostkowe instalacji, które będą niższe niż instalacje indywidualne.

Dofinansowanie z programu „Prosument" stanowi duży potencjał dla miast i gmin. Na przykład poprzez wykorzystanie całej przestrzeni zabudowanej pod instalacje OZE. Pierwszym krokiem, od którego Gminy powinny zaczynać to sporządzenie planu zaopatrzenia w energię, gaz i paliwa. Planując należy w nich wziąć pod uwagę masowe wprowadzenie energetyki solar-

nej, która jest objęta programem „Prosument". Kolejnym ważnym aspektem jest uwzględnienie możliwości sprzedaży nadwyżek energii do sieci. Korzystne jest również zaplanowanie jednego lub dwóch większych źródeł, które będą w stanie zabezpieczyć produkcję energii elektrycznej i ciepła kogeneracyjnego. W tym celu można zastosować np.: większą siłownie wiatrową lub biogazownie z możliwością magazynowania biogazu. Najbardziej korzystnie położone dachy powinny być przygotowane i przeznaczone pod ogniwa fotowoltaiczne, istotne jest również zagospodarowanie części dachów pod kolektory słoneczne, które mogą służyć nie tylko instalacji do ciepłej wody, ale też wspomaganiu pomp ciepła.

W Polsce dzięki sieci pomiarowej obejmującej kilkanaście stacji należących do służb meteorologicznych IMGW i instytucji naukowych można uzyskać informacje o chwilowych i godzinnych wartościach bilansu radiacyjnego(bilans promieniowania) i jego składników. Wśród danych dostępne są również prawdopodobieństwa wystąpienia wartości i przedziałów, co ułatwia zaplanowanie instalacji.

Dostosowanie Polskich warunków do możliwości wykorzystania energii słonecznej przedstawia wykres z sumami tzw. usłonecznienia. Jest to czas podany w godzinach, kiedy na określone miejsce na powierzchni Ziemi padają promienie słoneczne(przedstawia Rys. 2.).



Rysunek 2. Przebieg roczny usłonecznienia w Warszawie w latach 1961-1990

Źródło: W. Lenart (red.), *POSTAW NA SŁOŃCE*, Fundacja Banku Ochrony Środowiska, Warszawa 2015, str. 29.

Usłonecznienie w Warszawie powyżej przeciętnego obejmuje 15-21% wszystkich godzin roku. Dużą zmienność zauważamy z roku na rok, co pokazują udziały w latach o najgorszym usłonecznieniu(min.) i najkorzystniejszym(maks.).

Administracje domów mieszkalnych oraz, spółdzielnie mieszkaniowe mogą zapisać się do klubu producentów energii odnawialnej i ogólnego oszczędzania energii. Są to prace modernizacyjne, które zmniejszają potrzeby energetyczne budynków. Należą do nich termomodernizacja, oraz proste zabiegi jako instalacje pasywne. „Wiedza niezbędna do projektowania i modernizowania takich budynków, którą można określić terminem Dewic (Design with Climate), jest w Polsce słabo znana”[6].

W celu przybliżenia do ideału remontowanego budynku do domu pasywnego można dokonać poprzez przebudowę różnego rodzaju elementów, które koncentrują promieniowanie np.: montaż ekranów odbijających promienie na zewnątrz tak aby zwiększyć strumień energii dostającej się do pomieszczeń(m.in. werandy, wykusze, tarasy, kryte balkony).

Inna metodą są „też różne wewnętrzne ściany magazynujące ciepło (tzw. ściany Trombego). Ważnymi elementami Dewic są pułapki ciepła w postaci strychów, antresoli i wewnętrznych ścian wodnych, a także porcji wody lub innych płynów wmontowanych w ściany i stropy (termofory budowlane). Wszystko po to, aby utrzymać uwięzione ciepło podczas dni słonecznych, zarówno w porze letniej, jak i w czasie zimy”[7].

3. Nowa ustawa o OZE

Energia oraz jej źródła są bardzo ważnym czynnikiem wpływającym na politykę zagraniczną i ekonomię większości państw na świecie, a „regularne dostawy źródeł energii stanowią również istotny element bezpieczeństwa państwa”[8]. Autorzy książki pt. *„Źródła energii i ich znaczenie dla bezpieczeństwa energetycznego w XXI wieku”* napisanej przez Tomasza Młynarskiego i Marcina Tarnawskiego bezpieczeństwo energetyczne określają „jako nieprzerwaną dostępność źródeł energii w rozsądnej cenie”[9].

Zapewnienie ciągłości dostaw energii staje się coraz większym wyzwaniem. Problem ciągłości dostaw dotyczy również Unii Europejskiej, „jej ogólne wskaźniki energetyczne ukazują wysoki stopień zależności od importu źródeł energii. Wskaźnik uzależnienia energetycznego UE wynosi dla wszystkich produktów około 54%, w tym dla ropy naftowej aż 82%, gazu

[6] W. Lenart (red.), *POSTAW NA SŁOŃCE*, Fundacja Banku Ochrony Środowiska, Warszawa 2015, s. 40.

[7] W. Lenart (red.), *POSTAW NA SŁOŃCE*, Fundacja Banku Ochrony Środowiska, Warszawa 2015, s. 40.

[8] K. Żukrowska, *Bezpieczeństwo energetyczne*, [w:] K. Żukrowska (red.), Bezpieczeństwo międzynarodowe, przegląd aktualnego stanu, Wydawnictwo IUS at TAX, Warszawa 2011, s. 396.

[9] T. Młynarski, M. Tarnawski, *Źródła energii i ich znaczenie dla bezpieczeństwa energetycznego w XXI wieku*, Difin SA, Warszawa 2016, s. 12.

ziemnego 58%, zaś dla węgla 53%"[10]. Polska również jest zmuszona do importu źródeł energii, „dotyczy to zwłaszcza ropy naftowej, prawie w całości importowanej z zagranicy (głównie z Rosji) oraz gazu ziemnego. Jeśli chodzi o ten ostatni nośnik energii to produkcja krajowa pokrywa około 31% zapotrzebowania, import zaś (również głównie z Rosji) obejmuje 69%"[11].

Dnia 11 marca 2015 r. została uchwalona w Polsce ustawa o odnawialnych źródłach energii. Ustawa zawiera poprawkę ustalającą taryfę stałą dla małych źródeł, w tym również dla fotowoltaiki.

Podpisanie ustawy przyczynia się do rozwoju OZE oraz wspierania idei prosumenckiej w Polsce, dając możliwość wspierania i rozwoju fotowoltaiki. Istotne znaczenie mają tworzone programy dedykowane wsparciu inwestycyjnemu w celu powstawania nowych instalacji OZE zwiększających moc w mikroenergetyce. Do tych programów należą m.in. programy NFOŚiGW, WFOŚiGW, operacyjne, System Zielonych Inwestycji itd. W ten sposób powstaje polski rynek Odnawialnych Źródeł Energii, który może zapewnić pracę dla wielu tysięcy osób. „Już obecnie pracuje ich w tej branży około 45 tysięcy. Uchwalenie ustawy o OZE z poprawkami dotyczącymi wprowadzenia taryf stałych należy więc uważać za niezbędne minimum rozwoju sektora energetyki rozproszonej"[12].

Mocnym impulsem dla całej gospodarki jest poprawka prosumencka, która generuje „inwestycje warte 6-8 miliardów złotych, z czego 23% w postaci VAT-u wróci do państwa. Jednocześnie odpowiednie wsparcie dla rynku mikroinstalacji przełoży się na spadek kosztów inwestycji o 10-20% rocznie, co ma docelowo doprowadzić do pełnej konkurencyjności kosztowej mikroinstalacji OZE. Nastąpi to po 2020 roku, bez potrzeby dopłacania do produkowanej energii. Tak stało się w większości państw europejskich"[13].

Potencjalną listę beneficjentów energetyki prosumenckiej stanowią:

- rolnicy,
- mali przedsiębiorcy,
- właściciele domów,
- spółdzielnie mieszkaniowe itd.

Ustawa przyczyni się do przesunięcia środków na segment rozproszony, którego efektem będzie rozłożenie się korzyści na wiele małych podmiotów. Wprowadzenie ustawy z poprawką spowodowało opracowanie przez Związek Pracodawców Forum Energetyki Odnawialnej programu mikrodo-

[10]M. Kiedrowska-Pryka, *Zależność Unii Europejskiej od zewnętrznych dostaw surowców energetycznych – struktura zużycia nośników energii i ich dywersyfikacja w krajach członkowskich UE*, [w:] P. Kwiatkiewicz (red.), Bezpieczeństwo Energetyczne, Rynki surowców i energii – teraźniejszość i przyszłość, tom I, Polityka – gospodarka – zasoby naturalne i logistyka, Fundacja na rzecz czystej energii, Poznań 2014, s. 419.

[11]P. Szlagowski, *Polityka energetyczna Polski*, [w:] J. Świątkowska (red.), Bezpieczeństwo energetyczne państw Grupy Wyszechradzkiej. Jak zmieniają się relacje energetyczne w Europie, Instytut Kościuszki, Kraków 2011, s. 32–33.

[12]W. Lenart (red.), *POSTAW NA SŁOŃCE*, Fundacja Banku Ochrony Środowiska, Warszawa 2015, s. 42.

[13] Ibidem, s. 43.

tacji i mikrokredytów dla przydomowych instalacji OZE w modelu prosumenckm. Na podstawie sukcesu programu promującego instalacje kolektorów słonecznych przez NFOŚiGW oraz krajowe instrumenty wsparcia, ZP FEO proponuje: program dopłat na częściowe spłaty kapitału kredytów bankowych przeznaczonych na montaż i zakup mikroinstalacji OZE na lata 2015-2016 (aby zapewnić dalszy rozwój w okresie przejściowym, do czasu uruchomienia środków unijnych). Pomocą zainicjowanych dopłat miały by być zarówno systemy pracujące wyspowo, przyłączone do sieci, oraz instalacje hybrydowe.

Oprócz programu „Prosument" w II kwartale 2015 roku NFOŚiGW oferuje kredyty w ramach programu „Bocian". Celem programu jest ograniczenie lub uniknięcie emisji CO_2 poprzez zwiększenie produkcji energii z instalacji wykorzystujących odnawialne źródła energii. Natomiast beneficjentami projektu są przedsiębiorcy, podejmujący realizację przedsięwzięć z zakresu odnawialnych źródeł energii na terenie Rzeczypospolitej Polskiej.

Wartość alokacji dla całego programu priorytetowego „Bocian" wynosi do 570 mln zł. Pożyczką objęte są projekty na budowę, rozbudowę albo przebudowę instalacji OZE, oraz na instalacje hybrydowe jak również systemy magazynowania. „Okres finansowania to 15 lat, natomiast okres karencji nie może być dłuższy niż 18 miesięcy. Pożyczka może wynieść do 85% kosztów kwalifikowanych, jednak nie więcej niż 40 mln złotych. Oprocentowanie to około 2% w skali roku"[14].

PODSUMOWANIE

Według danych z raportu Europejskiej Agencji Środowiska wynika, że przyjęte standardy jakości powietrza w przepisach unijnych, w większości państw członkowskich nie są dotrzymywane. Polska należy do tych państw, które mają problemy z czystością powietrza. W obliczu zmian klimatycznych, koncentracji gazów cieplarnianych dojdzie „przyszłość światowej energetyki stanowią paliwa nieemisyjne jako czyste źródła energii"[15].

Dlatego też ogromnym wyzwaniem stojącym przed jednostkami samorządu terytorialnego w aspekcie wykorzystania odnawialnych źródeł energii wobec nowej perspektywy będzie dofinansowanie na lata 2014-2020 r. „Jednostki samorządu terytorialnego oddziałują na rozwój odnawialnych źródeł energii w ramach własnych zadań publicznych, których celem jest zaspokajanie potrzeb wspólnoty samorządowej. Zadania te są wykonywane na poziomie gminy, powiatu i województwa. Należy podkreślić, że polski system prawny nie daje samorządom zbyt wielu możliwości skutecznego stymulowania rozwoju OZE. Dlatego tym bardziej jest istotne, aby te możli-

[14] [http://nfosigw.gov.pl/oferta-finansowania/srodki-krajowe/programy-priorytetowe/bocian-rozproszone-odnawialne-zrodla-energii], dostęp 28.11.2016 r.

[15] T. Młynarski, M. Tarnawski, *Źródła energii i ich znaczenie dla bezpieczeństwa energetycznego w XXI wieku*, Difin SA, Warszawa 2016, s. 12.

wości prawne, którymi samorząd dysponuje, jak najpełniej wykorzystywać”[16].

Perspektywy najbliższych lat inwestycji w OZE będą związane z rozwojem technologicznym, który będzie się przyczyniał do spadku cen energii ze źródeł odnawialnych.

Korzyści wynikające z wykorzystania surowców odnawialnych to:

- rozwój gospodarki wykorzystującej nowoczesne technologie,
- ochrona środowiska naturalnego (redukcja emisji CO_2),
- tworzenie nowych miejsc pracy,
- przesunięcie kierunku przepływu pieniędzy na segment rozproszony,
- powstanie nowych przedsiębiorstw (produkcja i obsługa instalacji,
- rozwój upraw rolniczych (głównie rośliny energetyczne),
- wizerunku jednostki samorządu terytorialnego (proekologicznego) oraz promocja,
- uniezależnianie się energetyczne od zewnętrznych dostawców – zwiększenie lokalnego bezpieczeństwa energetycznego,
- poprzez poprawę stanu środowiska naturalnego – ograniczenie kosztów związanych z ochroną zdrowia,
- zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju – zapewnienie dostępu do zasobów nieodnawialnych przyszłym pokoleniom.

LITERATURA:

[1] M. Kiedrowska-Pryka, *Zależność Unii Europejskiej od zewnętrznych dostaw surowców energetycznych – struktura zużycia nośników energii i ich dywersyfikacja w krajach członkowskich UE,* [w:] P. Kwiatkiewicz (red.), Bezpieczeństwo Energetyczne, Rynki surowców i energii – teraźniejszość i przyszłość, tom I, Polityka – gospodarka – zasoby naturalne i logistyka, Fundacja na rzecz czystej energii, Poznań 2014, s. 419.

[2] W. Lenart(red.), *POSTAW NA SŁOŃCE*, Fundacja Banku Ochrony Środowiska, Warszawa 2015r.

[3] T. Młynarski, M. Tarnawski, *Źródła energii i ich znaczenie dla bezpieczeństwa energetycznego w XXI wieku*, Difin SA, Warszawa 2016, s. 12.

[4] M. McLuhan, B. Nevitt, *Take today, the executive as dropout*, Harcourt Brace Jovanovich, New York, 1972.

[16] [http://samorzad.pap.pl/depesze/Kategorieredakcyjne_BibliotekaSAF/149941/Perspektywy-dla-OZE], dostęp 28.11.2016 r.

[5] P. Szlagowski, *Polityka energetyczna Polski*, [w:] J. Świątkowska (red.), Bezpieczeństwo energetyczne państw Grupy Wyszechradzkiej. Jak zmieniają się relacje energetyczne w Europie, Instytut Kościuszki, Kraków 2011, s. 32–33.

[6] Toffler A., *Trzecia fala*, Wydawnictwo Kurpisz, Poznań 2006, s. 306.

[7] K. Żukrowska, *Bezpieczeństwo energetyczne*, [w:] K. Żukrowska (red.), Bezpieczeństwo międzynarodowe, przegląd aktualnego stanu, Wydawnictwo IUS at TAX, Warszawa 2011, s. 396.

Źródła internetowe:

[8] [http://nfosigw.gov.pl/oferta-finansowania/srodki-krajowe/programy-priorytetowe/bocian-rozproszone-odnawialne-zrodla-energii], dostęp 28.11.2016 r.

[9] [http://www.ie-leipzig.com/010-dateien/pdf/kurzfassung_rekk_polnisch.pdf], dostęp 28.11.2016 r.

[10] [http://samorzad.pap.pl/depesze/Kategorieredakcyjne_BibliotekaSAF/149941/Perspektywy-dla-OZE], dostęp 28.11.2016 r.

STRESZCZENIE

Niezależność energetyczna jako wyzwanie dla samorządów i administracji mieszkaniowej

Celem publikacji jest przedstawienie zalet wykorzystania niezależności energetycznej poprzez wykorzystanie instalacji pochodzących z Odnawialnych Źródeł Energii przez osiedla, miasta, gminy, w kontekście zrównoważonego rozwoju. Warto wiedzieć, że instalacje odnawialnych źródeł energii znacząco podnoszą wartość nieruchomości. Na przykład systemy solarne chronią przed niestabilnymi cenami energii elektrycznej oraz pozwalają na oszczędności. Dają również możliwość sprzedaży energii elektrycznej oraz niezależności częściowej lub całkowitej od sieci publicznej. Są one również perspektywą na uzyskanie energii elektrycznej w miejscach trudno dostępnych.

Większość tych przedsięwzięć spowodowana jest inicjatywami gmin. W wyniku których efektem są nie tylko oszczędności i zysk ze sprzedaży energii, ale również wzrost dochodów ze sprzedaży działek, czy pozyskiwanie inwestorów i przyciąganie turystów.

SUMMARY

Energy independence as a challenge for self-governments and housing administration

Energy independence as a challenge for self-governments and housing administration The aim of the publication is to present the advantages of

the use of energy independence through the use of the installation from renewable energy sources by the housing estate, cities, municipalities, in the context of sustainable development.

It is worth knowing that the installations of renewable energy sources significantly increase the value of the property. For example, solar systems protect against volatile electricity prices and allow for savings. Also give the opportunity to sell electricity and partial or complete independence from the public network. They are also the prospect of getting electricity in difficult to access places.

Most of these projects is due to the initiatives of municipalities. As a result, the effect of which are not only cost savings and earnings from energy sales, but also increased revenue from the sale plots of land, or attracting investors and attracting tourists.

Paweł Kamiński
Uniwersytet Ekonomiczny
we Wrocławiu

Menedżer czy artysta? Profil zawodowy i wynagrodzenia dyrektorów samorządowych instytucji kultury na Dolnym Śląsku

WSTĘP

Samorządowe instytucje kultury realizują zadania samorządów w zakresie działalności kulturalnej. Dla realizacji tych zadań organizatorzy instytucji kultury, czyli samorządy wyposażają je w różnorodne zasoby. Należą do nich przede wszystkim nieruchomości (często o znacznej wartości), ludzie, tj. pracownicy oraz kapitał w postaci dotacji na działalność. Instytucje kultury często dysponują również zasobami o wartości nie tylko ekonomicznej, ale również kulturowej czy historycznej, takimi jak księgozbiory czy dzieła sztuki. W praktyce samorządy dość dowolnie kształtują rzeczywistość instytucjonalną w tym obszarze i działalność kulturalna jest łączona z działalnością promocyjną, informacyjną, medialną, turystyczną, rekreacyjną czy sportową[1].

Pomimo specyficznej domeny działalności, instytucje kultury podlegają analogicznym prawom, jak inne organizacje sektora publicznego. Powoduje to, że organizatorzy, jak i lokalne społeczności coraz częściej i powszechniej oczekują od dyrektorów samorządowych instytucji kultury oraz kandydatów na dyrektorów kompetencji menedżerskich[2].

---

[1] J. Nowiński, *Instytucje kultury na wsi i w małych miastach* [w:] I. Bukraba-Rylska, W. Burszta, Stan i zróżnicowanie kultury wsi i małych miast w Polsce, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2011, s. 113.

[2] D. Ilczuk, *Menedżer kultury – zadania, rola w środowisku lokalnym, pieniądze czy wartości?* [w:] B. Jedlewska, B. Skrzypczak, Dom kultury w XXI wieku – wizje, niepokoje, rozwiązania, Centrum Edukacji i Inicjatyw Kulturalnych, Olsztyn 2009, s. 99-100.

Potrzebę posiadania i rozwijania kompetencji w tym zakresie dostrzegają także sami dyrektorzy i pracownicy instytucji kultury[3]. Dowodem na to są m. in. wyniki badań potrzeb szkoleniowych dyrektorów domów i ośrodków kultury w Polsce przeprowadzonych kilka lat temu na zlecenie Narodowego Centrum Kultury[4]. Wykazały one, że dyrektorzy domów i ośrodków kultury uznają za najbardziej potrzebne szkolenia z zakresu poszukiwania funduszy, aspektów prawnych funkcjonowania instytucji kultury, ale również kreatywnego myślenia i rozwiązywania problemów oraz budowania strategii.

Do pożądanych przez pracowników instytucji kultury umiejętności należą również umiejętności z dotyczące koordynacji prac zespołowych, związane z komunikacją społeczną, kierowaniem zespołami, stosowaniem mechanizmów motywacji[5].

W powyższym kontekście, zasadne jest pytanie o to, jaki jest profil zawodowy osób zarządzających samorządowymi instytucjami kultury. Celem artykułu jest określenie profilu zawodowego oraz poziomu wynagrodzeń dyrektorów samorządowych kultury na Dolnym Śląsku oraz identyfikacja czynników, które motywują lub demotywują badanych do pracy w sektorze kultury. Dla potrzeb niniejszego opracowania grupę samorządowych instytucji kultury ograniczono do domów, ośrodków i centrów kultury, wyłączając z niej instytucje artystyczne oraz biblioteki, muzea i galerie.

1. Domy, ośrodki i centra kultury

Domy, ośrodki i centra kultury stanowią drugą pod względem liczebności (po bibliotekach) grupę instytucji kultury w Polsce. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego w całym kraju działa 2441 tego typu instytucji. Na terenie Dolnego Śląska działają 33 domy kultury, 33 centra kultury i 98 ośrodków kultury[6].

Domy, ośrodki i centra kultury mają status instytucji kultury, zgodnie z Ustawą o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Organizowanie działalności kulturalnej poprzez tworzenie samorządowych instytucji kultury dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym[7].

Instytucje kultury działają na podstawie aktu o ich utworzeniu oraz statutu nadanego przez organizatora, tj. jednostkę samorządu terytorialne-

[3] W. J. Karna, *Zmiany w zarządzaniu publicznymi instytucjami kultury*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008, s. 73.

[4] Raport. Badanie Potrzeb Szkoleniowych Dyrektorów Domów i Ośrodków Kultury w Polsce, Good Advice, Warszawa 2009, s. 11.

[5] B. Dziadzia, E. Konieczna, *Podnoszenie kompetencji kadr kultury w domach, centrach i ośrodkach kultury*, Regionalne Obserwatorium Kultury Regionalnego Ośrodka Kultury w Katowicach, Katowice 2015, s. 91-92.

[6] P. Łysoń, *Kultura 2015. Informacje i opracowania statystyczne*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2016, s. 78-79.

[7] Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t. j. Dz. U. 2012 poz. 406).

go. Instytucje kultury posiadają osobowość prawną i związaną z tym autonomię. Oznacza to m. in., że instytucja kultury gospodaruje samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania.

Warto jednak zauważyć, że ustawa nie definiuje tego rodzaju instytucji jak domy, ośrodki i centra kultury, a jedynie w Art. 2. wymienia domy kultury, jako jedną z form organizacyjnych działalności kulturalnej. Pomimo znaczącej liczebności działalność domów, ośrodków i centrów kultury jest na tle innych rodzajów instytucji kultury najsłabiej uregulowana przepisami[8].

GUS określa domy, ośrodki i centra kultury jako instytucje prowadzące wielokierunkową działalność społeczno-kulturalną. Mają charakter środowiskowy – zlokalizowane praktycznie w każdej gminie, integrują poszczególne przedsięwzięcia kulturalne, a przygotowując zróżnicowane oferty skierowane do ludzi w każdym wieku, kreują postawy aktywnego uczestnictwa w życiu społeczno-kulturalnym danej społeczności. Ponadto instytucje te zapewniają, zwłaszcza dzieciom i młodzieży, atrakcyjne formy wypełnienia wolnego czasu.

Dookreślając centra kultury według definicji GUS, to instytucje kultury prowadzące wielokierunkową działalność animacyjną, polegającą na inicjowaniu, pobudzaniu i wspieraniu aktywności kulturalnej grup społecznych i środowisk lokalnych, posiadające stały program kulturalny, zespół wykwalifikowanych pracowników (animatorów lub instruktorów, pedagogów, edukatorów) oraz odpowiednią infrastrukturę (pomieszczenia i urządzenia). Istotą działalności centrów kultury jest edukacja kulturalna, edukacja artystyczna i animacja społeczna.

Domy kultury – według definicji GUS – prowadzą wielokierunkową działalność społeczno-kulturalną. Mieszczą się w odrębnym, specjalnie wzniesionym lub adaptowanym budynku, zazwyczaj z salą widowiskowo-kinową, z odpowiednio przystosowanymi pomieszczeniami i urządzeniami do prowadzenia specjalistycznej działalności kulturalnej.

Z kolei ośrodki kultury (miejskie, miejsko-gminne, gminne) – są wielofunkcyjnymi instytucjami społeczno-kulturalnymi integrującymi, wokół wspólnego programu, działalność istniejących w danej miejscowości autonomicznych instytucji kultury i innych podmiotów prowadzących działalność kulturalną. Centra kultury i sztuki mogą być traktowane jako domy kultury lub ośrodki kultury w zależności od statutowego określenia rodzaju jednostki.

[8] P. Kamiński, *Czy domy kultury potrzebują własnej ustawy? Refleksja o braku systemu kultury publicznej w Polsce* [w:] M. Sztark (red.), Kultura małych i średnich miast, Biuro Festiwalowe IMPART 2016, Wrocław 2016, s. 63.

2. Status prawny dyrektora samorządowej instytucji kultury

Instytucją kultury zarządza i reprezentuje ją na zewnątrz dyrektor powoływany przez organizatora. Przepisy prawa nie określają wymagań kwalifikacyjnych w stosunku do kandydatów na dyrektorów samorządowych instytucji kultury. Ze względu na status prawny instytucji kultury, ich dyrektorzy należą do grupy osób zarządzających samorządowymi osobami prawnymi.

Zgodnie z przepisami Ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej powołanie dyrektora może nastąpić po zasięgnięciu opinii związków zawodowych działających w tej instytucji kultury oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych właściwych ze względu na rodzaj działalności prowadzonej przez instytucję. Odwołanie dyrektora następuje w tym samym trybie. Zasięganie opinii związków zawodowych oraz stowarzyszeń zawodowych i twórczych nie jest konieczne w przypadku wyłonienia kandydata na dyrektora w drodze konkursu.

Począwszy od 2012 roku dyrektorzy instytucji kultury powoływani są na czas określony od 3 do 7 lat (osoby powołane przed 1 stycznia 2012 r. utrzymały powołanie na czas nieokreślony). Organizator przed powołaniem dyrektora zawiera z nim odrębną umowę w formie pisemnej, w której strony określają warunki organizacyjno-finansowe działalności instytucji kultury oraz program jej działania. Umowa wchodzi w życie z dniem powołania dyrektora. Odmowa zawarcia umowy przez kandydata na stanowisko dyrektora powoduje jego niepowołanie na to stanowisko.

Dyrektor instytucji kultury powołany na czas określony może być odwołany przed upływem tego okresu jedynie w określonych przez ustawę przypadkach, tj. na własną prośbę, z powodu choroby trwale uniemożliwiającej wykonywanie obowiązków, z powodu naruszenia przepisów prawa w związku z zajmowanym stanowiskiem oraz w przypadku odstąpienia od realizacji umowy określającej warunki organizacyjno-finansowe działalności instytucji kultury oraz program jej działania.

3. Profil zawodowy dyrektora samorządowej instytucji na Dolnym Śląsku kultury w świetle badań

Dla potrzeb niniejszego opracowania użyto dwóch metod badawczych. Pierwsza, to badanie ankietowe z wykorzystaniem elektronicznego kwestionariusza ankiety przygotowanego z wykorzystaniem narzędzia Formularze Google. Zaproszenie do wypełnienia ankiety wysłano pocztą elektroniczną do 160 instytucji z terenu Dolnego Śląska. Adresy instytucji pozyskano z ogólnodostępnych stron internetowych instytucji lub stron BIP.

Druga metoda, to analiza danych zastanych – oświadczeń majątkowych dyrektorów instytucji za 2015 rok dostępnych w Biuletynach Informacji Publicznej (BIP) jednostek samorządu terytorialnego. Analizie poddano 132 oświadczenia majątkowe. Dla potrzeb badania poziomu wynagrodzeń dy-

rektorów wykorzystano 118 spośród nich, odrzucając oświadczenia obejmujące niepełny rok (powołanie lub odwołanie w trakcie roku).

Ankietę wysłaną w formie elektronicznej do 160 instytucji na Dolnym Śląsku wypełniło 40 respondentów, co daje 25 proc. zwrot. Wśród osób, które wzięły udział w badaniu było 14 mężczyzn i 26 kobiet, co stanowi odpowiednio 35 i 65 proc. Średnia wieku uczestników badania wyniosła nieco ponad 47 lat. Czas pełnienia funkcji dyrektora instytucji kultury wyniósł średnio 12 lat.

Na podstawie analizy oświadczeń majątkowych udział kobiet w grupie dyrektorów dolnośląskich domów, ośrodków i centrów kultury oszacowano na 57,6 proc. Średni wiek dyrektorów oszacowano na około 48 lat, przy czym najstarszy dyrektor miał 64 lata a najmłodszy 29.

Spośród ankietowanych większość, tj. 52,5 proc. zatrudniona była w oparciu o powołanie na czas nieokreślony, tj. według zasad obowiązujących do 31 grudnia 2011 r. Pozostałe osoby zatrudnione według zasad obowiązujących od 1 stycznia 2012 r., tj. na czas określony od 3 do 7 lat. Największa grupa – 36,8 proc. zatrudniona była na okres 3 lat. Pięcio- i siedmioletnie kontrakty posiadało po 26,3 proc. badanych. Po 5,3 proc. badanych wskazało, że ich kontrakty opiewają na 4 lub 6 lat.

Dyrektorzy samorządowych instytucji kultury okazują się być osobami wysoko wykształconymi. Spośród osób biorących udział a badaniu największa grupa – 45 proc. zadeklarowała posiadanie wykształcenia magisterskiego i studiów podyplomowych. 42,5 proc. posiada tytuł zawodowy magistra. Jedna osoba, tj. 2,5 proc. badanych posiada stopień naukowy doktora. Licencjat posiada 5 proc. badanych. Analogiczna liczba uczestników ankiety nie ukończyła studiów wyższych i posiada wykształcenie średnie.

W części badania dotyczącej kierunku wykształcenia respondenci mogli wskazywać więcej niż jeden kierunek. Najwięcej wskazań padło na zarządzanie – 32,5 proc. Jedna czwarta wskazała pedagogikę, 20 proc. kulturoznawstwo, 17,5 proc. ekonomię, po 12,5 proc. padło na bibliologię i informację naukową oraz teatr. Po 7,5 proc. wskazań przypadło na socjologię i administrację. Wśród respondentów znaleźli się też absolwenci: etnologii, historii, językoznawstwa, literaturoznawstwa, plastyki, prawa oraz innych dziedzin, w tym m. in. nauk technicznych, ścisłych i medycznych.

4. Wynagrodzenia dyrektorów domów, ośrodków i centrów kultury na Dolnym Śląsku

Wynagrodzenia oszacowano na podstawie informacji o rocznych dochodach z tytułu stosunku pracy zawartych w oświadczeniach majątkowych. Średnie wynagrodzenie wyniosło 76.246,59 zł. Mediana wyniosła 70.600 zł. Rozpiętość wynagrodzeń sięgała od 34.570 zł do 148.796 zł.

Przyjmując założenie, że większość dyrektorów otrzymuje nagrodę roczną w wysokości średniomiesięcznego wynagrodzenia oraz uwzględniając zryczałtowane koszty uzyskania przychodu w kwocie 111,25 zł miesięcznie można obliczyć szacunkową wielkość średniej miesięcznej płacy brutto dy-

rektora domu, ośrodka lub centrum kultury. Zgodnie z powyższym wynosi ona około 5.976 zł. Przyjmując za postawę obliczeń medianę wynagrodzeń kwota przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego brutto wynosi 5.542 zł brutto.

Zaznaczyć należy, że kwoty te mogą być i z pewnością są zawyżone przez nagrody jubileuszowe, które w oświadczeniach majątkowych nie są wyodrębniane z ogólnej kwoty dochodu z tytułu wynagrodzenia.

Uzyskane wyniki na podstawie twardych danych okazują się wyższe niż przeciętne miesięczne wynagrodzenie dyrektorów z kultury i sztuki oszacowane przez autorów Ogólnopolskiego Badania Wynagrodzeń w 2015 roku – firmę Sedlak & Sedlak. Z raportu „Wynagrodzenia w kulturze i sztuce w 2015 roku" wynika, że przeciętne miesięczne wynagrodzenie dyrektorów z kultury i sztuki wyniosło 4.800 zł brutto[9]. Różnica wynika zapewne z metodologii badania oraz jego ograniczonej reprezentatywności.

W odczuciu większości ankietowanych ich wynagrodzenia są niższe niż innych kierowników gminnych jednostek organizacyjnych w ich jednostce samorządu terytorialnego o analogicznym stażu i wykształceniu. Stwierdziło tak aż 60 proc. badanych. Pozostałe 40 proc. uważa swoje wynagrodzenie za porównywalnie z wynagrodzeniami kierowników gminnych jednostek organizacyjnych. Nikt z badanych nie zadeklarował wyższego wynagrodzenia w stosunku do kierowników jednostek w swojej gminie. Opinia ta znajduje potwierdzenie w faktach. Na przykład w Jeleniej Górze średni roczny dochód dyrektorów instytucji kultury nie artystycznych (tj. z wyłączeniem Teatru im. Cypriana Kamila Norwida) wynosi ok. 72,8 tys. zł. To o około 5 tys. zł mniej od średnich dochodów dyrektorów placówek oświatowych i zdecydowanie mniej od dochodów członków zarządów spółek komunalnych, których dochody mieszczą się w przedziale 120-160 tys. zł rocznie[10].

Odczucia badanych są zbieżne z odczuciami dotyczącymi adekwatności wynagrodzenia do posiadanych kwalifikacji, zaangażowania oraz charakteru pracy. Aż 55 proc. dyrektorów stwierdziło, że ich wynagrodzenia są zbyt niskie w stosunku do posiadanych kwalifikacji, zaangażowania oraz charakteru pracy, z czego 17,5 proc. zdecydowanie za niskie. Mniej niże jedna trzecia – 32,5 proc. – uznała swoje wynagrodzenie za adekwatne do kwalifikacji, zaangażowania oraz charakteru pracy. Pozostałe 12,5 proc. uznało, że ich wynagrodzenia są zbyt wysokie.

W opinii dyrektorów do kluczowych kompetencji w ich pracy należą przede wszystkim kreatywność oraz kompetencje interpersonalne, w szczególności związane z zarządzaniem zespołem i kierowaniem ludźmi. W odpowiedziach na pytanie otwarte, właśnie kreatywność i zarządzanie zespołem były jednymi z najczęściej wskazywanych kompetencji. Wśród pożądanych cech wskazywano również: zdolności organizacyjne, komunikacyjne, mediacyjne. W opinii badanych, dyrektor domu, ośrodka czy centrum kultury powinien być odporny na stres i umieć szybko podejmować decyzje. W bardzo wielu wypowiedziach podkreślano rolę wiedzy i doświadczenia. Wska-

[9] E. Jurczak, *Wynagrodzenia w kulturze i sztuce w 2015 roku*, [wynagrodzenia.pl] Sedlak & Sedlak, [http://wynagrodzenia.pl/artykul/wynagrodzenia-w-kulturze-i-sztuce-w-2015-roku], (29.04.2017 r.).

[10] Opracowanie własne.

zywano też umiejętność prowadzenia dialogu ze społecznością lokalną. W kilku odpowiedziach pojawiły się wskazania dotyczące „twardych" kompetencji dot. pozyskiwania pieniędzy ze źródeł zewnętrznych oraz realizacji i rozliczania projektów.

Praca w kulturze dla większości badanych nie jest rozwiązaniem docelowym. Aż 32,5 proc. badanych prawdopodobieństwo zmiany pracy w kulturze na pracę w innej branży w perspektywie kilku najbliższych oceniła jako wysokie. Zmianę branży przewiduje prawdopodobieństwem graniczącym z pewnością zadeklarowało 7,5 proc. badanych. 27,5 proc. uznaje taką ewentualność za umiarkowanie prawdopodobną. 22,5 proc. uznała zmianę branży za mało prawdopodobną, a 10 proc. w ogóle nie planuje zmienić pracy w kulturze na inną.

Wśród czynników motywujących do pozostania w branży wymieniano wysoką satysfakcję z pracy, uznanie w oczach lokalnej społeczności. Pracę w kulturze badani wielokrotnie nazywali swoją pasją i zamiłowaniem.

Wśród czynników motywujących do zmiany branży wymieniano przede wszystkim wysokość wynagrodzeń nieadekwatną do ilości pracy i ponoszonej odpowiedzialności. W tym kontekście podkreślano także negatywną rolę stresu towarzyszącego odpowiedzialności związanej z kierowaniem instytucją kultury. Jeden z respondentów porównał odpowiedzialność dyrektorów instytucji kultury do odpowiedzialności prezesów spółek, wskazując jednocześnie różnicę w wynagrodzeniach na niekorzyść tych pierwszych. Inny z badanych jako czynnik motywujący do zmiany pracy i emigracji wymienił urodzenie dziecka i zwiększone w związku z tym potrzeby rodziny.

Kolejnym ważnym czynnikiem motywującym do zmiany branży jest także konieczność pracy w weekendy i święta oraz wysoka dyspozycyjność.

Czynnikiem demotywującym do pracy w sektorze kultury są także niedobory budżetowe w instytucjach, deficyt pracowników oraz zwiększanie zadań instytucji przez organizatora bez zwiększania dotacji na ich realizację.

Wielu z badanych wśród powodów ewentualnej zmiany pracy i zmiany branży wymieniało zmiany związane z wyborami samorządowymi, lokalną politykę i trudne relacje z organizatorami.

WNIOSKI

Domami, ośrodkami i centrami kultury na Dolnym Śląsku kierują osoby o stosunkowo wysokich kwalifikacjach formalnych. Znaczący udział w grupie dyrektorów tego typu instytucji mają absolwenci zarządzania i innych nauk społecznych. I to właśnie kompetencje z tego zakresu są, zdaniem samych dyrektorów, kluczowe w kierowaniu instytucjami kultury.

Dyrektorzy samorządowych instytucji silnie identyfikują się ze swoimi instytucjami w ogóle z sektorem kultury. Dla wielu z nich praca w kulturze jest pasją i źródłem wysokiej satysfakcji. Dla znaczącej grupy dyrektorów praca w sektorze kultury jest jednak jedynie etapem kariery zawodowej. Obawy o przyszłość budzą przede wszystkim możliwe zmiany związane ze zmianą kierownictwa w samorządach w związku z kadencyjnością na tych

stanowiskach. Poczuciu stabilizacji zawodowej nie sprzyjają również zatrudnienie dyrektorów na czas określony, co wymusiła dokonana kilka lat temu nowelizacja Ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej.

Istotnym czynnikiem demotywującym do pracy w sektorze kultury jest poziom wynagrodzeń, zbyt niski w odczuciu większości dyrektorów w stosunku do kompetencji, zaangażowania oraz specyfiki pracy.

LITERATURA:

[1] Dziadzia B., Konieczna E., *Podnoszenie kompetencji kadr kultury w domach, centrach i ośrodkach kultury*, Regionalne Obserwatorium Kultury Regionalnego Ośrodka Kultury w Katowicach, Katowice 2015.

[2] Ilczuk D., *Menedżer kultury – zadania, rola w środowisku lokalnym, pieniądze czy wartości?* [w:] B. Jedlewska, B. Skrzypczak, *Dom kultury w XXI wieku – wizje, niepokoje, rozwiązania*, Centrum Edukacji i Inicjatyw Kulturalnych, Olsztyn 2009.

[3] Jurczak, Wynagrodzenia w kulturze i sztuce w 2015 roku, [wynagrodzenia.pl] Sedlak & Sedlak, [http://wynagrodzenia.pl/artykul/wynagrodzenia-w-kulturze-i-sztuce-w-2015-roku], (29.04.2017 r.).

[4] Kamiński P., *Czy domy kultury potrzebują własnej ustawy? Refleksja o braku systemu kultury publicznej w Polsce* [w:] M. Sztark (red.), *Kultura małych i średnich miast*, Biuro Festiwalowe IMPART 2016, Wrocław 2016.

[5] Karna W. J., *Zmiany w zarządzaniu publicznymi instytucjami kultury*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2008.

[6] Łysoń P., *Kultura 2015. Informacje i opracowania statystyczne*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2016.

[7] Nowiński J., *Instytucje kultury na wsi i w małych miastach* [w:] I. Bukraba-Rylska, W. Burszta, *Stan i zróżnicowanie kultury wsi i małych miast w Polsce*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2011.

[8] *Raport. Badanie Potrzeb Szkoleniowych Dyrektorów Domów i Ośrodków Kultury w Polsce*, Good Advice, Warszawa 2009.

[9] Śliwa M. (red.), *Strategie dla kultury. Kultura dla rozwoju*, Małopolski Instytut Kultury, Kraków 2011.

STRESZCZENIE

Menedżer czy artysta? Profil zawodowy i wynagrodzenia dyrektorów samorządowych instytucji kultury na Dolnym Śląsku

Artykuł dotyczy grupy zawodowej, jaką stanowią dyrektorzy domów, ośrodków i centrów kultury. Omówiono w nim specyfikę samorządowych instytucji kultury oraz prawny status dyrektorów tego typu instytucji. Przedstawiono w nim również wyniki badań ankietowych dotyczących profilu zawodowego przeprowadzonych wśród dyrektorów instytucji kultury z terenu Dolnego Śląska. Omówiono także wyniki analizy oświadczeń majątkowych dyrektorów ponad 100 domów, ośrodków i centrów kultury z analogicznego regionu.

SUMMARY

Manager or artist? Professional profile and remuneration of directors of self-government cultural institutions in Lower Silesia.

This article deals with the professional group of directors of homes and centers of culture. It discusses the specificity of self-government cultural institutions and the legal status of directors of this type of institution. It also presents the results of questionnaire surveys concerning the professional profile of directors of cultural institutions from Lower Silesia. The results of the analysis of property declarations of directors of more than 100 houses, centers and centers of culture from the same region were also discussed.

Bożena Kuchmacz
Gminny Ośrodek Kultury i Biblioteka
w Gromadce

Organizacja instytucji kultury w gospodarce lokalnej

WSTĘP

Zasadnicze zmiany warunków społeczno-gospodarczych w Polsce zostały zapoczątkowane w 1989 roku. Polegały one na zastąpieniu centralistycznego modelu funkcjonowania gospodarki narodowej modelem gospodarki, który podkreślał rolę obywatelskiego systemu organizacji społeczności lokalnych. Praktycznie oznaczało to zaistnienie z jednej strony różnego rodzaju podmiotów gospodarczych, a z drugiej powstanie podmiotu zbiorowego – samorządu terytorialnego wyposażonego w odpowiednie uprawnienia kompetencyjno-decyzyjne, reprezentującego interesy społeczności lokalnej[1]. Współcześnie, istotną rolę w gospodarce lokalnej odgrywa instytucja kultury, której działalność ma wpływ na zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy systemu. Samo pojęcie „kultura" jak słusznie zauważa Stefan Czarnowski[2] jest to „dobro zbiorowe i zbiorowy dorobek, owoc twórczego i przetwórczego wysiłku niezliczonych pokoleń". W Polsce obowiązek sprawowania mecenatu nad działalnością kulturalną (wspieranie i promocja twórczości, edukacja kulturalna, inicjatywy kulturalne oraz opieka nad zabytkami) nałożyła na państwo Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej[3]. Celem artykułu jest próba wyeksponowania formy organizacyjnej instytucji kultury w gospodarce lokalnej. Jako studium przypadku rozpatrzono instytucję kultury w gminie Gromadka, leżącą w powiecie bolesławieckim, w województwie dolnośląskim.

---

[1] J. J. Parysek, *Podstawy gospodarki lokalnej,* Wydawnictwa Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2001, s. 15.
[2] S. Czarnowski, *Kultura,* Wydawnictwo Akademickie "Żak", Warszawa 2005, s. 9.
[3] Ustawa z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, tekst ujednolicony, Dz. U. 1991 Nr 114 poz. 495 z późn. zm.

MIEJSCE INSTYTUCJI KULTURY W GOSPODARCE LOKALNEJ

Gospodarka lokalna to całokształt działalności gospodarstw domowych, rolnych, przedsiębiorstw, instytucji publicznych i prywatnych w gminie (powiecie), które polegają na wytwarzaniu dóbr i świadczeniu usług zgodnie z potrzebami społeczności lokalnej[4]. W procesie rozwoju lokalnego pomiędzy wymienionymi podmiotami zachodzą różnorodne powiązania i współzależności wynikające m. in. z: relacji przestrzennych, lokalnej polityki gospodarczej, współpracy i kooperacji, wymiany dóbr i usług, wspólnoty infrastrukturalnej, uczestnictwa w lokalnym rynku pracy, a także wzajemnej konkurencji[5]. Gospodarka lokalna ma hierarchiczne pośrednie, bezpośrednie, materialne lub niematerialne powiązania z gospodarką regionalną, krajową i międzynarodową. Na strukturę gospodarki lokalnej, tempo i kierunki rozwoju mają wpływ strategiczne decyzje władz lokalnych, które dążą do aktywnego, profesjonalnego i efektywnego wykorzystania zasobów gminy[6], w celu podniesienia jej konkurencyjności w stosunku do innych gmin[7].

Jednym z podmiotów publicznych mających wpływ na rozwój gospodarki lokalnej jest instytucja kultury.

Na początku lat 90. XX wieku organizatorami większości dotychczasowych państwowych instytucji kultury stały się jednostki samorządu wojewódzkiego oraz w nielicznych przypadkach powiatowego[8]. Gminy wiejskie i miejsko-wiejskie przejęły placówki upowszechniania kultury: biblioteki, domy i ośrodki kultury, świetlice i kluby. Ich liczba zmieniała się na przestrzeni lat ze względu na brak środków finansowych w gminach oraz niski poziom uczestnictwa w kulturze, co zostało zobrazowane za pomocą tabeli 1.

Tabela 1. Liczba wybranych instytucji kultury w Polsce w latach 1991-2013

Typ instytucji	1991	1995	2001	2011	2013
Domy, ośrodki kultury, kluby i świetlice	4102	3568	3705	3708	3901

Źródło: W. Łagodziński, *Szanse i zagrożenia uczestnictwa w kulturze w latach 1990-2003 w świetle wyników badań Głównego Urzędu Statystycznego*, Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2004, s. 23, na podstawie raportów GUS, Działalność instytucji kultury w Polsce w 2011 r.

Najwięcej instytucji kultury funkcjonowało tuż po reformie gminnej w 1991 r.

[4] S. Sztaba (red.), *Ekonomia od A do Z*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007.

[5] R. Brol, *Pojęcie rozwoju lokalnego,* [w:] R. Brol (red.), *Ekonomika i zarządzanie miastem,* Wydanie 2, uzupełnione i poprawione, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 2004, s. 203.

[6] J. Osiński, Administracja publiczna a gospodarka regionalna i lokalna, [w:] Z. Strzelecki (red.), Gospodarka regionalna i lokalna, PWN, Warszawa 2008, s. 28.

[7] M. Klamut, Konkurencyjność gospodarki regionalnej i lokalnej, [w:] Z. Strzelecki (red.), Gospodarka regionalna i lokalna, PWN, Warszawa 2008, s. 47.

[8] Finansowanie kultury..., op. cit., str. 19.

Zgodnie z art. 28 ustawy o działalności kulturalnej gminna instytucja kultury pokrywa koszty bieżącej działalności i zobowiązania z uzyskiwanych przychodów. Organizator przekazuje instytucji środki finansowe w formie dotacji:

- podmiotowej na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie realizowanych zadań statutowych, w tym na utrzymanie i remonty obiektów,
- celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji,
- celowej na realizację wskazanych zadań i programów.

Instytucje kultury dysponują powierzonym mieniem samodzielnie, zgodnie z zasadą efektywności. Zasady gospodarowania środkami finansowymi określają statut i regulamin instytucji. Zgodnie z Ustawą podstawą prowadzenia gospodarki finansowej jest zatwierdzany przez dyrektora instytucji plan, który powinien uwzględniać:

- plan usług,
- plan przychodów i kosztów,
- plan remontów i konserwacji środków trwałych,
- plan inwestycji, w tym inwestycji kapitałowych.

Celem planowania i kierowania rozwojem działań instytucji kultury w gminie jest to, aby przez właściwą organizację, relacje oraz funkcjonowanie zaspokajała ona jak najlepiej potrzeby społeczne danego systemu. Spójne działania instytucji kultury ze społecznością lokalną wyznacza dokument strategiczny, który obejmuje teorię oraz praktykę prowadzenia „sztuki" rozwoju kultury w gminie. Uwzględnia on kulturowe cechy i zasoby ludności zamieszkującej dany obszar, istniejące i wytworzone na tym obszarze dobra materialne i niematerialne, przy uwzględnieniu systemu wierzeń i wartości społeczności zamieszkującej to terytorium[9]. Strategia powinna uwzględniać cele i priorytety rozwoju kultury na szczeblach agregacji globalnej, krajowej, regionalnej i lokalnej. Funkcje i zadania zorganizowanej celowo instytucji kultury pozwalają na sterowanie działaniami kulturalnymi w sposób otwarty, transparentny w stosunku do otaczającego ją środowiska społecznego, przyrodniczego i ekonomicznego. Kompetencje decyzyjne i podział pracy w instytucji kultury uprawniają na wymianę z otoczeniem informacji, ludzi, dóbr, środków finansowych[10]. Ważnym czynnikiem współpracy instytucji kultury ze społecznością lokalną jest komunikacja, budowa zaufania wewnątrz instytucji kultury, jak również wśród odbiorców jej działań dzięki czemu obniżają się koszty transakcyjne podczas budowania „wydarzeń" w gminie.

---

[9] K. Handke, *Pojęcie „region" a symbolika „środka"*, [w:] K. Handke (red.), *Region, regionalizm – pojęcia i rzeczywistość*, Slawistyczny Ośrodek Wydawniczy, Warszawa 1993, s. 108.

[10] W. Kosiedowski, Wprowadzenie do teorii i praktyki rozwoju regionalnego i lokalnego, [w:] W. Kosiedowski (red.), Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego, Wydawnictwo "Dom Organizatora", Toruń 2005, s. 14.

Sferę instytucji kultury rozumianą w kontekście zarządzania należy traktować jako „branżowo zorganizowany sektor o charakterze instytucjonalnym i pozainstytucjonalnym, który umożliwia uprawianie twórczości artystycznej, aktywności w obszarze sztuk wykonawczych, ochronę i udostępnianie obiektów materialnego i duchowego dziedzictwa, edukację artystyczną [...]”[11]. W działalności instytucji kultury ważną rolę pełnią takie usługi i dobra, których „rozwój polega na dbałości o tożsamość lokalną (regionalną, narodową), kreatywność, umiejętność obcowania z innymi i pożytecznym zagospodarowaniu czasu wolnego”[12].

Jakość usług i produktów kulturalnych wytwarzanych przez instytucji kultury nabrała nowego znaczenia po wejściu Polski do Unii Europejskiej. Miało to związek z możliwością pozyskania środków finansowych na kreatywną działalność kulturalną. Jak słusznie zauważa Bohdan Jung[13] praktyką zalecaną dla dyrektorów instytucji kultury jest zarządzanie przez pracę metodą projektową zgranych zespołów pracowniczych. Realizacja projektu polega na wykonaniu konkretnego zadania w określonym czasie. Podstawą do realizacji przedsięwzięcia jest wydawanie poleceń przez dyrektora instytucji pracownikom. Jednak przy realizacji projektów, hierarchiczna struktura zarządzania instytucją kultury przekształca się w strukturę poziomą, dzięki której lepiej wykorzystuje się zasoby utalentowanych pracowników. Tworzenie i realizacja projektów, które powstają z pasji i zainteresowań ich twórców sprawia, że mają oni satysfakcję z realizowanego przedsięwzięcia i przyjmują za nie odpowiedzialność. Rolą gminnej instytucji kultury jest zachęcanie i umożliwianie swoim odbiorcom „współpracę w projektowaniu, tworzeniu, modyfikowaniu, dystrybuowaniu i dodawaniu do produktu czy usługi samodzielnie wygenerowanej przez nich wartości”[14]. Konsekwencją modyfikowania projektów przez kreatywną współpracę uczestników procesu twórczego wchodzących w interakcję z coraz większą ilością informacji jest tzw. „wydarzeniowość” w gminie. Zastosowanie takiego rodzaju modelu prosumpcyjnego w sferze produkcji kultury powoduje powstanie lepszych produktów i bogatszych usług dla społeczności lokalnej. Kształtowanie kultury w systemie lokalnym wymaga prowadzenia konsekwentnej polityki zorientowanej na bieżące cele związane ze stałym funkcjonowaniem instytucji, która zaspokaja potrzeby użytkowników kultury w sposób ciągły, jak również na realizację odległych celów strategicznych. Nie istnieje stan końcowy rozwoju instytucji kultury, pomimo barier i sprzeczności występujących podczas jej działań w gospodarce lokalnej[15].

Jednym z wielu czynników wpływających na stopień korzystania z oferty kulturalnej jest zróżnicowana dostępność instytucji kultury, wynikająca

---

[11] *Finansowanie kultury i zarządzanie instytucjami kultury,* Raport opracowany na zlecenie Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego jako jeden z Raportów o Stanie Kultury, s. 5.

[12] D. Ilczuk, *Ekonomika kultury jako dziedzina badawcza,* [w:] D. Ilczuk i S. Ratajski (red.), *Edukacja poprzez kulturę. Kreatywność i innowacyjność,* Polski Komitet ds. UNESCO, Warszawa 2011, s. 154-157.

[13] B. Jung (red), *Ekonomika kultury. Od teorii do praktyki,* Wydawnictwo Instytut Adama Mickiewicza & Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2011, s. 12.

[14] *Tamże,* s. 13.

[15] J. Regulski, W. Kocoń, M. Ptaszyńska-Wołoczkiewicz, *Władze lokalne a rozwój gospodarczy,* PWE, Warszawa 1988.

z miejsca ich lokalizacji. Większa możliwość skorzystania z propozycji kulturalnej jest w dużych miastach, w których najczęściej zlokalizowane są teatry i instytucje muzyczne, galerie, salony sztuki, mniejsza natomiast w małych miejscowościach i na terenach wiejskich, w których najwięcej jest ośrodków kultury i świetlic. Dostępność oferty kulturalnej uwarunkowana jest także stopniem przystosowania obiektów do potrzeb osób niepełnosprawnych[16].

Przedmiotem badań w artykule jest instytucja kultury w gminie wiejskiej. Badany system lokalny zasiedlony jest przez ludność napływową i zalicza się do jednej ze sfer cywilizacyjnych w Polsce, tzw. Ziem Odzyskanych. Elementami różnicującymi społeczność lokalną, jest świadomość społeczna, zachowanie, język, wyznawana religia, przynależność etniczna, prowadzona działalność gospodarcza i artystyczna[17]. Rozwój lokalnej kultury ukierunkowany jest na realizację celów określonych przez aktywną, współpracującą ze sobą społeczność, która reprezentuje sektor publiczny, społeczny i gospodarczy. Środki finansowe pochodzą z dotacji gminy oraz pozyskiwane są w ramach projektów z programów unijnych i polskich. Instytucja kultury w gminie to ważne miejsce dla lokalnej społeczności.

INSTYTUCJA KULTURY W GMINIE WIEJSKIEJ GROMADKA JAKO STUDIUM PRZYPADKU

Zgodnie z informacjami w Statystycznym Vademecum Samorządowca[18]oraz informacji na Biuletynie Informacji Publicznej[19], gmina Gromadka jest to gmina wiejska leżąca w powiecie bolesławieckim, w województwie dolnośląskim. Siedzibą gminy jest Gromadka. Według danych z 31 grudnia 2015 gminę zamieszkiwało 5 438 osób. Obszar gminy 267,68 km², w tym: 20% użytków rolnych i 71,6% użytków leśnych (Bory Dolnośląskie). Gęstość zaludnienia jest niska i wynosi 20 mieszk./km². No obszarze gminy znajduje się rezerwat przyrody Buczyna Piotrowicka i Torfowisko Borówki[20]. Duża lesistość gminy, sprzyja rozwojowi turystyki pieszej i rowerowej, małej gastronomii, pozyskiwaniu runa leśnego oraz łowiectwu. Przez skrawek gminy przebiega autostrada A18. W skład gminy wchodzi 11 sołectw. Wśród zabytków gminy zasługującymi na uwagę są obiekty sakralne i Wał Śląski w Wierzbowej. Gmina ma charakter przemysłowo-rolniczy. Dominującym przemysłem w gminie był przemysł odlewniczy. W chwili obecnej na terenach należących do Legnickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej – podstrefa Krzywa jak i gminy Gromadka gospodarują m. in. takie podmioty

[16] [http://www.stat.gov.pl], dostęp z dnia 27.04.2017 r.

[17] A. Paczoski, Kreowanie regionalnej i lokalnej polityki gospodarczej na podstawie teorii i koncepcji rozwoju terytorialnego, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2010, s. 12.

[18] *Statystyczne Vademecum Samorządowca 2016,* Urząd Statystyczny we Wrocławiu, [http://www.statgov.pl], dostęp z dnia 27.04.2017 r.

[19] [http://www.bip.gromadka.pl], dostęp z dnia 27.04.2017 r.

[20] Rejestr rezerwatów przyrody województwa dolnośląskiego, RDOŚ stan na 18 czerwca 2013 r., [http://rdos.gov.pl], dostęp z dnia 27.03.2014 r.

gospodarcze jak Hörmann Polska sp. z o.o. – producent bram i drzwi garażowych, PPHU Młynpol sp.j. A. Gołębiowski i R. Wołoszczak – produkujący mąki piekarnicze i makaronowe, Plasticos Durex Polska sp. z o.o. – wyroby plastikowe dla sektora motoryzacyjnego, Forest Logistyka – baza przeładunkowa elementów małej architektury ogrodowej. W pozostałych sołectwach funkcjonuje drobny przemysł przetwórczy, handel i usługi. Szansę rozwoju rolnictwa ma południowa część gminy, w której są najkorzystniejsze warunki glebowe. W ciągu ostatnich kilkunastu lat gmina nadrabia zaległości w infrastrukturze. Dorobkiem lat 2005-2016 jest m.in.: sala gimnastyczna przy Zespole Szkół w Gromadce, sieć wodociągowa dla miejscowości Osła i Różyniec, poprawa stanu dróg gminnych oraz dróg powiatowych przebiegających przez teren gminy, rekultywacja składowiska odpadów komunalnych w Osłej, budowa sieci wodociągowej dla miejscowości Nowa Kuźnia, Pasternik i Motyle i kanalizacyjnej w Nowej Kuźni, budowa sieci wodociągowej we wsi Borówki i sieci kanalizacyjnej w Gromadce, budowa kompleksu z rządowego programu „Moje boisko ORLIK 2012", przebudowa stadionu sportowego w Gromadce z programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, remont dróg gminnych z włączeniem do drogi krajowej A18. W gminie funkcjonują trzy szkoły podstawowe, gimnazjum, przedszkole, biblioteka, ośrodek kultury, ośrodek zdrowia, ośrodek pomocy społecznej. Gminę zamieszkuje wielokulturowa ludność*: reemigranci z Bałkanów, repatrianci z Kresów Wschodnich, ludność mniejszości narodowej ukraińskiej i mniejszości etnicznej łemkowskiej deportowana podczas Akcji „Wisła", rdzenni Polacy z Centralnej Polski. Różnorodność kultur i zwyczajów kultywowanych przez przybyłą ludność najlepiej prezentuje się na wspólnych spotkaniach integracyjnych.*

Wydatki ogółem budżetu gminy na jednego mieszkańca w 2015 r. wynoszą 3669 zł (w powiecie bolesławieckim 3274 zł). Struktura wydatku budżetu gminy według działu (w odsetkach): Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego w 2015 r. 4,6%.

Badaną instytucją kultury w gminie jest Gminny Ośrodek Kultury i Sportu w Gromadce. W latach 2007, 2011, 2016 gmina Gromadka przekazała instytucji kultury środki finansowe w formie dotacji, co zostało wyszczególnione w tabeli 2.

Tabela 2. Dotacje na instytucję kultury w latach 2007, 2011, 2016

L.p.	Rok	Budżet gminy (zł)	Wysokość dotacji na instytucje kultury (zł)	%
1.	2007	14 938 474,35	304000,00	2,04
2.	2011	19 005 918,70	473507,00	2,49
3.	2016	25 519 950,36	583300,00	2,29

Źródło: opracowanie własne na podstawie BIP na [http://gminagromadka.pl], pobrano 26.04.2017 r. oraz materiałów archiwalnych Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu w Gromadce.

Dotacje na ośrodek kultury w poszczególnych latach wynosiły od 2% do 2,5% budżetu gminy w poszczególnych latach. Były one przekazywane sumiennie w transzach miesięcznych w wysokości 1/12 planu budżetowego instytucji.

Analiza wydatków na działalność kulturalną została uwzględniona w tabeli 3.

Tabela 3. Wybrane główne pozycje wykonania planów finansowych dla Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu w Gromadce w latach 2007, 2011 i 2016

Wyszczególnienie	Plan wykonany (zł)		
	2007	2011	2016
Stan środków na początek roku budżetowego	0,00	0,00	48463,01
I. Dochody ze sprzedaży produktów i usług	13158,60	48989,18	21448,51
II. Dotacje z zewnątrz i inne otrzymane środki bezzwrotne (dotacje podmiotowe i celowe z budżetu gminy Gromadka)	304000,00	436837,50	574500,00
B. Wydatki bieżące zapłacone	415517,77	492467,77	620608,33
II. Zużycie materiałów i energii (energia, opał, remonty, materiały techniczne i sprzęt, materiały na imprezy, wystawy, pozostałe)	177908,73	131183,27	101093,71
III. Usługi obce (usługi ochrony budynku , imprez, bankowe, transportowe, remonty na mieniu budynku, wywóz nieczystości, telefony, organizacja imprez)	42961,18	46410,26	41192,94
IV. Podatki i opłaty w tym zapłacony VAT jako koszt (ubezpieczenie budynku i osób, składki członkowskie na Stowarzyszenie LGD „Wrzosowa Kraina", ZAiKS)	6157,00	4471,68	25731,53
V. Wynagrodzenia osobowe	146077,64	255434,50	375906,49
VI. Ubezpieczenia społeczne i inne świadczenia pracownicze (Składki ZUS pracodawcy (w tym FEP), Odpisy na ZFSS, szkolenia pracowników, podróże służbowe i inne)	35487,23	54968,07	76683,66
C. Pozostałe zrealizowane dochody z projektów	5000,00	11164,05	0,00
I. Zwrot podatku VAT	872,20	5978,00	0,00
Stan środków na koniec roku budżetowego	1640,83	10514,49	28357,34
Stan należności i zobowiązań na koniec roku budżetowego	4196,14	9812,00	8775,10

Źródło: materiały archiwalne Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu w Gromadce.

Analizując wydatki w ośrodku kultury należy dodać, że:

- dochody własne ośrodka kultury stanowiły: 4,15% w 2006 r., 10,08% w 2011 r., 3,60% w 2016 r. Zróżnicowanie dochodów z produktów i usług ośrodka kultury wynika z liczby wynajmów sali widowiskowej, dochodów z biletów na basen kąpielowy, dochodu z zabawy sylwestrowej;
- wynagrodzenia osobowe (dyrektor, główna księgowa, pracownik kulturalno-oświatowy, plastyk, informatyk, akustyk, grafik komputerowy, pracownik gospodarczy, palacz, konserwator, instruktorzy muzyczni, ratownicy wodni).

Kapitałem dla Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu w Gromadce oraz jego zasobem nieograniczonym jest generowanie nowych pomysłów, umiejętność twórczego myślenia i kreatywność działania w pracy metodą projektową[21].

Projekty zostały wyszczególnione w tabeli nr 4.

Tabela 4. Projekty zrealizowane w latach 2006-2017 przez Gminny Ośrodek Kultury i Sportu w Gromadce

Lp.	Projekty
1.	Projekt pn. „Ścieżka zmysłów" – Program Szkoły dla Ekorozwoju na Dolnym Śląsku – I miejsce za tworzenie aktywnego środowiska wychowawczego dla młodzieży przez: • wdrażanie modelowych inwestycji ekologicznych; • podejmowanie praktycznych działań, które pobudzają i skupiają aktywność społeczną mieszkańców; • wdrażanie autorskich programów nauczania odzwierciedlających realizowane inicjatywy lokalne i związane z nimi zasady Zrównoważonego Rozwoju i w efekcie budowanie w regionie roli szkoły jako Lokalnego Centrum Aktywności Ekologicznej w roku 2005.
2.	Projekt pn. „Spotkanie Czterech Kultur" – zadanie w ramach Programu Operacyjnego Priorytet „Rozwój inicjatyw lokalnych" ze środków pochodzących z Funduszu Promocji Kultury z Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego określonego w umowie z dnia 23 czerwca 2006 r. – termin realizacji 29.07.2006 r. we wsi Gromadka.
3.	Projekt pn. *Ścieżki edukacyjne wschodniej części Borów Dolnośląskich,* Udział w Polsko-Czeskim Projekcie „Szkoły dla Ekorozwoju" w Hradec Kralove w Czechach, Organizator: Fundacja LGD „Wrzosowa Kraina" i Organizacja NADACI PARTNERSTVI w Czechach. I miejsce dla postera z gminy Gromadka za „Ścieżkę zmysłów" w Borówkach. Termin realizacji 24-25.05.2007 r. we wsi Borówki.
4.	Projekt pn. „Spotkanie Czterech Kultur" – projekt dofinansowany w ramach projektu „Walory przyrodnicze, kulturowe i produkty lokalne – sposobem na rozwój Partnerstwa Wrzosowa Kraina" realizowanego przez LGD Fundację „Wrzosowa Kaina". Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Pilotażowego Programu LEADER+ II Schemat oraz Fundację Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA. Termin realizacji 12.06.2007 r. we wsi Gromadka.

[21] P. Romer, *Economic Growth,* [w:] D. R. Bendenson (ed.), *The Fortune Encyclopedia of Economics,* Time Warner Books, New York 1993.

5.	Projekt pn. „Plener malarski" zrealizowany z Programu Pilotażowego LEADER+ na lata 2006-2007 na obszarze gminy Gromadka, Przemków i Chocianów. Zadanie dofinansowane w ramach projektu „Walory przyrodnicze, kulturowe i produkty lokalne – sposobem na rozwój Partnerstwa Wrzosowa Kraina" realizowanego przez Lokalną Grupę Działania Fundację „Wrzosowa Kraina". Program był współfinansowany ze środków Unii Europejskiej. Termin realizacji: 09-25.08.2007 r.
6.	Projekt pn. *Święto wrzosu,* dofinansowany w ramach projektu „Walory przyrodnicze, kulturowe i produkty lokalne – sposobem na rozwój Partnerstwa Wrzosowa Kraina" realizowanego przez LGD Fundację „Wrzosowa Kaina". Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Pilotażowego Programu LEADER+ II Schemat oraz Fundację Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA. Termin realizacji 10.08.2007 r., wieś Borówki.
7.	Projekt pn. *Wielokulturowe tradycje wsi Wrzosowej Krainy* dofinansowany w ramach projektu „ Walory przyrodnicze, kulturowe i produkty lokalne – sposobem na rozwój Partnerstwa „Wrzosowa Kraina" realizowanego przez LGD Fundację „Wrzosowa Kaina". Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Pilotażowego Programu LEADER+ II Schemat oraz Fundację Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA. Termin realizacji – 8.09.2007 r., wieś Nowa Kuźnia.
8.	Projekt pn. *Walory kulturowe i przyrodnicze Ziemi Dolnośląskiej* – dofinansowany w ramach projektu „Walory przyrodnicze, kulturowe i produkty lokalne – sposobem na rozwój Partnerstwa Wrzosowa Kraina" realizowanego przez LGD Fundację „Wrzosowa Kraina". Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Pilotażowego Programu LEADER+ II Schemat oraz Fundację Programów Pomocy dla Rolnictwa FAPA. Termin realizacji: listopad-czerwiec 2008 r., Gromadka.
9.	Projekt pn. *Wigilia Czterech Kultur* realizacja zadania publicznego Zadanie III TRADYCYJNE DZIEDZICTWO KULTUROWE w formie WSPIERANIA WYKONANIA ZADANIA przez Samorząd Województwa Dolnośląskiego zgodnie z umową z dnia 29 września 2008 r. Termin realizacji 14.12.2008 r., Gromadka.
10.	Mikroprojekt pn. *Wigilia Wielu Kultur* dofinansowany ze środków Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz środków budżetu państwa za pośrednictwem Euroregionu Nysa. Termin realizacji 13.12.2009 r., Gromadka.
11.	Projekt pn. *Wieczór Kultury Ukraińskiej* – realizacja zadania publicznego Zadanie DIALOG KULTUROWY w formie WSPIERANIA WYKONANIA ZADANIA przez Samorząd Województwa Dolnośląskiego zgodnie z umową z dnia 20 lipca 2010 r. Termin realizacji 28.08.2010 r., Patoka.
12.	Projekt pn. *Wielokulturowe tradycje wsi* zrealizowany z Programu Pilotażowego LEADER+ na lata 2006-2007. Zadanie dofinansowane w ramach projektu „Walory przyrodnicze, kulturowe i produkty lokalne – sposobem na rozwój Partnerstwa Wrzosowa Kraina" realizowanego przez LGD Fundację „Wrzosowa Kraina". Program był współfinansowany ze środków Unii Europejskiej. Termin realizacji 16.09.2007 r., Nowa Kuźnia.
13.	Projekt pn. *Święto wrzosu* – nazwa działania „Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007 – 2013 w zakresie małych projektów zgodnie z umową z dnia 27 września 2010 r. Termin realizacji 14.08.2010 r., Borówki.
14.	Projekt pn. *Święto wrzosu* współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich Europa inwestująca w obszary wiejskie Osi 4 LEADER DZIAŁANIE 413 Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju w zakresie małych projektów. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Termin realizacji 13.08.2011 r., Borówki.
15.	Projekt pn. *Wigilia wielu kultur* współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich Europa inwestująca w obszary wiejskie Oś 4 LEADER DZIAŁANIE 413 Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju w zakresie małych projektów. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Termin

	realizacji 11.12.2011 r., Gromadka.
16.	Projekt pn. *Wymiana schodów, ich obudowy i drzwi do piwnicy* współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich Europa inwestująca w obszary wiejskie Oś 4 LEADER DZIAŁANIE 413 Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju w zakresie małych projektów. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Termin realizacji 2012 r.
17.	Projekt pn. *Święto urzosu* współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich Europa inwestująca w obszary wiejskie Osi 4 LEADER DZIAŁANIE 413 Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju w zakresie małych projektów. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Termin realizacji 11.08.2012 r., Borówki.
18.	Projekt pn. *Zakup sprzętu nagłaśniającego dla amatorskich zespołów folklorystycznych działających na terenie gminy Gromadka* współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich Europa inwestująca w obszary wiejskie Osi 4 LEADER DZIAŁANIE 413 Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju w zakresie małych projektów. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Termin realizacji 2012 r.
19.	Projekt pn. *Zakup estradowego sprzętu nagłaśniającego na koncerty i imprezy plenerowe z udziałem szkół i zespołów folklorystycznych działających na terenie gminy Gromadka* współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich Europa inwestująca w obszary wiejskie Osi 4 LEADER DZIAŁANIE 413 Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju w zakresie małych projektów. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Termin realizacji 2013 r.
20.	Projekt pn. *Święto urzosu* współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich Europa inwestująca w obszary wiejskie Osi 4 LEADER DZIAŁANIE 413 Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Instytucja zarządzająca PROW 2007-2013 Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Termin realizacji 10.08.2013 r.
21.	Projekt pn. *Umeblowanie pracowni plastycznej w GOKiS w Gromadce na potrzeby prowadzenia edukacji kulturalnej i turystycznej we Wrzosowej Krainie* współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich Europa inwestująca w obszary wiejskie Osi 4 LEADER DZIAŁANIE 413 Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju w zakresie małych projektów. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Termin realizacji 2014 r.
22.	Projekt pn. *Doposażenie estradowego sprzętu nagłaśniającego na koncerty i imprezy plenerowe z udziałem szkół i zespołów folklorystycznych działających na terenie gminy Gromadka* współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich Europa inwestująca w obszary wiejskie Osi 4 LEADER DZIAŁANIE 413 Wdrażanie lokalnych strategii rozwoju w zakresie małych projektów. Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013. Termin realizacji 2014 r.
23.	Projekt pn. *Rewitalizacja otoczenia Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu w Gromadce* – współfinansowany z PO Ryby „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007 – 2013". Termin realizacji 12.02.2014 r.
24.	Projekt Polska – Wschód (35 osobowa grupa z Tarnopola z Ukrainy dzieci, młodzież i osoby dorosłe w gminie Gromadka). Termin realizacji 25-30.03.2017 r.
25.	Projekt pn. *Utworzenie Zespołów Kompetencji Seniorów na niemiecko-polskim pograniczu. Projekt modelowy.* Powstanie Lokalnego Centrum Kompetencji Seniorów w Gromadce. Karkonoska Agencja Rozwoju Regionalnego SA, Internationales Begegnungszentrum St. Marienthal, Interreg Polska-Saksonia, Unia Europejska, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. Termin realizacji – 15.02.2017 r. – 30.08.2019 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji znajdującej się w archiwum Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu w Gromadce.

Efektami działań instytucji kultury w formie projektowej jest[22]:

- pobudzanie i wspieranie procesu zrzeszania się grup aktywnych społecznie: Stowarzyszenie Reemigrantów z byłej Jugosławii „Zielone Wzgórze" w Osłej, Stowarzyszenie „Nasza Krzyżowa" w Krzyżowej, Stowarzyszenie "Patoka", Związek Ukraińców w Polsce – Koło w Gromadce,
- pobudzanie i wsparcie różnych form aktywności społecznej w gminie w postaci grup nieformalnych, stowarzyszeń, związków: Klub Seniora "Relaks" w Gromadce, Zespół folklorystyczny „Wesoła Gromadka" z Gromadki, Zespół folklorystyczny „Niezapominajki" z Osłej, Zespół Folklorystyczny „Ale Babki" z Różyńca,
- wsparcie związków formalnych oraz nawiązywania kontaktów: Koło Gospodyń Wiejskich z Osłej, Koło Gospodyń Wiejskich Gromadki,
- współpraca podczas wyłaniania się liderów wiejskich(sołtysi, radni, prezesi stowarzyszeń),
- wymiana doświadczeń z innymi aktywnymi grupami (występy zespołów folklorystycznych, wizyty studyjne do Niemiec, Jeleniej Góry, Zgorzelca),
- wsparcie wzrostu wiedzy i umiejętności mieszkańców dzięki utworzeniu Uniwersytetu Trzeciego Wieku w Gromadce pod Patronatem Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, w tym: wykłady, sekcje, kursy języków obcych, szkolenia, warsztaty, wystawy, koncert, przedstawienia teatralne, wycieczki, organizacja kursów obsługi komputera,
- rozwinięte społeczeństwo obywatelskie (sesje i komisje Rady Gminy),
- rozwój i wsparcie oferty usług i produktów lokalnych (sekcja rękodzieła dla dzieci, młodzieży i osób dorosłych, wystawy, wsparcie firm działających w oparciu o lokalne zasoby, ekspozycje potraw regionalnych, działania promocyjne, pokazy),
- działania wspierające lokalne talenty dzieci i młodzieży (Konkurs Piosenki Polskiej, Orkiestra dęta, sekcja wokalna i plastyczna),
- wsparcie dla usług związanych ze sportem i rekreacją (organizacja imprez we współpracy ze Stowarzyszeniem Gminny Klub Sportowy „Odlewnik" w Gromadce, basen kąpielowy),
- wzmocnienie kapitału społecznego (wzrost wiarygodności, komunikacji, zaufania pomiędzy liderami sektora publicznego, społecznego i gospodarczego),
- poprawa warunków do spotkań społeczności lokalnej poprzez remonty, modernizacje, doposażenie pomieszczeń ośrodka kultury,

[22] Lokalna Strategia Rozwoju Stowarzyszenia LGD „Wrzosowa Kraina", Chocianów 2008, s. 50-55.

- przekazanie informacji o możliwościach jakie stwarzają programy unijne (ulotki, szkolenia na spotkaniach z mieszkańcami dotyczące pisania projektów, pozyskiwania grantów, realizowania działań i rozliczania środków finansowych),
- tworzenie oferty edukacyjnej bazującej na walorach kulturowo-przyrodniczych i tworzonej infrastrukturze rekreacyjno-turystycznej,
- organizowanie imprez kulturalnych, sportowo-rekreacyjnych, jarmarków, świąt, koncertów, konkursów i wystaw, wspieranie działań integrujących społeczność lokalną gminy, umożliwiających nabywanie i wymianę doświadczeń (Dni Gromadki, Wigilia Wielu Kultur, Spotkanie Czterech Kultury, Wieczór Kultury Ukraińskiej, Wieczór Kultury Kresowej, Wieczór Kultury Bałkańskiej)
- organizacja krajowych i zagranicznych wyjazdów studyjnych do gmin partnerskich,
- archiwizowanie strony internetowej i tworzenie nowej, aktualizacja wydarzeń kulturalnych,
- rozbudowa infrastruktury informatycznej oraz tworzenie miejsc dostępu do Internetu,
- rozwój partnerskiej współpracy w gminie, promocja obszaru i jego walorów, w tym tworzenie atrakcyjnych ofert dla różnych odbiorców,
- zapraszanie gości oraz turystów na organizowane imprezy i wydarzenia za pomocą plakatów, ogłoszeń na stronie internetowej [http://www.gokisgromadka.pl] i reklamach w lokalnych mediach,
- współpraca z organizacjami pozarządowymi.

Badana instytucja kultury w gminie wiejskiej dba o zwiększenie partycypacji mieszkańców w działaniach na rzecz zrównoważonego rozwoju kultury w gminie i na obszarach wiejskich, z wykorzystaniem endo- i egzogenicznych zasobów terytorium oraz dziedzictwa przyrodniczo-kulturowego gminy.

PODSUMOWANIE

Z perspektywy podażowej dobra i usługi kulturalne w gospodarce lokalnej mają trzy zasadnicze zadania[23]:

- ich produkcja wymaga od społeczności lokalnej pewnej kreatywności;

[23] D. Throsby, *Ekonomika kultury i polityka kulturalna: co łączy te dziedziny,* [w:] B. Jung, *Ekonomika kultury. Od teorii do praktyki,* Wydawnictwo Instytut Adama Mickiewicza & Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2011, s. 37.

- przekazują informację symboliczną, więc nie mają na celu jedynie praktyczną, materialną korzyść;
- personifikują pewne oblicze własności intelektualnej ich twórców i odbiorców.

Intuicyjnie są to zadania proste do wykonania. W rzeczywistości jednak zwłaszcza kreatywność jest procesem złożonym, rozpatrywanym m. in. Z punktu widzenia psychologii, filozofii, historii, ekonomii. Nie ma jednej autorytatywnej definicji, co faktycznie oznacza działanie kreatywne w instytucji kultury[24]. Zdaniem autora artykułu instytucja kultury w gospodarce lokalnej powinna mieć postawę myślącą, twórczą, zdolną do tworzenia nowych, oryginalnych koncepcji, skojarzeń, powiązań z już istniejącymi, stosowanymi rozwiązaniami[25]. Współcześnie główną rolą instytucji kultury w gospodarce lokalnej jest koncentracja na rozwoju edukacyjnych i animacyjnych form pracy z osobami/grupami zainteresowanymi porzuceniem roli biernego konsumenta kultury na rzecz aktywnego i świadomego uczestnictwa w działaniach artystycznych stymulujących rozwój twórczy i inspirujących kreatywność.

LITERATURA:

[1] Brol R., *Pojęcie rozwoju lokalnego,* [w:] R. Brol (red.), *Ekonomika i zarządzanie miastem,* Wydanie 2, uzupełnione i poprawione, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 2004.

[2] Czarnowski S., *Kultura,* Wydawnictwo Akademickie "Żak", Warszawa 2005.

[3] *Finansowanie kultury i zarządzanie instytucjami kultury,* Raport opracowany na zlecenie Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego jako jeden z Raportów o Stanie Kultury.

[4] Główny Urząd Statystyczny [http://www.statgov.pl], dostęp z dnia 27.04.2017 r.

[5] Handke K., *Pojęcie „region" a symbolika „środka",* [w:] K. Handke (red.), *Region, regionalizm – pojęcia i rzeczywistość,* Instytut Slawistyki PAN, Slawistyczny Ośrodek Wydawniczy, Warszawa 1993.

[6] [http://gminagromadka.pl], dostęp z dnia 27.04.2017 r.

[7] Ilczuk D., *Ekonomika kultury jako dziedzina badawcza,* [w:] Dorota Ilczuk i Sławomir Ratajski (red.), *Edukacja poprzez kulturę. Kreatywność i innowacyjność,* Polski Komitet ds. UNESCO, Warszawa 2011.

[24] C. W. Taylor, Various approaches to and definitions of creativity, R.J. Sternberg (ed.), The nature of creativity: Contemporary psychological perspectives, Cambridge University Press 1988.

[25] *Słownik języka polskiego,* [http://sjp.pwn.pl], dostęp z dnia 27.04.2017 r.

[8] Jung B. (red.), *Ekonomika kultury. Od teorii do praktyki,* Wyd. Instytut Adama Mickiewicza & Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2011.

[9] Klamut M., *Konkurencyjność gospodarki regionalnej i lokalnej,* [w:] Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna,* PWN, Warszawa 2008.

[10] Kosiedowski W., *Wprowadzenie do teorii i praktyki rozwoju regionalnego i lokalnego,* [w:] W. Kosiedowski (red.), *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego,* Wydawnictwo „Dom Organizatora", Toruń 2005.

[11] *Lokalna Strategia Rozwoju* Stowarzyszenia LGD „Wrzosowa Kraina", Chocianów 2008.

[12] Łagodziński W., *Szanse i zagrożenia uczestnictwa w kulturze w latach 1990-2003 w świetle wyników badań Głównego Urzędu Statystycznego,* Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2004.

[13] Osiński J., *Administracja publiczna a gospodarka regionalna i lokalna,* [w:] Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna,* PWN, Warszawa 2008.

[14] Paczoski A., *Kreowanie regionalnej i lokalnej polityki gospodarczej na podstawie teorii i koncepcji rozwoju terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2010.

[15] Parysek J. J., *Podstawy gospodarki lokalnej,* Wydawnictwa Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2001.

[16] *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2016 r.* Stan w dniu 31.12.2015 r.

[17] Regulski J., W. Kocoń, M. Ptaszyńska-Wołoczkiewicz, *Władze lokalne a rozwój gospodarczy,* PWE, Warszawa 1988.

[18] Rejestr rezerwatów przyrody województwa dolnośląskiego, RDOŚ stan na 18 czerwca 2013 r., [http://rdos.gov.pl], dostęp z dnia 27. 03.2014 r.

[19] Romer P., *Economic Growth,* [w:] D. R. Bendenson (ed.), *The Fortune Encyclopedia of Economics,* Time Warner Books, New York 1993.

[20] *Słownik języka polskiego,* [http://sjp.pwn.pl], dostęp z dnia 27.04.2017 r.

[21] *Statystyczne Vademecum Samorządowca 2016,* Urząd Statystyczny we Wrocławiu, [http://www.statgov.pl], dostęp z dnia 27.04.2017 r.

[22] Sztaba S. (red.), *Ekonomia od A do Z*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2007.

[23] Taylor C.W., *Various approaches to and definitions of creativity*, R.J. Sternberg (ed.), *The nature of creativity. Contemporary psychological perspectives,* Cambridge University Press 1988.

[24] Throsby D., *Ekonomika kultury i polityka kulturalna: co łączy te dziedziny,* [w:] B. Jung, *Ekonomika kultury. Od teorii do praktyki,* Wydawnictwo Instytut Adama Mickiewicza & Narodowe Centrum Kultury, Warszawa 2011.

[25] Ustawa z dnia 25 października 1991 roku o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej – tekst ujednolicony, Dz. U. 1991 Nr 114 poz. 495 z późn. zm.

[26] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym – tekst ujednolicony, Dz. U. 1990 nr 16, poz. 95.

[27] Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, tekst ujednolicony, D. U. 1998 nr 96, poz. 603.

STRESZCZENIE

Organizacja instytucji kultury w gospodarce lokalnej

Zmiany społeczno-gospodarcze, które zaszły w Polsce na początku lat 90. XX wieku, miały zasadniczy wpływ na formę organizacyjną instytucji kultury. Wspieranie i promocję twórczości, edukacji kulturalnej, inicjatyw kulturalnych oraz opiekę nad zabytkami zaczęła regulować Ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiaty) przejęły zobowiązania finansowe lokalnych instytucji kultury (ośrodków i domów kultury, bibliotek, klubów). Na poprawę działania instytucji kultury zasadniczy wpływ miało wejście Polski do Unii Europejskiej w 2004 r. Instytucje kultury uzyskały wówczas możliwość pozyskiwania zewnętrznych środków finansowych. Celem artykułu jest próba wyeksponowania formy organizacyjnej instytucji kultury w gospodarce lokalnej.

Słowa kluczowe: gospodarka lokalna, instytucja kultury, organizacja, projekty.

SUMMARY

The role of cultural institutions in the local economy

Socio-economic changes that took place in Poland in the early 1990s have had a fundamental influence on the organizational form of the cultural institution. Promoting and promoting creativity, cultural education, cultural initiatives and the care of monuments began to regulate the Act on the Organization and Operation of Cultural Activities. Local government units (municipalities, counties) have taken over the financial obligations of local cultural institutions (centers and houses of culture, libraries, clubs). The improvement of cultural institutions was influenced by Poland's acces-

sion to the European Union in 2004. The cultural institutions were then able to obtain external funding. The aim of this article is to try to highlight the organizational form of cultural institutions in the local economy.

Keywords: local economy, cultural institution, organization, projects.

Janusz Malinowski
Wyższa Szkoła Zarządzania i Przedsiębiorczości
z siedzibą w Wałbrzychu

Jak przygotować samorządy do wejścia w życie przepisów EU GDPR (eng) – European Union General Data Protection Regulation – RODO (rozporządzenie o ochronie danych osobowych)

WSTĘP

Najstarszym aktem prawnym o zasięgu międzynarodowym, regulującym zagadnienia związane z ochroną danych osobowych jest Konwencja Rady Europy Nr 108 z dnia 28 stycznia 1981 r. o Ochronie Osób w Związku z Automatycznym Przetwarzaniem Danych Osobowych. Konwencja ta nałożyła na kraje członkowskie zobowiązanie stworzenia ustawodawstwa w zakresie ochrony danych osobowych. Celem Konwencji jest zapewnienie, na obszarze państw członkowskich, każdemu (niezależnie od obywatelstwa i miejsca zamieszkania) ochrony jego praw i wolności, a w szczególności prawa do poszanowania sfery osobistej, w związku z automatycznym przetwarzaniem danych osobowych. Konwencja Nr 108 została podpisana przez Polskę w kwietniu 1999 r. i ratyfikowana w maju 2002 r. (Dz. U. z 2003 r. Nr 3, poz. 25).

Początkowo Unia Europejska nie widziała konieczności prawnego uregulowania ochrony danych osobowych. Jednak w 1990 r. rozpoczęto prace nad stosowną dyrektywą. Efektem było wydanie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 1995 r. (95/46/ WE) w sprawie ochrony osób w związku z przetwarzaniem danych osobowych oraz swobodnego przepływu tych danych.

Pierwsze gwarancje ochrony danych osobowych zapewniła w Polsce Konstytucja z 1997 r. Jej art. 47 gwarantował każdemu prawo do ochrony życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym (prawo do prywatności). Zgodnie zaś z art. 51, nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby, a władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawa.

W Polsce zasady ochrony danych, wprowadzone zostały ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r. poz. 922). W 2015 roku wsparciem dla ustawy były dwa rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji w sprawie trybu i sposobu realizacji zadań w celu zapewniania przestrzegania przepisów o ochronie danych osobowych przez administratora bezpieczeństwa informacji oraz w sprawie sposobu prowadzenia przez administratora bezpieczeństwa informacji rejestru zbiorów danych.

Celem publikacji jest przedstawienie najistotniejszych zagadnień dotyczących wprowadzenia Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) z dniem 28 maja 2018 (RODO) w jednostkach samorządowych. Wskazane zostały błędy w funkcjonowaniu aktualnych przepisów ustawy o ochronie danych osobowych (Dz. U. 2016, poz. 922), które mogą wpływać negatywnie na procesy dostosowawcze. Podjęto próbę określenia zasad przygotowania organizacji do wdrożenia RODO, akcentując rolę ABI jako niezbędnego partnera w tym procesie.

IDZIE NOWE CZYLI RODO

25 maja 2018 roku w życie wejdzie unijne rozporządzenie o ochronie danych osobowych[1] (RODO). Nowe przepisy będą dotyczyć wszystkich podmiotów, które na terenie UE przetwarzają dane w sposób zautomatyzowany. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych zapewni zmodernizowane, oparte na rozliczalności ramy ochrony danych osobowych w Europie. Dla wielu organizacji inspektor ochrony danych („DPO" – Data Protection Officer) będzie ważnym punktem w dostosowaniu do tych ram.

Rozporządzenie wprowadza szereg zmian, które dotyczą wszystkich podmiotów mających do czynienia z przetwarzaniem danych osobowych. Kluczowe z nich dotyczą:

- Poszerzenia zakresu stosowania przepisów rozporządzenia na przedsiębiorców działających poza UE.

[1] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych)

- Rozszerzenia definicji pojęcia danych osobowych, tak by uwzględniała ona możliwości rozwoju technologicznego i pojawienie się nowych form identyfikacji (dane genetyczne/dane biometryczne/dane dotyczące zdrowia).
- Pozyskiwania zgody na przetwarzanie danych osobowych.
- Obowiązku wyznaczania Inspektora Ochrony Danych.
- Podejścia opartego na ryzyku – im mniej potencjalnych zagrożeń dla danych, tym mniej obowiązków na podmiocie administrującym lub przetwarzającym dane.
- Obowiązku zgłaszania naruszeń (organowi nadzorczemu, administratorowi danych) i powiadamiania podmiotu danych.
- Uproszczenia przepisów dotyczących międzynarodowego przekazywania danych osobowych.
- Doprecyzowania obowiązków podmiotów przetwarzających dane.
- Prawa dostępu do danych, poprawiania ich, uzupełniania i przenoszenia między systemami.
- Ochrony prywatności w fazie projektowania privacy by design
- Prawa do „bycia zapomnianym".

Niestety problem adaptacji przepisów ochrony danych osobowych jest dość trudny w realizacji, gdyż jest ściśle powiązany z wieloma innymi przepisami wzajemnie się uzupełniającymi takimi jak:

- KP
- KC
- Ustawa o ochronie danych niejawnych
- Ustawa prawo telekomunikacyjne
- Ustawa prawo zamówień publicznych
- Ustawa o świadczeniu usług drogą elektroniczną
- Ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych
- Ustawa o bazach danych
- Ustawa systemie oświaty
- Ustawa o dostępie do informacji publicznej
- Ustawa o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (500+)
- Ustawa o karcie dużej rodziny
- Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach

- Ustawa prawo budowlane
- i inne.

Należy zauważyć, że przepisy RODO będą głównym aktem prawnym a nowa Ustawa o ochronie danych osobowych określi jedynie specyficzne kwestie dla naszego kraju.

STAN AKTUALNY OCHRONY DANYCH OSOBOWYCH W URZĘDACH

Aktualna analiza przygotowań samorządu terytorialnego oraz innych organizacji wskazuje na wiele zaniedbań i nieprawidłowości. Niektóre urzędy nie posiadają wiedzy w zakresie ochrony danych osobowych i do tej pory nie wdrożyły odpowiednich przepisów. Stwierdzono liczne przypadki w których wprowadzono odpowiednie procedury ale zostały one odłożone na półkę i nie są realizowane. Zaobserwowano także sytuacje, w których jednostki organizacyjne samorządów są bardziej przygotowane w procesie ochrony danych osobowych niż sam urząd.

Podczas przeprowadzanych audytów bezpieczeństwa ochrony danych osobowych w niektórych jednostkach samorządowych stwierdzono następujące błędy:

- Brak nakazanej prawem dokumentacji
- Brak powołanego administratora bezpieczeństwa informacji (ABI)
- Abi nie podlega bezpośrednio kierownikowi jednostki organizacyjnej
- Abi nie wykonuje czynności zgodnie z prawem
- Brak upoważnień do przetwarzania danych osobowych
- Niewykonywanie obowiązku informacyjnego
- Brak wyodrębnionych zbiorów danych osobowych
- Brak rejestru zbiorów danych
- Braku umów powierzenia przetwarzania danych osobowych
- Zbieranie danych niezgodnie z celem przetwarzania
- Brak odpowiedniego zabezpieczenia serwerowni i archiwum
- Błędnie skonstruowane formularze internetowe służące do kontaktowania się z urzędem czy też do głosowania
- Nieprawidłowe sposoby usuwania danych osobowych (papierowych i elektronicznych)
- Wykorzystywanie komputerów do celów prywatnych

- Stosowanie starych systemów informatycznych (XP, VISTA, WINDOWS SERWER 2003)
- Brak zabezpieczenia sprzętu programami antimalware[2]
- Brak służbowych adresów mailowych
- Brak odpowiednich zabezpieczeń kryptograficznych przy przesyłaniu danych osobowych
- Zły wybór dostawcy usług chmury obliczeniowej
- Niezabezpieczone lub źle zabezpieczone sieci WI-FI
- Korzystanie z sieci otwartych w terenie (pociągi, restauracje itp.)
- Zła polityka haseł
- Brak wykonywania kopi zapasowych.

Tabela 1. Wykaz Administratorów Bezpieczeństwa Informacji w rejonie

Jednostka	stan
Gmina Świdnica	jest
Gmina Miasta Świdnica	jest
UM Świebodzice	nie ma
UM Wałbrzych	nie ma
Powiat Wałbrzych	jest
Gmina Kłodzko	jest
Powiat Kłodzko	jest
Gmina Nowa Ruda	jest
Szczawno-Zdrój	nie ma
Walim	nie ma
Gmina Miasta Jedlina-Zdrój	jest
Gmina Głuszyca	jest
Gmina Mieroszów	jest
Boguszów Gorce	nie ma
Gmina Dzierżoniów	jest
Bielawa	jest
Gmina Duszniki	jest
Polanica	nie ma
Gmina Bystrzyca Kłodzka	jest

Źródło: opracowanie własne na postawie [e-giodo.gov.pl], (stan na dzień 15 maja 2017 r.).

[2] Złośliwe oprogramowanie, czasami również szkodliwe oprogramowanie, malware (z ang. malicious software) – wszelkie aplikacje, skrypty itp. mające szkodliwe, przestępcze, groźne lub destrukcyjne działanie w stosunku do użytkownika komputera. – źródło [wikipedia.pl].

Tymczasem za niestosowanie się do przepisów RODO grożą wysokie kary finansowe – 20 mln euro lub 4% wartości rocznego obrotu. Nowy projekt Ustawy o ochronie danych osobowych[3] na postawie upoważnienia RODO przewiduje kary dla jednostek publicznych w wysokości 100 000 zł.

Mimo iż przepisy aktualnej ustawy dają dowolność przy wyznaczaniu ABI[4] zasadnym wydaje się utworzenie takiego stanowiska w urzędzie. To administrator bezpieczeństwa informacji wspólnie z administratorem danych osobowych ma zadbać o prawidłowe działanie urzędu zgodne z uodo i przygotować jednostkę do wejścia RODO. Został rok na przygotowanie się do nowych rozwiązań prawnych i organizacyjnych. Tymczasem wiele podmiotów nie powołało ABI lub ABI nie wykonuje swoich czynności.

JAK SIĘ PRZYGOTOWAĆ?

W jaki sposób samorządy powinny przygotować się do szybkiego i praktycznego wdrożenia RODO?

1. **Po pierwsze od utworzenia stanowiska ABI** oraz wyznaczenia na to stanowisko osoby kompetentnej gwarantującej realne wykonywanie przepisów Rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z 11 maja 2015 r. w sprawie trybu i sposobu realizacji zadań w celu zapewniania przestrzegania przepisów o ochronie danych osobowych przez administratora bezpieczeństwa informacji.

Zgodnie z zapisem art. 36a aktualnie obowiązującej ustawy Administrator Danych może powierzyć administratorowi bezpieczeństwa informacji wykonywanie innych obowiązków, jeżeli nie naruszy to prawidłowego wykonywania zadań opisanych w przytoczonym powyżej rozporządzeniu oraz posiada odpowiednią wiedzę w zakresie ochrony danych osobowych. Wiele uczelni kształci już Administratorów Bezpieczeństwa Informacji (przyszłych inspektorów). W razie konieczności powołać należy zastępców ABI[5].

Należy pamiętać, że ABI zostanie przekształcony w DPO czyli w Inspektora Ochrony Danych (IDO). W artykule 37(1) **RODO wskazuje na obowiązek wyznaczenia Inspektora Ochrony Danych w następujących przypadkach:**

a) przetwarzania dokonują organ lub podmiot publiczny

RODO nie przedstawia definicji pojęcia „organu lub podmiotu publicznego". Grupa Robocza, w Art. 29[6], stoi na stanowisku, że takie pojęcie powinno zostać określone na poziomie przepisów krajowych. Do pod-

[3] [https://mc.gov.pl/aktualnosci/projekt-ustawy-o-ochronie-danych-osobowych].
[4] Art. 36a uodo.
[5] Dz. U 29 maja 2015 r. Poz. 745.
[6] Grupa Robocza Ds. Ochrony Osób Fizycznych w Zakresie Przetwarzania Danych Osobowych Powołana na mocy dyrektywy 95/46/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z Dnia 24 Października 1995 R.,

miotów takich najczęściej zalicza się organy władzy krajowej, organy regionalne i lokalne, ale również – na mocy właściwego prawa krajowego – szereg innych podmiotów prawa publicznego. We wszystkich tych przypadkach powołanie DPO (inspektora) będzie obowiązkowe. Ważność stanowiska wyrażona jest w artykule 38 RODO – administrator oraz podmiot przetwarzający zapewniają, „by inspektor ochrony danych był właściwie i niezwłocznie włączany we wszystkie sprawy dotyczące ochrony danych osobowych. W związku z tym samorząd powinien inspektorowi zapewnić między innymi:

- Udział w spotkaniach przedstawicieli wyższego i średniego szczebla organizacji.
- Uczestnictwo przy podejmowaniu decyzji dotyczących przetwarzania danych osobowych. Niezbędne informacje powinny zostać udostępnione inspektorowi odpowiednio wcześniej, umożliwiając zajęcie stanowiska.

2. **Po drugie przeprowadzeniu audytu** mającego określenie stanu początkowego (wyjściowego). Audyt taki może służyć ABI do opracowania rocznego planu sprawdzeń. Konieczne będzie więc wykonanie sprawdzeń do maja 2018 roku. W tym czasie ABI będzie mógł przygotować się do wprowadzenie nowych rozwiązań – np. ocena skutków przetwarzania danych osobowych.
3. **Po trzecie powołanie zespołu**, który przygotuje plan wdrożenia nowych regulacji w organizacji. ABI powinien mieć tu rolę wiodącą w ustalaniu i koordynowaniu prac. Oczywiście skład takiego zespołu wynikać będzie z wielkości organizacji ale nieodzowna jest tu współpraca z działem IT oraz innymi działami przetwarzającymi zasoby danych osobowych.
4. **Po czwarte wdrożenie nowych** regulacji w życie. Zamiana ABI na IOD. Wypracowanie nowej dokumentacji. Zgodnie z art. 30 RODO każdy administrator oraz – gdy ma to zastosowanie – przedstawiciel administratora prowadzą rejestr czynności przetwarzania danych osobowych, za które odpowiadają.
5. **Po piąte szkolenie** osób mających styczność z danymi osobowymi w organizacji (urzędzie). To konieczne działanie, którego celem będzie zapoznanie uczestników z unijnym rozporządzeniem o ochronie danych osobowych (RODO), z nową ustawą oraz z nowymi dokumentami obowiązującymi w urzędzie. Ta wiedza jest niezbędna do uzyskania upoważnień do przetwarzania danych osobowych oraz należytego wykonywania powierzonych zadań.

PODSUMOWANIE

Wyzwaniem dla wdrożenia nowych przepisów jest obowiązek zabezpieczenia danych ponieważ RODO ustala aby to Administrator Danych dostosował zabezpieczenia uwzględniając stan wiedzy technicznej, koszt wdrażania oraz charakter, zakres, kontekst i cele przetwarzania oraz ryzyko naruszenia praw lub wolności osób fizycznych. To dość trudny aspekt działań. Do tej pory posługiwaliśmy się przestarzałym Rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r., które nie uwzględniało zmian w technologii informatycznej (chmura, tablety, smartfony). Działy IT będą tu musiały wspomagać IDO ABI w opracowaniu nowych procedur.

Wprowadzenie RODO wymaga już teraz podjęcia zdecydowanych działań tak aby płynnie wejść w nowe regulacje prawne. Opóźnienia przygotowania się do zastosowania obowiązujących od 28 maja 2018 r. przepisów mogą przynieść wiele problemów organizacyjnych i prawnych w urzędzie.

LITERATURA:

[1] Barta P., *Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Beck 2016.

[2] Cygan T., *Podręcznik Administratora Bezpieczeństwa Informacji*, Presscom 2017.

[3] Dorre-Kolasa D. (red.), *Ochrona danych osobowych pracowników w świetle rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679*, Beck 2017,

[4] IT profesjonal nr 5, 2017r, wyd. Presscom.

[5] IT w administracji nr 10, 2016, wyd. Presscom.

[6] Kępa L., *Ochrona danych osobowych w praktyce*, Difin2 2014.

[7] Kołodziej Maciej, *Vademecum administratora bezpieczeństwa informacji*, Beck 2016.

[8] Korga M. (red.), *Przygotowanie organizacji do stosowania RODO*, Presscom 2017.

[9] Krzysztofek M., *Ochrona danych osobowych w Unii Europejskiej po reformie. Komentarz do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady* (UE) 2016/679, Beck 2016.

[10] Leśniewski G. (red.), *Ochrona danych osobowych w dziale IT*, Presscom 2017.

[11] Polok M., *Bezpieczeństwo danych osobowych*, Beck 2008.

[12] Polskie tłumaczenia zmodyfikowanych wytycznych do unijnego rozporządzenia [http://www.giodo.gov.pl/1520281/id_art/9939/j/pl].

[13] Rozporządzenie ministra administracji i cyfryzacji z dnia 11 maja 2015 r. w sprawie trybu i sposobu realizacji zadań w celu zapewniania przestrzegania przepisów o ochronie danych osobowych przez administratora bezpieczeństwa informacji.

[14] Rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych Dz. U. z 2004 r. Nr 100, poz. 1024.

[15] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych).

[16] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych tekst jednolity: Dz. U. 2016 r. poz. 922.

[17] Wytyczne dotyczące inspektorów ochrony danych ('DPO') przyjęte w dniu 13 grudnia 2016 r. [http://www.giodo.gov.pl/1520142/id_art/4589/j/pl].

SŁOWNIK POJĘĆ

1. **Administrator Danych Osobowych** (ADO lub Administrator Danych) oznacza organ, jednostkę organizacyjną, podmiot lub osobę decydującą o celach i środkach przetwarzania danych osobowych (art.7 pkt 4 Ustawy).
2. **Administrator Bezpieczeństwa Informacji** (ABI) – należy przez to rozumieć osobę wyznaczoną do nadzorowania przestrzegania polityki bezpieczeństwa w zakresie ochrony danych osobowych oraz wymagań w zakresie ochrony wynikających z powszechnie obowiązujących przepisów o ochronie danych osobowych.
3. **Bezpieczeństwo informacji** – to zapewnienie poufności, integralności i dostępności przetwarzanych danych osobowych.
4. **Celowość** – określenie celu przetwarzania danych osobowych i przetwarzanie ich zgodnie z wyznaczonym celem.
5. **Dane osobowe** (dane) – to wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej.
6. DPO – Data Protection Officer czyt. Inspektor Ochrony Danych IDO powołany na postawie przepisów Rozporządzenie Parlamentu Euro-

pejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) – nowy ABI.

7. **Integralność** – to właściwość zapewniająca, że dane osobowe nie zostały zmienione lub zniszczone w sposób nieautoryzowany (przez osoby nieupoważnione).
8. **Malware** – wszelkie aplikacje, skrypty itp. mające szkodliwe, przestępcze lub złośliwe działanie w stosunku do użytkownika komputera.
9. **Przetwarzanie danych osobowych** – jakiekolwiek operacje wykonywane na danych osobowych np. zbieranie, utrwalanie, przechowywanie, opracowywanie, zmienianie, udostępnianie, usuwanie, zwłaszcza wykonywane w systemie informatycznym.
10. **Rozliczalność** – to właściwość zapewniająca, że działania podmiotu mogą być przypisane w sposób jednoznaczny tylko temu konkretnemu podmiotowi.
11. **Usuwanie danych osobowych** – niszczenie danych osobowych lub taka ich modyfikacja, która nie pozwala na ustalenie tożsamości osoby, której dane dotyczą.
12. **Zbiór danych osobowych** – posiadający strukturę zestaw danych o charakterze osobowym, dostępny według określonych kryteriów, niezależnie od tego, czy zestaw ten jest rozproszony lub podzielony funkcjonalnie.
13. **Zniszczenie** – trwałe, fizyczne, udokumentowane uszkodzenie danych w stopniu uniemożliwiającym ich późniejsze odtworzenie przez osoby niepowołane przy zastosowaniu powszechnie dostępnych metod.

STRESZCZENIE

Jak przygotować samorządy do wejścia w życie przepisów EU GDPR (eng) – European Union General Data Protection Regulation – RODO (rozporządzenie o ochronie danych osobowych)

Publikacja przedstawia najistotniejsze zagadnienia dotyczące wprowadzenia Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) z dniem 28 maja 2018 (RODO) w jednostkach samorządowych. Wskazuje na błędy w funkcjonowaniu aktualnych przepisów ustawy o ochronie danych osobowych (Dz. U. 2016, poz.922), które mogą wpływać negatywnie na procesy dosto-

sowawcze. Określono zasady przygotowania organizacji do wdrożenia RODO, akcentując rolę ABI jako niezbędnego partnera w tym procesie.

SUMMARY

How to prepare local governments for the entry into force of the EU legislation – RODO (European Data Protection Regulation)

The publication presents the most important issues concerning the introduction of European Parliament and Council Directive (EU) 2016/679 of 27 April 2016 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data (General Data Protection Regulation) May 28, 2018 (RODO) in self-government units. Indicates errors in the functioning of the current provisions of the Data Protection Act (Journal of Law 2016, item 922), which may adversely affect adaptation processes. Briefly outlined the principles for preparing an organization to implement the RODO, emphasizing the role of ABI as an indispensable partner in this process.

Katarzyna Pieczarka
Uniwersytet Ekonomiczny
we Wrocławiu

Polska e-administracja na tle państw członkowskich Unii Europejskiej w rankingu Indeksu Gospodarki i Społeczeństwa Cyfrowego – DESI

WSTĘP

Zasadniczym wyzwaniem, jakie stoi obecnie i w perspektywie przyszłych lat przed administracją publiczną, jest intensywny rozwój cyfrowych usług[1]. Ich projektowanie, a następnie udostępnianie ma służyć realnej poprawie komunikacji pomiędzy społeczeństwem, a państwem. Skuteczny rozwój narzędzi i systemów cyfrowych powinien zapewnić lepszą jakość usług dla obywateli i przedsiębiorstw oraz przełożyć się na zwiększenie wydajności i oszczędności jednostek administracji publicznej. W tym względzie ważnym wydaje się monitorowanie aktualnego stanu polskich, cyfrowych usług publicznych nie tylko od strony popytowej, ale także od strony podażowej, ponieważ ilość oraz jakość usług publicznych świadczonych drogą elektroniczną, jest wyznacznikiem otwartości, sprawności i efektywności funkcjonowania państwa.

Głównym celem artykułu jest przedstawienie ewolucji cyfrowych usług publicznych Polski na tle państw członkowskich Unii Europejskiej w latach 2013 – 2016. W realizacji tego celu posłużono się danymi pozyskanymi z badań Komisji Europejskiej, według indeksu DESI (*Digital Economy and Society Index)* – mierzącego postęp państw UE w dziedzinie cyfryzacji.

[1] *Usługi cyfrowe* – to usługi świadczone w sposób zautomatyzowany przez użycie technologii informacyjnych, za pomocą systemów teleinformatycznych w publicznych sieciach telekomunikacyjnych, na indywidualne żądanie usługobiorcy, bez jednoczesnej obecności stron w tej samej lokalizacji.

1. TECHNOLOGIE ICT W ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Obserwowany obecnie wzrost wykorzystywania technologii ICT (*Information and Communication Technologies*) w świadczeniu usług drogą elektroniczną w administracji publicznej (rządowej i samorządowej), a także w życiu codziennym obywateli jest związany z realiami współczesności[2]. Cały świat został zdominowany przez technologię informacyjną, która wkroczyła do niemal każdej dziedziny aktywności człowieka. Posługując się na co dzień nowoczesnymi rozwiązaniami informatycznymi społeczeństwo oczekuje, że podobne standardy i możliwości zaoferuje im administracja publiczna.

Coraz większy udział technologii informacyjno-komunikacyjnych w życiu codziennym obywateli oraz oczekiwania społeczne, co do kształtu i organizacji załatwienia wszelkich spraw urzędowych powodują, że instytucje publiczne powinny uwzględnić te oczekiwania, a nawet jak sugeruje K. Dąbrowski powinny je wyprzedzać[3]. Prawidłowe zaprojektowanie i wdrożenie usług elektronicznych, zgodnych z potrzebami obywateli, jest niezwykle ważne, ponieważ sprawna i efektywna organizacja państwa w zakresie dostarczania dóbr publicznych stanowi podstawę nowoczesnego społeczeństwa informacyjnego[4] oraz innowacyjnej gospodarki.

Dzięki zastosowaniu nowoczesnych rozwiązań elektronicznych w administracji publicznej dochodzi do dwustronnej wymiany informacji, a tym samym do współpracy samorządu z obywatelami, przedsiębiorstwami oraz organizacjami na bazie nowego modelu komunikacji. Powstaje nowy typ relacji i nowy potencjał synergii pomiędzy urzędem, a jego interesariuszami. W relacjach tych tradycyjny urząd przyjmuje formę elektroniczną stając się e-urzędem, a świadczone dotychczas usługi stacjonarnie stają się e-usługami.

2. ELEKTRONICZNA ADMINISTRACJA PUBLICZNA

Termin e-administracja (także e-urząd) jest w literaturze pojmowany w sposób niejednorodny. Ze względu na ograniczenia obszerności artykułu przytoczono tylko wybrane definicje, których cechą charakterystyczną według autorki jest ujęcie e-administracji, jako całokształtu procesów zorientowanych na nieustanne doskonalenie. I tak według Z. Fang'a, e-administracja to ciągła optymalizacja dostarczania usług, partycypacji i zarządzania poprzez przekształcanie relacji wewnętrznych i zewnętrznych za po-

---

[2] B. Bartoszewska, Czarnecki R, *Rynek ICT w Polsce a rozwój społeczeństwa informacyjnego*, [w:] Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 597. *Ekonomiczne Problemy Usług nr 57,* E-gospodarka w Polsce. Stan obecny i perspektywy rozwoju, Wydawnictwo Naukowe uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2010, s. 100-101.

[3] K. Dąbrowski, *Nauka o administracji. Skrypt akademicki.* Wyd. Fundacja Obywatelskiego Rozwoju-Ryki, Ryki 2012, s.36 – 37.

[4] M. Kachniarz, *Efektywność usług publicznych – teoria i praktyka*, Monografie i opracowania nr 210, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2012, s. 18.

średnictwem technologii, Internetu i nowych mediów[5]. Podobnie J. Jankowski przedstawia e-administrację, jako elastyczny i otwarty mechanizm, zapewniający współdziałanie pracowników różnych szczebli w celu załatwienia indywidualnych spraw interesantów (w tym obywateli i przedsiębiorców, osób fizycznych i prawnych) oraz zaspokajania ich zbiorowych potrzeb[6]. Zbliżoną definicję podaje także Komisja Europejska, według której e-administracja to korzystanie z narzędzi i systemów informatycznych w celu zapewnienia lepszej jakości usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorstw. Skuteczna e-administracja wymaga natomiast przemyślanych procesów oraz sprawnej organizacji na rzecz dostarczenia bardziej efektywnych usług dla ogółu interesariuszy[7].

W sferze podmiotowej e-administracja stanowi całokształt procesów składających się na relacje pomiędzy administracją publiczną, a adresatami usług publicznych przy właściwym wykorzystaniu teleinformatycznego zaplecza[8]. Występujące główne modele (strumienie) powiązań są następujące[9]: urząd – urząd (*Government to Government* – G2G), urząd – przedsiębiorstwo (*Government to Business* – G2B) oraz urząd – obywatel (*Government to Citizen* – G2C).

Na potrzeby niniejszego opracowania przyjmuje się, że e-administracja jest metodą wykorzystania przez administrację państwową i samorządową najbardziej innowacyjnych technologii informacyjnych i komunikacyjnych, w szczególności aplikacji internetowych, w celu zapewnienia obywatelom i przedsiębiorstwom bardziej dogodnego dostępu do informacji i usług publicznych (takich jak: e-zdrowie, e-edukacja, e-kultura, itp.).

3. KIERUNKI DZIAŁAŃ MINISTERSTWA CYFRYZACJI W OBSZARZE INFORMATYZACJI USŁUG PUBLICZNYCH

Zasadniczym zadaniem dla władz w warunkach rozwoju technologii ICT oraz rosnącego znaczenia wiedzy i informacji zarówno dla społeczeństwa jak i państwa, staje się informatyzacja (transformacja) administracji publicznej. Jednostkom administracji rządowej i samorządowej niezbędne jest w tym względzie zapewnienie odpowiedniej infrastruktury teleinformatycznej, jak również rozwiązań systemowych zwłaszcza prawnych i organizacyjnych[10].

---

[5] Z. Fang, *E-Government in Digital Era: Concept, Practice, and Development,* School of Public Administration, National Institute of Development Administration (NIDA), Thailand (2002), s. 3.

[6] J. Janowski, *Administracja elektroniczna: kształtowanie się informatycznego prawa administracyjnego i elektronicznego postępowania administracyjnego w Polsce*, Wyd. Municipium, Warszawa 2009, s. 53.

[7] e-Government wg słownika Komisji Europejskiej, [inhttps://ec.europa.eu/digital-single-market/en/glossary#letter_e], (25.04.2017).

[8] A. Haręża, *Wprowadzenie do problematyki elektronicznej administracji publicznej*, Kwartalnik Naukowy Prawo Mediów Elektronicznych 1/2011, Wyd. Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2011, s. 31.

[9] Ibidem, s. 26.

[10] E. Kolbusz, W. Olejniczak, Z. Szyjewski, *Inżynieria systemów informatycznych w e-gospodarce,* PWE, Warszawa 2005, s. 68.

Szczególnie istotnym dla Polski dokumentem z punktu widzenia planowania i koordynowania działalności elektronicznej administracji publicznej jest opublikowana w dniu 6.05.2015 r. przez Komisję Europejską nowa, kluczowa strategia europejska, którą jest Jednolity Rynek Cyfrowy *(Digital Single Market, DSM).* W ramach tej strategii przedstawione zostały inicjatywy mające na celu transformację Unii Europejskiej w kierunku zintegrowanego cyfrowo obszaru gospodarczego, zdolnego do konkurowania na globalnym rynku cyfrowym. Strategia ta obejmuje trzy filary, na które składa się obszerna lista działań, pośród których najważniejszymi są[11]:

- Poprawa dostępu konsumentów i przedsiębiorstw do towarów i usług cyfrowych;
- Stworzenie odpowiednich warunków oraz opracowanie zasad dla rozwoju sieci i usług cyfrowych;
- Rozwój europejskiej gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego o długofalowym potencjale wzrostu.

Wychodząc naprzeciw celom wyznaczonym na poziomie europejskim, Polska zdefiniowała długoterminowe plany rozwoju w dziedzinie administracji. Jednym z nich jest program operacyjny Cyfrowa Polska, promujący działania zmierzające do poszerzenia zakresu spraw, które obywatele i przedsiębiorcy będą mogli załatwić drogą elektroniczną. W tym względzie istotną rolę w planowaniu wydatków współfinansowanych przez Unię Europejską w perspektywie finansowej na lata 2014–2020 odgrywa ustanowiony w drodze uchwały Rady Ministrów, Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa (PZIP). Program ten, obok Narodowego Planu Szerokopasmowego, jest dokumentem wykonawczym dla strategii rozwoju, czyli Strategii Sprawne Państwo 2020, której głównym celem jest zwiększenie skuteczności i efektywności państwa otwartego na współpracę z obywatelami[12].

Ideą Programu Zintegrowanej Informatyzacji Państwa jest zapewnienie obywatelom i przedsiębiorcom efektywnych e-usług publicznych, dostarczanych przez nowoczesne rozwiązania informatyczne wspierające logiczny i sprawny system informacyjny państwa. Ministerstwo Cyfryzacji za cel strategiczny programu przyjęło wprowadzenie spójnej strategii zarządzania informacją oraz jednolitych zasad budowy rozwiązań IT w administracji (e-administracji), a także zwiększenie podaży oczekiwanych przez społeczeństwo wysokiej jakości publicznych e-usług. Celem operacyjnym PZIP jest z kolei stworzenie przemyślanego i sprawnego systemu informacyjnego państwa zapewniającego przejrzystość funkcjonowania administracji i dostarczającego kluczowych usług dla obywateli i przedsiębiorców na poziomie wewnątrzkrajowym oraz europejskim w sposób efektywny kosztowo

[11] Ministerstwo Cyfryzacji, *Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa*, [https://mc.gov.pl/konsultacje/program-zintegrowanej-informatyzacji-panstwa/program-zintegrowanej-informatyzacji-panstwa], (26.04.2017), Zob. Komisja Europejska, *Jednolity rynek cyfrowy*, [https://ec.europa.eu/commission/priorities/digital-single-market_en].

[12] Ministerstwo Cyfryzacji, *Program Zintegrowanej Informatyzacji...* op. cit., (26.04.2017).

i jakościowo[13]. Działania te zakładają pełne wykorzystanie funkcjonalności platformy ePUAP oraz jej przebudowę, a także integrację e-usług świadczonych za pośrednictwem platform tematycznych (w zakresie zdrowia, podatków, zabezpieczenia społecznego, dostępu i wykorzystania danych przestrzennych itd.), a także platform regionalnych zbudowanych przez Jednostki Samorządu Terytorialnego (JST)[14].

Od roku 2001 Komisja Europejska śledzi dostępność *on-line* i stopień zaawansowania wybranych usług w celu zobrazowania postępu i identyfikacji najlepszych praktyk w zakresie e-administracji. Według najnowszego unijnego wskaźnika DESI (*Digital Economy and Society Index*) nasz kraj w obszarze cyfryzacji gospodarki zajmuje dopiero 23 miejsce wśród 28 państw członkowskich Unii Europejskiej.

4. ANALIZA EWOLUCJI CYFROWYCH USŁUG PUBLICZNYCH WEDŁUG INDEKSU GOSPODARKI I SPOŁECZEŃSTWA CYFROWEGO (DESI)

Indeks Gospodarki i Społeczeństwa Cyfrowego (*Digital Economy and Society Index – DESI*) został opracowany zgodnie z wytycznymi i zaleceniami OECD w „*Handbook on Constructing Composite Indicators. Methodology and User Guide*[15]". Indeks DESI dzieli państwa UE pod względem postępów w kierunku gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego na cztery grupy: uciekających liderów, spowalniających liderów, nadrabiających zaległości i pozostających w tyle. Indeks obejmuje zestaw istotnych wskaźników dotyczących aktualnej polityki cyfrowej w Europie oraz mierzy postęp w dziedzinie cyfryzacji, na podstawie takich głównych wymiarów jak[16]:

- Łączność (infrastruktura szerokopasmowego dostępu do Internetu i jej jakość);
- Kapitał ludzki (dostępność umiejętności niezbędnych do wykorzystania możliwości, jakie daje gospodarka i społeczeństwo cyfrowe);
- Wykorzystanie Internetu (rodzaje aktywności obywatela UE online);

[13] Cele programu PZIP, strona internetowa Ministerstwa Cyfryzacji, [https://mc.gov.pl/konsultacje/program-zintegrowanej-informatyzacji-panstwa/3-cele-programu], (26.04.2017).

[14] M. Sylwestrzak, B. Bartoszewska, R. Czarnecki, Rozwój e-usług publicznych w Polsce na przykładzie projektów realizowanych przez administrację publiczną w ramach 7. osi POIG [w:] *A. Hildebrandt (red.) Kwartalnik: „Telekomunikacja i techniki informacyjne" 1-2/2016* s. 70.

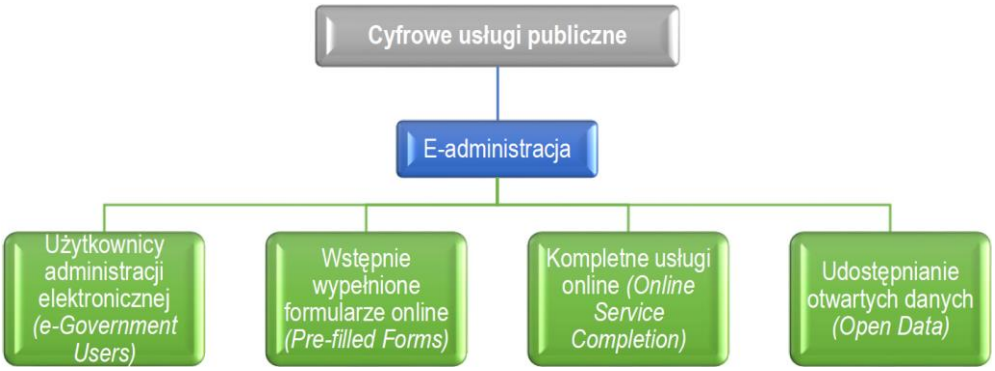
[15] OECD, *Handbook on Constructing Composite Indicators. Methodology and User Guide*, [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/handbook-on-constructing-composite-indicators-methodology-and-user-guide_9789264043466-en#.WOyJXdLyjIU#page1], (11.04.2017)

[16] J. Kisielnicki, *Innowacyjność gospodarki polskiej na tle wybranych krajów Unii Europejskiej i świata*, [w:] J. Harasim (red.), *Studia Ekonomiczne,* Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Czasopismo nr 281, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2016, s. 73, Zob. Strona internetowa Komisji Europejskiej, [https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi].

- Integracja technologii cyfrowej (stopień cyfryzacji przedsiębiorstw i korzystanie z e-commerce);
- Cyfrowe usługi publiczne (stopień cyfryzacji usług publicznych dostarczanych obywatelom).

Na potrzeby niniejszego opracowania dokonano szczegółowej charakterystyki ostatniego z wymienionych wymiarów: Cyfrowych usług publicznych.

Wymiar 'Cyfrowe usługi publiczne' mierzy stopień cyfryzacji usług publicznych oraz składa się z jednego zbioru – e-administracji **(rys. 1).**



Rysunek 1. Charakterystyka wskaźników cyfrowych usług publicznych według metodologii Digital Economy and Society Index (DESI)

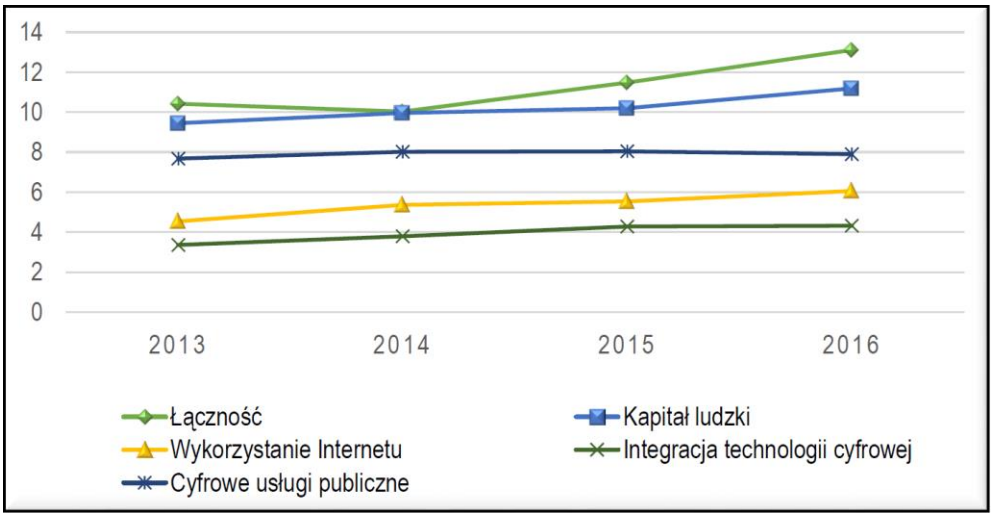
Źródło: opracowanie własne na podstawie [https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi], (11.04.2017).

W ramach zbioru e-administracji, uwzględnia się cztery podzbiory: użytkownicy administracji publicznej *(e-Government Users)*, wstępnie wypełnione formularze *(Pre-filled Forms)*, kompletne usługi online *(Online Service Completion)* oraz udostępnianie otwartych danych *(Open Data)*. Liczba użytkowników administracji elektronicznej jest mierzona poprzez odsetek internautów, którzy zaangażowali się w komunikację z e-administracją w ostatnich 12 miesiącach, m.in. poprzez wysłanie wypełnionych formularzy *online*. Przy pomocy wskaźnika *Pre-filled Forms* określa się stopień, w jakim zakresie dane znane jednostkom administracji publicznej są udostępniane użytkownikom we wstępnie wypełnianych formularzach *online*. Poziom kompletności oferty e-usług administracji w kraju przy pomocy wskaźnika *Online Services Completion*, określa stopień, w jakim różne interakcje z administracją publiczną (regularne czynności biznesowe, znalezienie pracy, rozpoczęcie działalności gospodarczej, studiowanie) mogą być wykonywane całkowicie *online*. Ostatni wskaźnik *Open Data* mierzy, w jakim stopniu prowadzona jest polityka otwartych danych, a więc udostępniania ogółu społeczeństwu dla dobrowolnego wykorzystania, danych i tre-

ści na krajowych portalach[17]. Aby obliczyć ostateczny poziom cyfryzacji danego kraju, każdemu zbiorowi i podzbiorowi współczynników eksperci Komisji Europejskiej przypisali konkretną wagę.

Polska obecnie znajduje się na 23 miejscu spośród 28 państw członkowskich UE w rankingu DESI 2017[18], uwzględniającego cztery główne wymiary indeksu. Tym samym, należy do grupy państw 'pozostających w tyle', co oznacza, że wyniki osiągane przez Polskę są poniżej średniej UE. W grupie tej znajdują się państwa, które wypadły poniżej średniej w rankingu DESI i jednocześnie nie posiadają dużego potencjału rozwojowego.

Wartości indeksu DESI dla Polski wykazują niewielką tendencję wzrostową, z wyłączeniem cyfrowych usług publicznych **(rys. 2)**. W porównaniu do roku 2015 wskaźnik ten zmniejszył się z 8,04% do 7,9%.



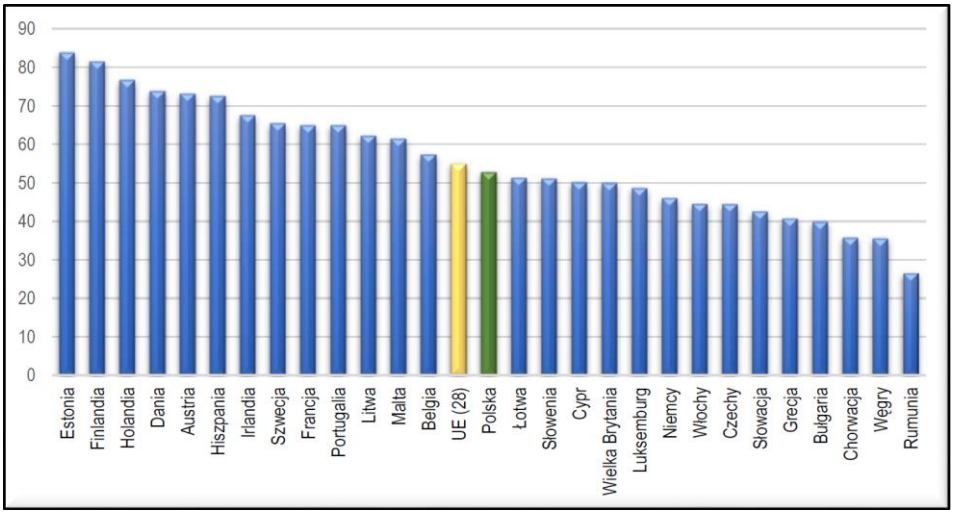
Rysunek 2. Ewolucja głównych wymiarów indeksu DESI dla Polski w latach 2013 – 2016

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań Komisji Europejskiej

W zakresie czterech sub-wymiarów zbioru e-administracji, Polska zajmuje 14 miejsce – także poniżej średniej państw członkowskich Unii Europejskiej **(rys. 3)**. Zdecydowanymi liderami tego rankingu są: Estonia, Finlandia i Holandia. Najniższą pozycję zajmują: Rumunia, Węgry i Chorwacja.

[17] European Commission, Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology, DESI 2017, *Digital Economy and Society Index Methodological note*, march 2017, [http://digital-agenda-data.eu/datasets/desi/indicators#desi-sub-dimensions], (11.04.2017).

[18] dane za rok 2016.



Rysunek 3. Cyfrowe usługi publiczne Polski na tle państw członkowskich UE (28) w 2016 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań Komisji Europejskiej.

Według danych z 2016 roku, podzbiory wymiaru 'Cyfrowe usługi publiczne' lokują Polskę – wśród wszystkich badanych krajów – odpowiednio na:

- 19 miejscu – dla podzbioru *e-Government Users*;
- 13 miejscu – dla podzbioru *Pre-filled Forms*;
- 18 miejscu – dla podzbioru *Online Services Completion*;
- 16 miejscu – dla podzbioru *Open Data*.

Analizując poszczególne wartości cząstkowe, można zauważyć, że w ostatnim roku zwiększyła się jedynie ilość osób korzystających z usług e administracji, natomiast pozostałe wartości ulegają zmniejszeniu **(tab. 1).**

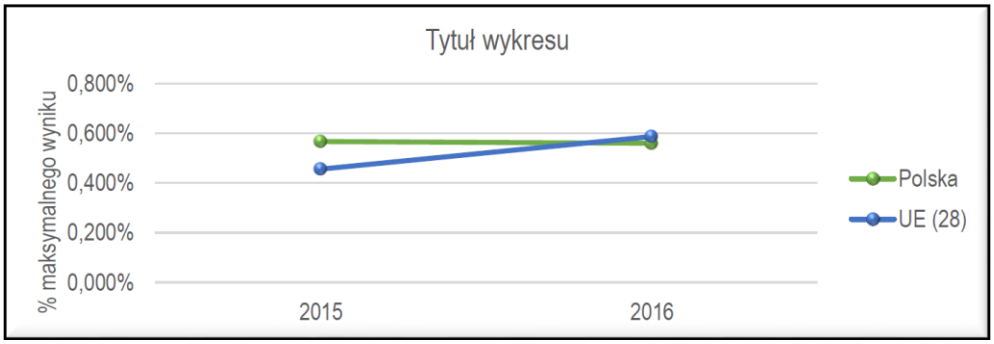
Tabela 1. Charakterystyka zmian wskaźników wymiaru 'Cyfrowe usługi publiczne' w Polsce w latach 2013-1016

	2013		2014				2015				2016			
	PL	UE	PL		UE		PL		UE		PL		UE	
eGovernment Users (% użytkowników w ostatnim roku)	17,5	27,1	↑	21,4	↑	32,8	↑	22,5	↓	32,1	↑	25	↑	33,6
Pre-filled Forms (wynik od 0 do 100)	65,7	48,3	↑	67,9	↓	45,5	↓	63	↑	48,7	↓	58,1	↑	48,8
Online Service Completion (wynik od 0 do 100)	76,3	72	↑	77,6	↑	75,2	↑	80	↑	80,7	↓	79,3	↑	82,1
Open Data (% maksymalnego wyniku)	bd*		bd*					0,57		0,45	↓	0,56	↑	0,59

* bd – brak danych, miernik ten został włączony do Indeksu DESI po 2014 roku

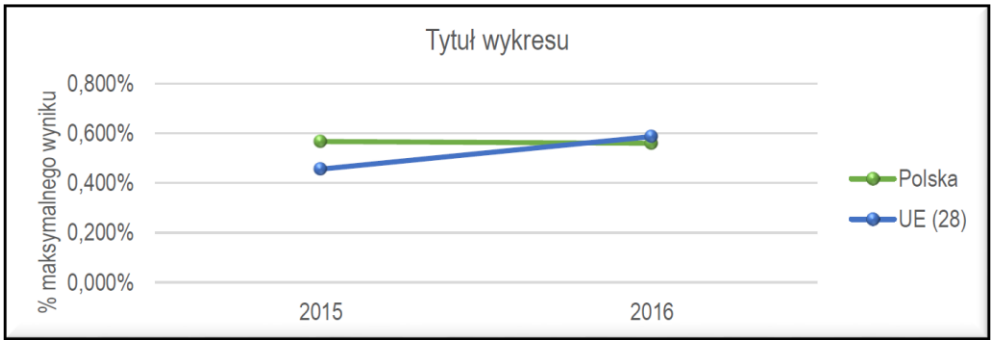
Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań Komisji Europejskiej.

Polska odnosi najlepsze rezultaty w zakresie odsetka aktywnych użytkowników e-administracji. Niestety pomimo widocznej tendencji wzrostu, nasz kraj plasuje się nadal poniżej średniej UE **(rys. 4).** Według danych Komisji Europejskiej w 2016 roku tylko 25% Polaków (w wieku 16-74 lat) korzystało z Internetu w kontaktach z administracją publiczną. Jest to zaskakująco niski rezultat zważywszy na fakt, że w Polsce 69,9%[19] osób korzysta z Internetu regularnie (przynajmniej raz w tygodniu przez ostatnie 3 miesiące). Państwami o największym odsetku użytkowników e-administracji są: Estonia (77,6%), Dania (73%) i Finlandia (63,9%), zajmujące trzy pierwsze lokaty rankingu DESI 2017. Najsłabsze wyniki osiągają: Czechy (14,7%), Bułgaria (10,5%) i Rumunia (5,83%).



Rysunek 4. Odsetek osób komunikujących się z administracją publiczną poprzez Internet

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań Komisji Europejskiej.



Rysunek 5. Charakterystyka zmian miernika: otwarte dane w latach 2015 – 2016 wg indeksu DESI

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań Komisji Europejskiej.

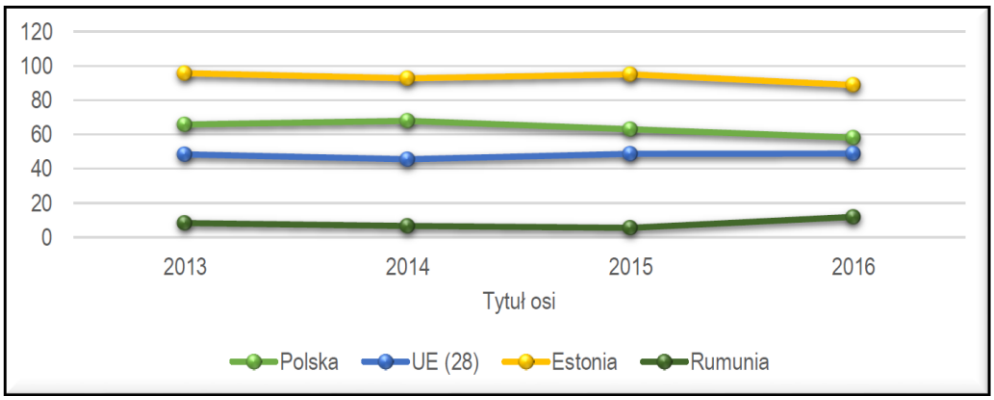
[19] Na podstawie badań Komisji Europejskiej DESI.

W 2016 roku zaobserwowano niepokojące zjawisko zmniejszenia ilości udostępnianych treści *(Open data),* podczas gdy w większości pozostałych państw członkowskich UE poczyniono w tym względzie znaczne postępy **(rys. 5)**. W 2015 roku Polska plasowała się na 8 pozycji wśród krajów UE w zakresie udostępniania otwartych danych, obecnie zajmuje 16 lokatę.

Wśród państw, które zanotowały największy przyrost (udostępniania otwartych danych) w ciągu ostatniego roku znalazły się: Luxemburg (+0,42), Irlandia (+0,36), Czechy (+0,32), Słowacja (+0,27), Słowenia (+0,26) oraz Estonia (+0,25). Państwami notującymi podobnie jak Polska spadek są: Węgry, Dania oraz Portugalia. Ogólnie średnia sub-wymiaru *Open Data* wzrosła (+0,13) dla UE (28).

W Polsce od lat podejmowane są inicjatywy sprzyjające otwieraniu i wykorzystywaniu danych (np. publikacje GUS), jednakże działania te ze względu na rozproszony i sektorowy charakter okazują się niewystarczające, a ich użyteczność dla innowacyjnego wykorzystywania jest znikoma[20].

W zakresie sub-wymiaru *'Pre – filled Forms'* Polska w 2013 roku była na 8 miejscu w rankingu DESI, w 2016 roku zajmuje 13 miejsce **(rys. 6).** Na pierwszych pozycjach w rankingu DESI od 2013 do 2016 roku niezmiennie znajdują się: Estonia, Malta i Finlandia.

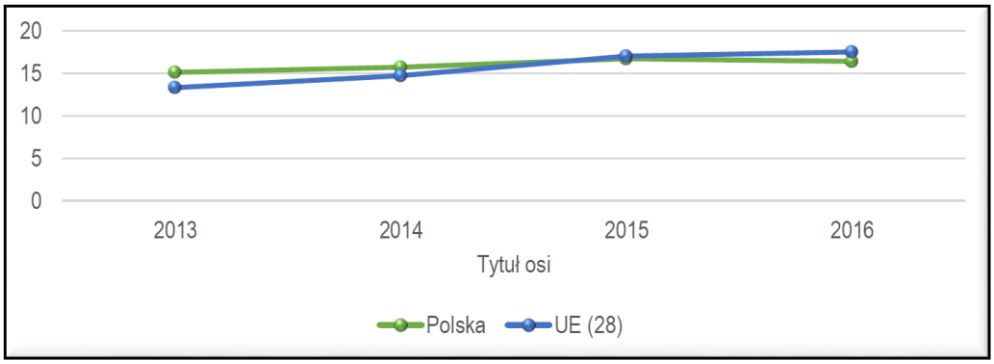


Rysunek 6. Zmiany sub-wymiaru *Pre-filled Forms* w latach 2013-2016

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań Komisji Europejskiej.

Ostatnim z mierników wymiaru 'Cyfrowe usługi publiczne' jest podzbiór 'kompletne usługi online'. Jak pokazano na **rys. 7** wartości uzyskiwane przez Polskę są zbliżone do średniej Unii Europejskiej. Niekwestionowanym liderem rankingu jest Malta, osiągająca wynik 99,9. Najniższy wskaźnik zanotowano w Rumuni (54,5).

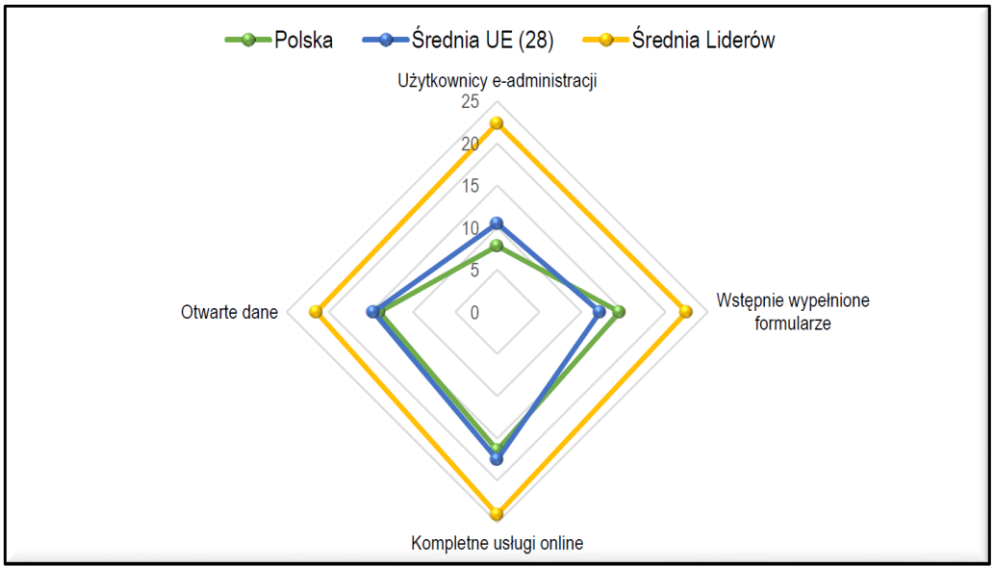
[20] Departament Społeczeństwa Informacyjnego Ministerstwa Cyfryzacji, *Program otwierania danych publicznych*, maj 2016 s. 3, [https://mc.gov.pl/files/program_otwierania_danych_publicznych.pdf], (26.04.2017).



Rysunek 7. Zmiana sub-wymiaru *Onlince Services Complete* w latach 2013 – 2016

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań Komisji Europejskiej.

Reasumując badania Komisji Europejskiej oraz przeprowadzone analizy własne, należy stwierdzić, że Polska znajduje się w grupie krajów o niskim poziomie cyfryzacji, osiągając w niej wynik średni. Powyższą sytuację zobrazowano na **rys. 8**.



Rysunek 8. Mapa sub-wymiarów Cyfrowych usług publicznych w DESI 2017

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań Komisji Europejskiej.

ZAKOŃCZENIE

Poziom cyfryzacji państw Unii Europejskiej jest bardzo zróżnicowany. Indeks Gospodarki i Społeczeństwa Cyfrowego DESI 2017 dla wymiaru 'Cyfrowe usługi publiczne' waha się od 83,8% w Estonii do w 26,5% w Rumunii. Z przeprowadzonej analizy wynika, że Polska jest krajem zaliczanym do grupy państw 'pozostających w tyle'. Tak duże zróżnicowanie państw Unii Europejskiej pod względem analizowanych sub-wymiarów Cyfrowych usług publicznych świadczy o tym, że nadal istnieje wiele przeszkód dla w pełni funkcjonalnego jednolitego rynku cyfrowego, który jest jednym z głównych priorytetów Komisji Europejskiej.

W celu uzyskania poprawy w zakresie e-administracji zaleca się instytucjom państwowym unowocześnienie i modernizację infrastruktury świadczenia e-usług tak, aby w konsekwencji zmniejszyć dystans dzielący Polskę od pozostałych krajów Unii Europejskiej. W tym względzie istotnym jest zwrócenie uwagi na:

- Pogarszający się z roku na rok poziom udostępniania otwartych danych;
- Podaż wysokiej jakości usług cyfrowych;
- Usprawnienie procesu świadczenia e-usług do poziomu pełnej obsługi procesu, czyli możliwości dokonania wszystkich czynności niezbędnych do załatwiania danej sprawy urzędowej drogą elektroniczną.

Administracja publiczna powinna wykorzystywać nowe rozwiązania technologiczne, aby lepiej odpowiadać na coraz bardziej wymagający zestaw potrzeb biznesowych i obywatelskich, ponieważ dzięki nim, interakcje przedsiębiorców i obywateli z sektorem publicznym mogą ulec znacznej poprawie przynosząc wymierne korzyści społeczno-gospodarcze. Wykorzystanie technologii ICT w administracji publicznej pozwala efektywniej realizować funkcje aparatu administracyjnego państwa, dlatego potrzebna jest nieustanna aktualizacja już istniejących modeli i narzędzi sprzyjających rozwojowi w pełni profesjonalnych cyfrowych usług publicznych. Nowoczesna e-administracja jest koniecznym elementem sprawnego państwa, dlatego należy dołożyć wszelkich starań poprzez inicjowanie działań tak na poziomie krajowym jak i europejskim, aby usunąć przeszkody uniemożliwiające państwom członkowskim Unii Europejskiej w tym Polsce, pełne wykorzystanie możliwości ery cyfryzacji.

LITERATURA:

[1] Bartoszewska B, Czarnecki R, *Rynek ICT w Polsce a rozwój społeczeństwa informacyjnego*, [w:] Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 597. *Ekonomiczne Problemy Usług nr 57,* E-gospodarka w Polsce. Stan obecny i perspektywy rozwoju, Wydawnictwo Naukowe uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2010.

[2] Dąbrowski K., *Nauka o administracji. Skrypt akademicki*. Wyd. Fundacja Obywatelskiego Rozwoju-Ryki, Ryki 2012.

[3] Fang Z., *E-Government in Digital Era: Concept, Practice, and Development*, School of Public Administration, National Institute of Development Administration (NIDA), Thailand 2002.

[4] Haręża A., *Wprowadzenie do problematyki elektronicznej administracji publicznej*, Kwartalnik Naukowy „Prawo Mediów Elektronicznych 1/2011", Wyd. Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2011.

[5] Janowski J., *Administracja elektroniczna: kształtowanie się informatycznego prawa administracyjnego i elektronicznego postępowania administracyjnego w Polsce*, Wyd. Municipium, Warszawa 2009.

[6] Kachniarz M., *Efektywność usług publicznych – teoria i praktyka*, Monografie i opracowania nr 210, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2012.

[7] Kisielnicki J., *Innowacyjność gospodarki polskiej na tle wybranych krajów Unii Europejskiej i świata*, [w:] J. Harasim (red.), Studia Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2016.

[8] Kolbusz E., Olejniczak W., Szyjewski Z., *Inżynieria systemów informatycznych w e-gospodarce,* PWE, Warszawa 2005

[9] Sylwestrzak M., Bartoszewska B., Czarnecki R., *Rozwój e-usług publicznych w Polsce na przykładzie projektów realizowanych przez administrację publiczną w ramach 7. osi POIG* [w:] A. Hildebrandt (red.) Kwartalnik: „Telekomunikacja i techniki informacyjne" 1-2/2016.

Zasoby Internetowe

[10] Cele programu PZIP, strona internetowa Ministerstwa Cyfryzacji, [https://mc.gov.pl/konsultacje/program-zintegrowanej-informatyzacji-panstwa/3-cele-programu], (26.04.2017).

[11] Departament Społeczeństwa Informacyjnego Ministerstwa Cyfryzacji, *Program otwierania danych publicznych*, maj 2016, [https://mc.gov.pl/files/program_otwierania_danych_publicznych.pdf], (26.04.2017).

[12] E-government wg słownika Komisji Europejskiej, [inhttps://ec.europa.eu/digital-single-market/en/glossary#letter_e], (dostęp 25.04.2017).

[13] Komisja Europejska, *Jednolity rynek cyfrowy*, [https://ec.europa.eu/commission/priorities/digital-single-market_en].

[14] Ministerstwo Cyfryzacji, *Program Zintegrowanej Informatyzacji Państwa*, [https://mc.gov.pl/konsultacje/program-zintegrowanej-informatyzacji-panstwa/program-zintegrowanej-informatyzacji-panstwa], (26.04.2017).

[15] Nota metodologiczna Komisji Europejskiej: European Commission, Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology, DESI 2017, *Digital Economy and Society Index Methodological note*, march 2017, [http://digital-agenda-data.eu/datasets/desi/indicators#desi-sub-dimensions], (11.04.2017).

[16] OECD, *Handbook on Constructing Composite Indicators. Methodology and User Guide*, [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/handbook-on-constructing-composite-indicators-methodology-and-user-guide_9789264043466-en#.WOyJXdLyjIU#page1], (11.04.2017).

[17] Strona internetowa Komisji Europejskiej, [https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi].

STRESZCZENIE

Polska e-administracja na tle państw członkowskich Unii Europejskiej w rankingu Indeksu Gospodarki i Społeczeństwa Cyfrowego – DESI

Głównym celem artykułu było przedstawienie ewolucji cyfrowych usług publicznych Polski na tle państw członkowskich Unii Europejskiej w latach 2013 – 2016 na podstawie badań Komisji Europejskiej, według indeksu DESI (*Digital Economy and Society Index)* – mierzącego postęp państw Unii Europejskiej w dziedzinie cyfryzacji.

Ponadto, w opracowaniu zaprezentowano definicje e-administracji oraz syntetyczne ujęcie planowanych, krajowych działań na rzecz informatyzacji usług publicznych. Przedstawiono także analizę kluczowych sub-wymiarów indeksu DESI oraz krótkie rozważania dotyczące kierunku rozwoju polskich usług publicznych w celu podniesienia poziomu ich świadczenia.

SUMMARY

Polish eGovernment of the Digital Economy and Society Index – DESI in comparison with Member States of the European Union

The main aim of the article was to present the evolution of Digital Public Services in Poland, against the background of the European Union Member States over the years 2013 – 2016. The European Commission's research (Digital Economy and Society Index - DESI) has been used for this purpose.

This paper presents definition of e-Government and the approach of planned actions for the Public Service provision. An analysis of the sub-dimensions of DESI Index and directions of Polish Public Services development is also described.

Key Word: e-Government, DESI, ICT

Beata Rosicka
Uniwersytet Ekonomiczny
we Wrocławiu

Instrumenty organizacyjne polityki turystycznej aglomeracji wałbrzyskiej

WPROWADZENIE

Jednostka samorządu gminnego jako jeden z podmiotów trójstopniowego podziału administracyjnego Polski jest najbliżej miejsca kreacji i oferowania produktu turystycznego obszaru. Na terenie gminy koncentruje się ruch turystyczny, niosący ze sobą określone konsekwencje dla życia społeczno-gospodarczego jej mieszkańców. Stąd też samorząd lokalny z formalnego punktu widzenia może za pomocą odpowiedniego instrumentarium prowadzić aktywne działania stymulujące poszczególne dziedziny lokalnej gospodarki, w tym turystykę. Podatna na wahania sezonowe gospodarka turystyczna oraz zwiększenie w ostatnich latach kapitałochłonności przemysłu turystycznego dodatkowo wzmacniają potrzebę wsparcia ze strony władz lokalnych.

Celem niniejszego opracowania jest identyfikacja narzędzi organizacyjnych polityki turystycznej prowadzonej przez gminy aglomeracji wałbrzyskiej. Dla osiągnięcia tak wyznaczonego celu posłużono się badaniami terenowymi przeprowadzonymi w powiecie wałbrzyskim grodzkim oraz w gminach powiatu wałbrzyskiego ziemskiego: Boguszów-Gorce, Czarny Bór, Głuszyca, Jedlina-Zdrój, Mieroszów, Stare Bogaczowice, Szczawno-Zdrój oraz Walim. Powiaty te są zlokalizowane na terenie Sudetów Środkowych w obrębie Pogórza Wałbrzyskiego oraz Gór Wałbrzyskich i Sowich. Głównymi czynnikami rozwoju obszaru ziemi wałbrzyskiej były górnictwo węgla kamiennego, włókiennictwo i ceramika, jednakże w latach 90. XX w. doszło do likwidacji wymienionych gałęzi przemysłu oraz restrukturyzacji zakładów porcelany[1]. Tym samym gminy zostały zmuszone do poszukiwania no-

[1] J. Potocki, E. Szczęśniak, *Rozwój przestrzenny wałbrzyskiego zespołu miejskiego i jego wpływ na przemiany systemu przyrodniczego*, [w:] T. Markowski, D. Drzazga (red.), System przyrodniczy w zarządzaniu rozwojem obszarów metropolitalnych, „Studia KPZK PAN", nr 123, Warszawa 2009, s. 163.

wych dziedzin gospodarki, a ze względu na mnogość walorów kulturowych oraz zasobność środowiska naturalnego[2], część z nich postawiła na rozwój turystyki w powiązaniu z innymi dziedzinami życia społeczno-gospodarczego.

1. ISTOTA LOKALNEJ POLITYKI TURYSTYCZNEJ

Skuteczny rozwój turystyki w jednostce samorządu gminnego możliwy jest wtedy, gdy prowadzona jest rozważna polityka turystyczna na szczeblu lokalnym. Jednakże zdefiniowanie polityki turystycznej nie jest łatwe z powodu heterogeniczności celów[3] i uwarunkowań, jakie decydują o jej zakresie oraz charakterze. Za W. Alejziakiem można przyjąć, iż polityka turystyczna sensu largo to „różnorodne działania podejmowane przez ośrodki decyzyjne odpowiedzialne za rozwój turystki na danym terenie, które mają doprowadzić do osiągnięcia zamierzonych celów za pomocą odpowiednio dobranych narzędzi"[4].

Natomiast zdaniem R. Budzałka istotą lokalnej polityki turystycznej jest zamierzone, czynne popieranie i kształtowanie turystyki, jej otoczenia przez turystyczne i paraturystyczne przedsiębiorstwa oraz instytucje, wpływające swoją działalnością na wszystko to, co dostarcza pożytku lokalnej społeczności i gospodarce[5].

Przyjmując za A. Panasiukiem i in., głównym zadaniem polityki turystycznej powinno być zatem kształtowanie optymalnych rozmiarów i struktury ruchu turystycznego z uwzględnieniem praw ekonomicznych w sferze gospodarki turystycznej oraz koordynacja rozwoju turystyki z innymi dziedzinami funkcjonowania danej jednostki samorządu terytorialnego[6].

Zdaniem D. L. Edgella, R. Ch. Milla, A. M. Morrisona oraz W. Gaworeckiego, lokalna polityka turystyczna powinna obejmować następujące działania[7]:

- wspieranie zrównoważonego rozwoju zasobów turystycznych,
- podnoszenie kwalifikacji pracowników oraz tworzenie nowych miejsc pracy,

---

[2] Szerzej w: Z. Kruczek, *Polska. Geografia atrakcji turystycznych*, PROKSENIA, Kraków 2008, s. 142-145, K. R. Mazurski, *Geografia turystyczna Sudetów*, Oficyna Wydawnicza Oddziału Wrocławskiego PTTK, Wrocław 2003, s. 70-74, 80-83.

[3] Szerzej w: A. Panasiuk, *Determinanty i modele kształtowania roli państwa w gospodarce turystycznej*, IX Kongres Ekonomistów Polskich, Warszawa 2013, s. 3.

[4] W. Alejziak, *Współczesne koncepcje i wybrane modele polityki turystycznej*, [w:] A. Rapacz (red.), *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 50, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009, s.44.

[5] R. Budzałek, *Rozwój turystyki jako istotny element polityki rozwoju Łowicza*, [w:] R. Gałecki (red.), Rola i zadania samorządu terytorialnego w rozwoju gospodarki turystycznej, Mazowiecka Wyższa Szkoła Humanistyczno-Pedagogiczna w Łowiczu, Łowicz 2004, s. 121.

[6] A. Panasiuk, K. Michalska, A. Wolska, *Polityka turystyczna krajów Unii Europejskiej w zakresie oddziaływania na nierówności społeczne*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego", nr 4, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Zielona Góra 2016, s. 178-179.

[7] W. Alejziak, op. cit., s. 46-47, W. W. Gaworecki, *Turystyka*, WSE, Warszawa 2007, s. 165.

- zachęcanie do poprawy konkurencyjności bazy noclegowej,
- zapewnienie dostępności komunikacyjnej obszaru,
- przeciwdziałanie sezonowości turystyki,
- dążenie do zaspokojenia potrzeb turystycznych i rekreacyjnych mieszkańców gminy,
- kreowanie nowych form turystyki i produktów turystycznych,
- promocję turystyki,
- utworzenie i wdrożenie systemu informacji turystycznej,
- inicjowanie współpracy samorządu terytorialnego wszystkich szczebli,
- inicjowanie współpracy euroregionalnej.

Działania na rzecz rozwoju turystyki jako dziedziny lokalnej gospodarki formalizuje wykaz zadań własnych samorządów gminnych i umocowana ustawowo[8] możliwość prowadzenia bezpośredniej działalności w zakresie turystyki na terenie gminy. Jednakże nie można dokonać wyraźnego rozdzielenia działań podejmowanych przez jednostki samorządu gminnego w celu realizacji zadań związanych z turystyką. Wynika, to z faktu, iż elementy infrastruktury turystycznej oraz paraturystycznej mogą służyć zarówno mieszkańcom gminy, jak i turystom[9].

Co więcej należy zaznaczyć, iż lokalna polityka turystyczna powinna być spójna z polityką prowadzoną na szczeblu regionalnym, bazować na wzorcach zawartych w strategiach rozwoju turystyki województwa i/lub regionalnych organizacji turystycznych. Nie należy także zapominać o współpracy władz samorządowych z przedsiębiorcami z branży turystycznej, gdyż jedynie współdziałanie może zagwarantować skuteczny rozwój turystyki[10].

2. INSTRUMENTY POLITYKI TURYSTYCZNEJ NA POZIOMIE LOKALNYM

Instrumenty (narzędzia) polityki turystycznej to prawnie określone możliwości dostępne dla władz samorządowych, za pomocą których egze-

[8] Obowiązki gmin mające szczególne znaczenie dla rozwoju turystyki wynikają z ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz. U. 2015 poz. 1515 oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku o usługach turystycznych, Dz. U. 2016 poz. 187.

[9] *Turystyka w gminie i powiecie*, A. Gordon (red.), Polska Organizacja Turystyczna, Warszawa 2003, s. 46.

[10] A. Panasiuk, D. Szostak, *Kształtowanie lokalnej polityki turystycznej na przykładzie miejscowości nadmorskich*, [w:] B. Filipiak, S. Flejterski (red.), Determinanty rozwoju lokalnego i regionalnego w przededniu wejścia Polski do Unii Europejskiej. Gospodarka morska, turystyka, finanse, Zakład Usług Poligraficznych i Wydawniczych Jacek Plewnia, Szczecin–Darłowo 2004, s. 155.

kwowane są zachowania przedsiębiorców turystycznych oraz turystów (konsumentów)[11].

Narzędzia te można sklasyfikować na różne sposoby. Przyjmując za A. Panasiukiem oraz J. Majewską za kryterium klasyfikacji charakter oddziaływania oraz pełnioną funkcję, można wyróżnić następujące instrumentarium polityki turystycznej, tj.: planistyczne, ekonomiczne (finansowe), informacyjne (promocyjne), kształtowania infrastruktury oraz organizacyjne (instytucjonalne i administracyjno-prawne)[12].

Instrumenty planistyczne wiążą się ze stosowaniem przez daną gminę, rozwiązań strategicznych w zakresie rozwoju lokalnego, w tym związanych z zarządzaniem przestrzenią (dokumenty kształtowania ładu przestrzennego w gminie, programy rewitalizacji), inwestycjami (wieloletnie plany inwestycyjne), finansami (wieloletnie plany finansowe) i innych (jak programy promocji gminy)[13].

Możliwość ekonomicznego oddziaływania lokalnych władz samorządowych na procesy rozwojowe w turystyce dotyczy z jednej strony polityki dochodowej, w tym wykorzystywanej w celach stymulacyjnych polityki fiskalnej, polityki usług komunalnych oraz na preferencjach finansowych, czyli bezpośrednim lub pośrednim przysporzeniu określonym przedsiębiorcom korzyści finansowych, przyjmując tym samym charakter pomocy publicznej. Z drugiej strony, wiążą się z dostępem gmin do rynków kapitałowych, pozyskiwaniem zewnętrznych środków finansowych - są to tzw. instrumenty dłużne finansowania rozwoju oraz wydatkami pozainwestycyjnymi i inwestycyjnymi na wsparcie rozwoju turystyki. Ponadto do wydatkowych narzędzi ekonomicznych należy zaliczyć wydatki na: promocję, działalność kulturalną i sportową, ochronę środowiska naturalnego, renowację zabytków, dotacje udzielane podmiotom sektora turystycznego, organizacjom społecznym działającym na rzecz rozwoju turystycznego gminy[14].

Wśród narzędzi informacyjnych należy wyróżnić instrumenty poznawcze, które pozwalają dokonać diagnozy lokalnego środowiska naturalnego, przedsiębiorczości, realizowanych inwestycji, lokalnych produktów turystycznych, kształtowania wizerunku samorządu gminnego, jak także tworzenie i prowadzenie gminnych punktów informacji gospodarczej oraz turystycznej. Do instrumentów informacyjnych, należą także narzędzia promocyjne mające na celu kreowanie bądź umacnianie wizerunku gminy jako miejsca atrakcyjnego turystycznie, nie tylko wśród turystów, ale także inwestorów[15].

---

[11] L. Patrzałek, *Funkcje ekonomiczne samorządu terytorialnego w okresie transformacji systemowej w Polsce*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu", nr 714, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1996, s. 63.

[12] A. Panasiuk, op. cit., 2013, s. 7-9, J. Majewska, *Instrumenty polityki turystycznej władz samorządowych*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny", nr 2, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2012, s. 193.

[13] R. Pawlusiński, *Samorząd lokalny a rozwój turystyki. Przykład gmin Wyżyny Krakowsko-Częstochowskiej*, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2005, s. 27.

[14] W. Dziemianowicz, *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2001, s. 61.

[15] Z. Kruczek, B. Walas, *Promocja i informacja turystyczna*, PROKSENIA, Kraków 2004, s. 177.

Do instrumentów kształtowania infrastruktury należą: zagospodarowanie otoczenia obiektów zabytkowych i terenów rekreacyjnych, renowacja zdegradowanych obiektów zabytkowych i rewitalizacja przestrzeni gminnej, wyznaczanie szlaków turystycznych, ścieżek rowerowych i edukacyjnych, zaadaptowanie obiektów do świadczenia funkcji wystawienniczo-promocyjnej[16].

Grupa narzędzi organizacyjnych odnosi się z jednej strony do organizacji własnej działalności gminy, organizacji wewnętrznej urzędu gminy, wsparcia organizacyjnego mieszkańców, przedsiębiorców, turystów, natomiast z drugiej – wiąże się z tworzeniem przez samorząd terytorialny podmiotów działających na rynku turystycznym i dostarczaniem dóbr i usług, z których korzystają turyści. Ponadto, odrębną kategorię w tym zakresie stanowi inicjowanie współpracy gminy z innymi podmiotami publicznymi, społecznymi oraz gospodarczymi. Stosowanie tych instrumentów przejawia się między innymi w przynależności gminy do związków i stowarzyszeń.

Zaangażowanie samorządu gminnego w kształtowanie procesów rozwojowych w turystyce może różnić się w odniesieniu zarówno do zakresu i natężenia interwencji, jak i charakteru stosowanego instrumentarium oddziaływania. Władze samorządowe mogą pełnić zatem w większym bądź mniejszym stopniu rolę inwestora, inicjatora rozwoju turystycznego gminy i koordynatora działań na rzecz rozwoju produktu turystycznego obszaru[17].

3. FUNKCJA TURYSTYCZNA BADANYCH GMIN

Rozwój funkcji turystycznej, przez którą, przyjmując za A. Matczakiem przyjmuje się „działalność społeczno-ekonomiczną danego obszaru, skierowaną na obsługę ruchu turystycznego dla zaspokajania określonych potrzeb turystów”[18], zaczął być coraz częściej utożsamiany z rozwojem lokalnym. Powszechnie przyjmuje się, iż funkcja turystyczna jest najbardziej egzogeniczną funkcją obszarów. Walory turystyczne postrzegane są jako zachęta dla turystów, a wielkość i jakość zagospodarowania turystycznego stanowią wyznacznik możliwości recepcyjnych danego terenu. Z kolei wielkość ruchu turystycznego weryfikuje atrakcyjność turystyczną obszaru[19].

A. Szromek przestrzega jednak przed zbyt jednoznacznym określeniem obszaru jako wyłącznie realizującego funkcję turystyczną, albowiem mogą to być tereny polifunkcyjne z dominującą funkcją turystyczną bądź obszary, na których funkcja turystyczna nie dominuje. Należy więc oszacować poziom rozwinięcia funkcji turystycznej, przez zastosowanie wskaźników

[16] J. Majewska, op. cit., s. 193-195, A. Panasiuk, op. cit. 2013, s. 8.

[17] Ł. Nawrot, P. Zmyślony, *Inwestor czy synergetyk: rola samorządu terytorialnego w rozwoju turystyki*, w: G. Gałecki (red.), Rola i zadania samorządu terytorialnego w rozwoju gospodarki turystycznej, Wydawnictwo Mazowieckiej Wyższej Szkoły Humanistyczno-Pedagogicznej w Łowiczu, Łowicz 2004, s. 48-49.

[18] A. Matczak, *Problemy badania funkcji turystycznej miast Polski*, [w:] *Funkcja turystyczna*, Acta Universitatis Lodzienis, „Turyzm. 5”, 1989, s. 29.

[19] P. Zmyślony, *Funkcja turystyczna w procesie internacjonalizacji miast*, PROKSENIA, Kraków 2015, s. 317.

funkcji turystycznej dla danej jednostki obszaru terytorialnego[20]. Najczęściej wykorzystywanym wskaźnikiem funkcji turystycznej jest wskaźnik Baretje'a-Deferta, wyrażony liczbą turystycznych miejsc noclegowych przypadających na 100 stałych mieszkańców badanego obszaru. W roku 2016 wskaźnik ten był najwyższy dla gminy uzdrowiskowej Szczawno-Zdrój (15,62). Dla pozostałych gmin kształtował się następująco: Walim 7,94, Jedlina-Zdrój 4,41, Mieroszów 2,67, Wałbrzych 0,74, Stare Bogaczowice 0,52, Boguszów-Gorce 0,48, Czarny Bór 0,27 Głuszyca 0,21. Jak słusznie zauważa A. Szromek „interpretacja wartości, jakie przyjmuje wskaźnik Baretje'a-Deferta, często jest zależna od kryteriów przyjętych przez badacza, a zatem jest arbitralna". M. Boyer, interpretuje wartość wskaźnika 10-40, jako „gminę z istotną, ale niedominującą funkcją turystyczną", natomiast wartość 40-100, jako „gminę z dominującą funkcją turystyczną"[21].

Kolejnym z podstawowych wskaźników oceniających zagospodarowanie turystyczne obszaru jest wskaźnik gęstości bazy noclegowej, wyrażony liczbą miejsc noclegowych, zaoferowanych turystom, przypadających na 1 km^2 obszaru. Stosując kryterium J. Warszyńskiej, która do gmin rozwiniętych pod względem turystycznym klasyfikuje gminy przekraczające wartość 50 wskaźnika[22], ponownie jedynie gmina Szczawno-Zdrój (w roku 2016 wskaźnik ten wyniósł 59,13) jest najbardziej rozwiniętą z badanych jednostek samorządowych. W pozostałych gminach wskaźnik ten przyjmuje następujące wartości: Jedlina-Zdrój 12,82, Wałbrzych 9,94, Walim 5,63, Boguszów Gorce 2,81, Mieroszów 2,45, Głuszyca 0,29, Stare Bogaczowice 0,25, Czarny Bór 0,20.

Zatem jedynie w Szczawnie-Zdroju turystyka stanowi istotną sferę lokalnej gospodarki (z uwagi na status uzdrowiska), w Walimiu i Jedlinie Zdroju jest rozwijana równolegle do innych branż gospodarki, natomiast w pozostałych gminach jest jedną z pobocznych dziedzin życia społeczno-gospodarczego.

Jednakowoż dane do obliczeń wymienionych wskaźników, uzyskane z Banku Danych Lokalnych, nie są w pełni wiarygodne. Nie uwzględniają chociażby bazy noclegowej, jaką są „drugie domy" oraz są obarczone znacznym marginesem błędu, wynikającym z braku wywiązywania się przez podmioty gospodarcze z obowiązku statystycznego.

Istotną oznaką rozwoju funkcji turystycznej jest również ruch turystyczny. Przyjmuje się, że im większy jest ruch turystyczny, tym istotniejszą rolę odgrywa turystyka w systemie gospodarczym danego obszaru[23]. Trzecim co do wielkości zamkiem w Polsce jest zamek Książ w Wałbrzychu, który od 2007 r. zwiedzany jest przez ponad 200 tys. turystów rocznie. W 2016 r. nastąpił wzrost ruchu turystycznego o 40,74% w stosunku do roku po-

[20] Szerzej w: A. Szromek, *Pomiar funkcji turystycznej obszarów za pomocą wskaźników funkcji turystycznej na przykładzie obszarów państw europejskich*, [w:] „Studia Ekonomiczne. 132", Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katowice 2013, s. 92.

[21] A. Szromek, op. cit., s. 63.

[22] J. Warszyńska, *Funkcja turystyczna Karpat Polskich*, [w:] „Folia Geographica, Series Geographica–Oeconomica. 18", 1985, s. 80.

[23] W. Kurek, M. Mika, *Turystyka jako przedmiot badań naukowych*, [w:] W. Kurek (red.), *Turystyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 40.

przedniego. Tym samym obiekt zwiedziło ponad 400 tys. osób[24]. Drugim udostępnionym do zwiedzania zamkiem jest zamek Grodno w Zagórzu Śląskim, który zwiedza co roku ponad 40 tys. turystów. Niewątpliwie atrakcjami turystycznymi ziemi wałbrzyskiej są także podziemne trasy turystyczne: Sztolnie Walimskie oraz Podziemne Miasto Osówka koło Głuszycy, odnotowujące co roku ruch turystyczny na poziomie odpowiednio ponad 50 tys.[25] oraz 70 tys.[26] turystów.

4. ANALIZA NARZĘDZI ORGANIZACYJNYCH POLITYKI TURYSTYCZNEJ BADANYCH GMIN

W ramach instrumentów organizacyjnych, w tym instytucjonalnych i administracyjno-prawnych rozpatrzono 9 sposobów oddziaływania samorządów gminnych, w podziale na trzy podgrupy instrumentów: organizacja własnej działalności administracji lokalnej, bezpośrednie oddziaływanie poprzez tworzenie podmiotów i dostarczanie dóbr/usług oraz organizowanie form współpracy, zaprezentowanych w tab. 1.

Organizując swoją działalność jednostki samorządu gminnego z reguły powierzają sprawy rozwoju turystyki oraz promocji odpowiednim referatom bądź wydziałom w ramach urzędu, w których turystyka powinna mieć tym wyższą rangę, im większe jest jej znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego gminy. Analizując wydzielenie w ramach urzędu gminy komórki zadaniowej ds. rozwoju turystyki i promocji, jedynie w Wałbrzychu można zauważyć priorytetowe umiejscowienie turystyki w strukturze organizacyjnej poprzez odpowiednio wydzielone biuro. W gminach Jedlina-Zdrój oraz Walim zostały wydzielone samodzielne stanowiska do spraw turystyki i promocji. W gminie Mieroszów zadania z zakresu turystyki powierzono Asystentowi Burmistrza, a w Głuszycy bezpośrednio Kancelarii Burmistrza. W trzech gminach, w których struktury organizacyjne nie są rozbudowane (Czarny Bór, Stare Bogaczowice oraz Szczawno-Zdrój), zadania z zakresu turystyki i promocji zostały przypisane wydziałom lub referatom, dla których są to jedne z wielu dziedzin aktywności. W gminie Boguszów-Gorce działalność w tym zakresie nie została powierzona żadnej z komórek organizacyjnych.

Analizując instrumenty organizacyjne w formie powołania w radzie miasta/gminy komisji do spraw rozwoju turystyki i kultury, w pięciu gminach (Wałbrzych, Czarny Bór, Głuszyca, Szczawno-Zdrój i Walim) zostały ustanowione stałe komisje poświęcające szczególną uwagę sprawom turystyki i promocji samorządu lokalnego. W dwóch gminach (Jedlina-Zdrój i Stare Bogaczowice), sprawy turystyki zostały przypisane Komisjom Spraw Społecznych, natomiast trzy rady gminy nie miały potrzeby wydzielania odrębnej komisji.

[24] Statystyki zwiedzających udostępnione przez Spółkę Zamek Książ w Wałbrzychu.
[25] Statystyki zwiedzających udostępnione przez Centrum Kultury i Turystyki w Walimiu.
[26] Statystyki zwiedzających udostępnione przez Spółkę Podziemne Miasto Osówka.

Tabela 1. Instrumenty organizacyjne polityki turystycznej wybranych gmin aglomeracji wałbrzyskiej

Gmina	**Organizacja własnej działalności administracji lokalnej**		
	1. Wydzielenie w ramach urzędu gminy komórki zadaniowej ds. rozwoju turystyki i promocji	2. Powołanie w radzie miasta/gminy komisji do spraw rozwoju turystyki i kultury	3. Powołanie poza strukturą urzędu jednostki organizacyjnej do zajmowania się sprawami turystyki i kultury
Wałbrzych	Biuro Promocji, Kultury, Sportu i Turystyki	Komisja Sportu, Turystyki i Promocji Komisja Edukacji i Kultury	Wałbrzyski Ośrodek Kultury Centrum Informacji Turystycznej i Kulturalnej
Boguszów-Gorce		-	Miejska Biblioteka Publiczna – Centrum Kultury Ośrodek Sportu i Rekreacji
Czarny Bór	Referat Organizacyjny i Spraw Społecznych	Komisja Budżetu, Strategii Rozwoju i Promocji Gminy	Biblioteka + Centrum Kultury
Głuszyca	Kancelaria Burmistrza	Komisja Oświaty, Kultury i Sportu	Centrum Kultury – Miejska Biblioteka Publiczna
Jedlina-Zdrój	Samodzielne stanowisko ds. koordynacji Kultury, Sportu i Promocji Gminy	Komisja Spraw Społecznych	Centrum Kultury
Mieroszów	Asystent Burmistrza	-	Mieroszowskie Centrum Kultury
Stare Bogaczowice	-	Komisja Spraw Społecznych	Gminne Centrum Biblioteczno-Kulturalne
Szczawno-Zdrój	Wydział Inicjatyw i Rozwoju	Komisja Oświaty, Kultury i Sportu	-
Walim	Stanowisko ds. Promocji Gminy	Komisja Kultury, Sportu i Turystyki	Centrum Kultury i Turystyki
Gmina	**Bezpośrednie oddziaływanie poprzez tworzenie podmiotów oraz dostarczanie dóbr/usług**		
	4. Zaadaptowanie i prowadzenie przez gminę budynku na cele noclegowe/konferencyjne	5. Utworzenie i/lub prowadzenie przez gminę obiektu turystycznego/muzealnego	6. Gmina utworzyła i/lub prowadzi inny obiekt stanowiący element zagospodarowania turystycznego gminy, np. centrum rekreacyjne, wyciąg narciarski itp.
Wałbrzych	Spółka Celowa Wałbrzyskie Centrum Sportowo-Rekreacyjne „AQUA ZDRÓJ" Sp. z o.o. Zamek Książ Sp. z o.o.	Zamek Książ Sp. z o.o. Centrum Nauki i Sztuki Stara Kopalnia	Spółka Celowa Wałbrzyskie Centrum Sportowo-Rekreacyjne „AQUA ZDRÓJ" Sp. z o.o.
Boguszów-Gorce	Centrum Kulturalno-Kongresowe „Witold"	Centrum Kulturalno-Kongresowe „Witold"	Ośrodek Sportowo-Rekreacyjny „Dzikowiec"
Czarny Bór	-	-	-
Głuszyca	-	Podziemne Miasto Osówka Sp. z o.o.	Basen miejski Kompleks Sportowo-Rekreacyjny „Orlik"
Jedlina-Zdrój	-	-	Kompleks Sportowo-Rekreacyjny, Park Czarodziejska Góra, Kort tenisowy, Śniegowy Park
Mieroszów	Mieroszowskie Centrum Kultury	-	Bike Arena Parkowa Góra
Stare Bogaczowice	-	-	-
Szczawno-Zdrój	-	-	Hala sportowa
Walim	Centrum Kultury i Turystyki	Sztolnie Walimskie, Zamek Grodno	Centrum Sportu i Rekreacji
Gmina	**Organizowanie form współpracy**		
	7. Członkostwo gminy w Lokalnej (Regionalnej) Organizacji Turystycznej	8. Członkostwo gminy w strukturze euroregionalnej	9. Przynależność gminy do grup partnerskich (Lokalnych Grup Działania)
Wałbrzych	LOT Aglomeracji Wałbrzyskiej, Dolnośląska Organizacja Turystyczna	Euroregion Glacensis	-
Boguszów-Gorce	-	-	LGD „Kwiat Lnu"
Czarny Bór	-	-	LGD „Kwiat Lnu"
Głuszyca	LOT Aglomeracji Wałbrzyskiej, Dolnośląska Organizacja Turystyczna Stowarzyszenie Turystyczne Gmin Gór Sowich	Euroregion Glacensis	LGD „Partnerstwo Sowiogórskie"
Jedlina-Zdrój	LOT Aglomeracji Wałbrzyskiej	Euroregion Glacensis	LGD „Partnerstwo Sowiogórskie"
Mieroszów	LOT Aglomeracji Wałbrzyskiej	Euroregion Glacensis	LGD „Kwiat Lnu"
Stare Bogaczowice	-	-	LGD „Kwiat Lnu"
Szczawno-Zdrój	LOT Aglomeracji Wałbrzyskiej	-	LGD „Kwiat Lnu"
Walim	LOT Aglomeracji Wałbrzyskiej, Dolnośląska Organizacja Turystyczna	Euroregion Glacensis	LGD „Partnerstwo Sowiogórskie"

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Biuletynów Informacji Publicznej gmin: Wałbrzych, Boguszów-Gorce, Czarny Bór, Głuszyca, Jedlina-Zdrój, Mieroszów, Szczawno-Zdrój, Walim.

Równolegle do przypisywania zadań w zakresie turystyki odpowiednim komórkom w ramach urzędu, prawie we wszystkich badanych gminach (z wyjątkiem Szczawna Zdroju) funkcjonują jednostki organizacyjne działające poza strukturą urzędu gminy. Przy czym są to jednostki ściśle powiązane organizacyjno-prawnie, finansowo i funkcjonalnie z samorządem gminnym (głównie ośrodki sportu i rekreacji, ośrodki kultury, centrum informacji).

W podgrupie instrumentów bezpośredniego oddziaływania poprzez tworzenie podmiotów i dostarczanie dóbr/usług przeanalizowano zaadaptowanie i prowadzenie przez miasto/gminę budynku na cele noclegowe oraz konferencyjne. Większość badanych gmin posiada zaplecze konferencyjne prowadzone z reguły w gminnych jednostkach organizacyjnych: Centrum Kongresowo-Kulturalnym „Witold" w Boguszowie-Gorcach, Centrum Kultury w Czarnym Borze, Centrum Kultury – Miejskiej Bibliotece Publicznej w Głuszycy, Centrum Kultury w Jedlinie Zdroju, Mieroszowskim Centrum Kultury oraz Centrum Kultury i Turystyki w Walimiu, natomiast w Wałbrzychu zostały utworzone spółki, których właścicielem jest Gmina Wałbrzych - Centrum „AQUA-ZDRÓJ" oraz Zamek Książ Sp. z o.o.. Dwie z gmin prowadzą obiekty noclegowe, tj. Wałbrzych – Hotel „AQUA-ZDRÓJ" ze 120 miejscami noclegowymi w pokojach 1 i 2-osobowych oraz Hotel Książ dysponujący 80 miejscami noclegowymi w pokojach 1, 2 i 3-osobowych, suitach oraz apartamentach oraz Mieroszów – Mieroszowskie Centrum Kultury posiadające 24 miejsca noclegowe w pokojach 1, 2 i 3-osobowych.

Ponadto, cztery samorządy gminne zaangażowały się w tworzenie i/lub prowadzenie obiektów turystycznych (Wałbrzych – Zamek Książ Sp. z o.o., Centrum Nauki i Sztuki Stara Kopalnia, Boguszów-Gorce – Centrum Kulturalno-Kongresowe „Witold" z udostępnioną dla turystów wieżą widokową, Głuszyca - Podziemne Miasto Osówka Sp. z o.o., Walim – zarządzane przez Centrum Kultury i Turystyki w Walimiu – Sztolnie Walimskie, Zamek Grodno).

Spółka Zamek Książ w Wałbrzychu została utworzona w 1991 r. przez gminę Wałbrzych. Przedmiotem działalności spółki jest w szczególności: ochrona zabytków – Zamku Książ i Palmiarni, działalność kulturalno-turystyczna, hotelarska, muzealnicza, związana z organizacją targów i wystaw oraz wynajem nieruchomości na własny rachunek. W 2012 r. został sfinalizowany projekt pn. „Przebudowa i modernizacja III piętra na cele wystawiennicze i konferencyjne – Centrum Kongresowo – Kulturalne Zamek Książ". Inwestycja została zrealizowana w ramach działania 6.3 „Turystyka biznesowa" w Priorytecie VI „Wykorzystanie i promocja potencjału turystycznego i kulturowego Dolnego Śląska" Regionalnego Programu Operacyjnego dla województwa dolnośląskiego. Na zaplecze konferencyjne obiektu składa się 11 sal o łącznej powierzchni 450 m², w pełni wyposażonych w urządzenia multimedialne, które w sumie mogą pomieścić 400 osób[27].

Centrum Nauki i Sztuki Stara Kopalnia w Wałbrzychu to przykład rewitalizacji dziedzictwa przemysłowego (dawnej kopalni węgla kamiennego

[27] Zamek Książ w Wałbrzychu Sp. z o.o., Księga jakości systemu zarządzania jakością wg normy PN-EN ISO 9001:2009, Wałbrzych 2014.

„Julia"). Prócz utworzonego muzeum ilustrującego historię górnictwa w Wałbrzychu, w obiekcie funkcjonują także: Galeria Sztuki i Wystawy, Centrum Ceramiki Unikatowej oraz powierzchnie wynajmowane celem organizacji wydarzeń kulturalnych[28].

Spółka Celowa Wałbrzyskie Centrum Sportowo-Rekreacyjne „AQUA-ZDRÓJ", nad którą nadzór właścicielski sprawuje gmina Wałbrzych powstała w 2013 r. Przedmiotem działalności spółki jest m.in.: działalność sportowa, rekreacyjna, rozrywkowa, hotelarska, gastronomia oraz organizacja kongresów[29].

Centrum Kulturalno-Kongresowe „Witold" w Boguszowie-Gorcach powstało w ramach projektu „Adaptacja budynku nadszybia z wieżą wyciągową na Centrum Kulturalno-Kongresowe „Witold" współfinansowanego z funduszy europejskich. W drodze przetargu wyłoniony został operator obiektu, którym został Zakład Gospodarki Mieszkaniowej Spółka z o.o. w Boguszowie-Gorcach. Podstawowym celem działalności jest prowadzenie działalności społeczno-kulturalnej, konferencyjno-szkoleniowej, jak również ochrona i kultywowanie lokalnych tradycji górniczych[30].

Podziemne Miasto Osówka Sp. z o.o. jest jednostką organizacyjną gminy Głuszyca powstałą w 1996 r. Spółka zarządza podziemną trasą turystyczną utworzoną w jednym z obiektów kompleksu „Riese" drążonego w czasie II wojny światowej w Górach Sowich[31].

Centrum Kultury i Turystyki w Walimiu jest samorządową instytucją kultury powstałą w 2008 r. w wyniku połączenia Gminnego Ośrodka Kultury w Walimiu oraz Sztolni Walimskich. Od 2009 r. organizacja zarządza także średniowiecznym Zamkiem Grodno w Zagórzu Śląskim.

Niemalże każda z gmin zarządza terenami stanowiącymi element zagospodarowania turystycznego – centrami rekreacyjnymi: Wałbrzyskie Centrum Sportowo-Rekreacyjne „AQUA ZDRÓJ" Sp. z o.o., Ośrodek Sportowo-Rekreacyjny „Dzikowiec" w Boguszowie-Gorcach, Basen Miejski oraz Kompleks Sportowo-Rekreacyjny „Orlik" w Głuszycy, Kompleks Sportowo-Rekreacyjny, Park Czarodziejska Góra, Kort tenisowy, Śniegowy Park w Jedlinie Zdroju, Bike Arena Parkowa Góra oraz Hala sportowa w Mieroszowie, Hala sportowa w Szczawnie Zdroju, Centrum Sportu i Rekreacji w Walimiu. Należy zaznaczyć, iż jedynie w Wałbrzychu prowadzony jest punkt informacji turystycznej.

W ramach narzędzi polegających na organizowaniu współpracy zweryfikowano przede wszystkim podejmowanie przez władze gminne współpracy z podmiotami zewnętrznymi. Najbardziej zaawansowaną formą współpracy w gospodarce turystycznej jest działalność lokalnych i regionalnych organizacji turystycznych działających jako stowarzyszenia, a których członkami

[28] Szerzej w: A. Liszowska, *Stara Kopalnia Centrum Nauki i Sztuki w Wałbrzychu – przykład rewitalizacji obiektów poprzemysłowych na cele kulturowe*, [w:] „Turystyka kulturowa. 4", 2016, s. 6-20.

[29] Biuletyn Informacji Publicznej „AQUA-ZDRÓJ" Sp. z o.o., [http://bip.aqua-zdroj.pl/index.php?id=55,0,0], 28.04.2017.

[30] Centrum Kulturalno-Kongresowe „Witold", [http://ckkwitold.com.pl/index.php/o-nas], 28.04.2017.

[31] Kruszyński P., *Podziemia w Górach Sowich i Zamku Książ*, Państwowe Muzeum Gross-Rosen, Wałbrzych 1998.

są samorządy, przedsiębiorstwa turystyczne i inne instytucje wspierające rozwój turystyki w obszarze lokalnym bądź regionalnym. Sześć gmin (Wałbrzych, Głuszyca, Jedlina-Zdrój, Mieroszów, Szczawno-Zdrój oraz Walim) przynależy do Lokalnej Organizacji Turystycznej Aglomeracji Wałbrzyskiej, a przy tym trzy z nich (Wałbrzych, Głuszyca i Walim) do regionalnej – Dolnośląskiej Organizacji Turystycznej.

Pięć badanych gmin (Wałbrzych, Głuszyca, Jedlina-Zdrój, Mieroszów i Walim) przynależy do Euroregionu Glacensis. Pojęcie euroregionu w literaturze przedmiotu pojawiło się wraz ze stworzeniem podwalin koncepcji integracji między regionami państw członkowskich Unii Europejskiej. Obecnie jest powszechnie rozumiane jako wydzielona na obszarze dwóch lub więcej państw jednostka przestrzenna oraz jako określenie samej instytucji – stowarzyszenia euroregionalnego. Euroregiony cechują się zaawansowanym partnerstwem transgranicznym, które nie jest zawiązywane doraźnie, lecz długookresowo. Euroregion Glacensis, jako pierwszy dwustronny euroregion polsko-czeski, powstał w 1996 r. na podstawie umowy pomiędzy Regionalnym Stowarzyszeniem do Spraw Współpracy Pogranicza Czech, Moraw i Ziemi Kłodzkiej oraz Stowarzyszeniem Gmin Ziemi Kłodzkiej. Siedzibą euroregionu po stronie polskiej jest Kłodzko, a po stronie czeskiej – Rychnov nad Kněžnou. Wśród najważniejszych założeń i celów statutowych stowarzyszenia wymienia się m.in.: współpracę w zakresie rozwoju turystyki oraz wymianę kulturalną i troskę o wspólne dziedzictwo kultury.

Ponadto, gminy (prócz Wałbrzycha) są członkami Lokalnych Grup Działania – powstałych głównie na obszarach wiejskich w ramach programu unijnego Leader – lokalnych partnerstw zrzeszających podmioty różnych sektorów. Gminy Głuszyca, Jedlina-Zdrój i Walim są członkami Lokalnej Grupy Działania „Partnerstwo Sowiogórskie" a Czarny Bór, Mieroszów, Stare Bogaczowice, Szczawno-Zdrój – Lokalnej Grupy Działania „Kwiat Lnu".

Do najważniejszych celów współpracy na rzecz turystyki z poszczególnymi instytucjami należą przede wszystkim wspólna promocja (w tym udział w targach turystycznych, wydawnictwa informacyjno-promocyjne), organizacja wydarzeń oraz tworzenie infrastruktury turystycznej (głównie szlaków pieszych, rowerowych).

WNIOSKI

1. Samorządy lokalne są uczestnikami przemian, jakim podlegają jako obszary recepcji turystycznej. Prowadzona przez nie lokalna polityka turystyczna jest odzwierciedleniem postaw wobec turystyki w gminie – zwykle nie dominując, a stanowiąc jedną ze sfer życia społeczno-gospodarczego.
2. Stopień instytucjonalnego zaangażowania w sterowanie rozwojem turystyki w gminach jest zróżnicowany. W Wałbrzychu i Walimiu przejawia się on w priorytetowym umiejscowieniu turystyki i promocji w strukturze urzędu, choć równolegle wykorzystywane są zewnętrzne samodzielne instytucje, skoordynowane z działalnością

gmin. W pozostałych gminach zaangażowanie instytucjonalne samorządu polega na prowadzeniu działalności w zakresie turystyki poprzez ściśle powiązane z gminą jednostki, dla których turystyka jest dziedziną poboczną podejmowanej aktywności.

3. W ramach bezpośredniego oddziaływania na turystykę niemalże każda z gmin tworzy podmioty działające w sferze turystyki i rekreacji (baseny komunalne, centra sportowe), aczkolwiek służą one bardziej mieszkańcom niż turystom.
4. Z punktu widzenia powoływania i udziału gmin w podmiotach obsługujących ruch turystyczny największą aktywność wykazują gminy Wałbrzych, Głuszyca oraz Walim.
5. Trudno oprzeć się wrażeniu, że do partnerskiego działania gminy zostały w wielu przypadkach zmuszone za sprawą określonych warunków pozyskiwania zewnętrznej pomocy finansowej. Można zatem stwierdzić, iż współpraca gmin na rzecz turystyki ma charakter narzędziowy i wiąże się z dążeniem do wykorzystania środków pomocowych. Dla trwałości więzi partnerskich potrzeba jednak dobrze rozwiniętego kapitału społecznego, co powinno być przedmiotem dalszych rozważań.

LITERATURA:

[1] Alejziak W., *Współczesne koncepcje i wybrane modele polityki turystycznej*, [w:] A. Rapacz (red.), *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 50, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009.

[2] Biuletyn Informacji Publicznej „AQUA-ZDRÓJ" Sp. z o.o., [http://bip.aquazdroj.pl].

[3] Centrum Kulturalno-Kongresowe „Witold", [http://ckkwitold.com.pl].

[4] Budzałek R., *Rozwój turystyki jako istotny element polityki rozwoju Łowicza*, [w:] R. Gałecki (red.), *Rola i zadania samorządu terytorialnego w rozwoju gospodarki turystycznej*, Mazowiecka Wyższa Szkoła Humanistyczno-Pedagogiczna w Łowiczu, Łowicz 2004.

[5] Drążkiewicz J., *Miejsce turystyki w zadaniach gminnego samorządu terytorialnego w Polsce*, „Rocznik Żyrardowski" 2009, tom 7.

[6] Dziemianowicz W., *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2001.

[7] Gaworecki W.W., *Turystyka*, WSE, Warszawa 2007.

[8] Gordon A. (red.), *Turystyka w gminie i powiecie*, Polska Organizacja Turystyczna, Warszawa 2003.

[9] Kruczek Z., Walas B., *Promocja i informacja turystyczna*, PROKSENIA, Kraków 2004.

[10] Kruszyński P., *Podziemia w Górach Sowich i Zamku Książ*, Państwowe Muzeum Gross-Rosen, Wałbrzych 1998.

[11] Liszowska A., *Stara Kopalnia Centrum Nauki i Sztuki w Wałbrzychu – przykład rewitalizacji obiektów poprzemysłowych na cele kulturowe*, [w:] „Turystyka kulturowa. 4", 2016.

[12] Majewska J., *Instrumenty polityki turystycznej władz samorządowych*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny", nr 2, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2012.

[13] Mazurski K. R., *Geografia turystyczna Sudetów*, Oficyna Wydawnicza Oddziału Wrocławskiego PTTK, Wrocław 2003.

[14] Mika M., Pawlusiński R., *Możliwości współpracy samorządów lokalnych na rzecz rozwoju turystyki w Polsce*, „Zeszyty Naukowe WSBiF w Bielsku-Białej", nr 1, Bielsko-Biała 2006.

[15] Nawrot Ł., Zmyślony P., *Inwestor czy synergetyk: rola samorządu terytorialnego w rozwoju turystyki*, w: G. Gałecki (red.), *Rola i zadania samorządu terytorialnego w rozwoju gospodarki turystycznej*, Wydawnictwo Mazowieckiej Wyższej Szkoły Humanistyczno-Pedagogicznej w Łowiczu, Łowicz 2004.

[16] Panasiuk A., *Determinanty i modele kształtowania roli państwa w gospodarce turystycznej*, IX Kongres Ekonomistów Polskich, Warszawa 2013.

[17] Panasiuk A., Michalska K., Wolska A., *Polityka turystyczna krajów Unii Europejskiej w zakresie oddziaływania na nierówności społeczne*, „Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego", nr 4, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Zielona Góra 2016.

[18] Panasiuk A., Szostak D., *Kształtowanie lokalnej polityki turystycznej na przykładzie miejscowości nadmorskich*, [w:] B. Filipiak, S. Flejterski (red.), *Determinanty rozwoju lokalnego i regionalnego w przededniu wejścia Polski do Unii Europejskiej. Gospodarka morska, turystyka, finanse*, Zakład Usług Poligraficznych i Wydawniczych Jacek Plewnia, Szczecin–Darłowo 2004.

[19] Patrzałek L., *Funkcje ekonomiczne samorządu terytorialnego w okresie transformacji systemowej w Polsce*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu", nr 714, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1996.

[20] Pawlusiński R., *Samorząd lokalny a rozwój turystyki. Przykład gmin Wyżyny Krakowsko-Częstochowskiej*, Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2005.

[21] Potocki J., Szczęśniak E., *Rozwój przestrzenny wałbrzyskiego zespołu miejskiego i jego wpływ na przemiany systemu przyrodniczego*, [w:] T. Markowski, D. Drzazga (red.), *System przyrodniczy w zarządzaniu rozwojem obszarów metropolitalnych*, „Studia KPZK PAN", nr 123, Warszawa 2009.

[22] Szromek A., *Pomiar funkcji turystycznej obszarów za pomocą wskaźników funkcji turystycznej na przykładzie obszarów państw europejskich*, [w:] „Studia Ekonomiczne. 132", Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach, Katowice 2013.

[23] Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz. U. 2015 poz. 1515.

[24] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 roku o usługach turystycznych, Dz. U. 2016 poz. 187.

[25] Zamek Książ w Wałbrzychu Sp. z o.o., *Księga jakości systemu zarządzania jakością wg normy PN-EN ISO 9001:2009*, Wałbrzych 2014.

[26] Warszyńska J., *Funkcja turystyczna Karpat Polskich*, [w:] „Folia Geographica, Series Geographica–Oeconomica. 18", 1985.

[27] Zmyślony P., *Funkcja turystyczna w procesie internacjonalizacji miast*, PROKSENIA, Kraków 2015.

STRESZCZENIE

Instrumenty organizacyjne polityki turystycznej aglomeracji wałbrzyskiej

Kreowanie popytu turystycznego i stymulowanie rozwoju podmiotów gospodarki turystycznej stanowi jeden z wyznaczników polityki rozwoju gmin. Samorządy lokalne oddziaływają na sferę turystyki za pomocą szeregu narzędzi. Celem niniejszego opracowania jest identyfikacja instrumentów organizacyjnych polityki turystycznej i analiza porównawcza zakresu i charakteru interwencjonizmu lokalnego w sferze turystyki w aglomeracji wałbrzyskiej. Można wywnioskować, iż stopień instytucjonalnego zaangażowania w sterowanie rozwojem turystyki na poziomie lokalnym jest zróżnicowany w badanych gminach.

SUMMARY

Organizations instruments of tourism policy use by Wałbrzych Agglomeration

Creating the tourism demand and stimulating the development of tourism entities is one of the determinants of the development policy of municipalities. Local authorities affects on the sphere of tourism through a num-

ber of instruments. The aim of this paper is to identify organizations tools of tourism policy and a comparative analysis of the scope and nature of the intervention in the sphere of tourism in the Wałbrzych Agglomeration. It can be concluded that the degree of institutional involvement in controlling the development of tourism at the local level is different in the examined municipalities.

Aneta Sempiak
Uniwersytet Ekonomiczny
we Wrocławiu

Nowe zarządzanie publiczne – kierunki zmian w funkcjonowaniu sektora publicznego

WSTĘP

Zmiany zachodzące w gospodarce, rosnąca złożoność i nieprzewidywalność otoczenia oraz konieczność utrzymywania stałej przewagi konkurencyjnej przez przedsiębiorstwa indukują przeobrażenia również w administracji publicznej. Coraz częściej stosuje się w niej rozwiązania, które zaczerpnięte są wprost z praktyki biznesu. Koncepcja implikacji zasad rządzących biznesem do administracji określana jest mianem „nowego zarządzania publicznego", a obecnie rozwijana również jako „koncepcja współrządzenia".

Przyjęcie koncepcji nowego zarządzania publicznego miało zapewnić lepszą gospodarność, efektywność i skuteczność organizacji sektora publicznego, a także przyczynić się do tworzenia administracji przyjaznej obywatelom. Poprzez nacisk na wyznaczenie celów i kontrolę wyników spodziewano się zwiększenia sprawności oraz jakości świadczenia usług. Wdrożenie postulatów koncepcji nowego zarządzania publicznego nie miało na celu całkowitej modyfikacji zasad obowiązujących w sektorze publicznym, ale miało w głównej mierze wyeliminować jego słabości i niedoskonałości. Współcześnie jednak, coraz częściej słychać krytyczne głosy odnoszące się do implementacji instrumentów tej koncepcji. Okazuje się, że zrównanie zasad stosowanych w zarządzaniu organizacjami sektora prywatnego z tymi z organizacji publicznych nie zawsze przynosi pozytywne efekty. Specyfika działania organizacji publicznych jest na tyle różna od specyfiki funkcjonowania organizacji prywatnych, że instrumenty wykorzystywane w zarządzaniu nimi, powinny być dostosowane do profilu ich działalności.

Celem artykułu jest przedstawienie istoty Nowego Zarządzania Publicznego (NZP lub z ang. NPM), jak również krytyczna ocena niektórych założeń tej koncepcji na podstawie wybranych pozycji literaturowych.

W części pierwszej artykułu zostanie omówiona geneza i historia powstania koncepcji NZP. Przedstawione zostaną wybrane charakterystyki NZP, wykorzystywane instrumenty, a także podstawowe różnice między tradycyjnym zarządzaniem w administracji, a Nowym Zarządzaniem Publicznym. W części drugiej krytycznej analizie poddane zostaną niektóre założenia stosowane w tej koncepcji i wskazane kierunki zmian. Artykuł zwieńczają wnioski autora.

1. ISTOTA NOWEGO ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO

Nowe Zarządzanie Publiczne (z ang. *New Public Management*) to doktryna nauki zarządzania w administracji publicznej wywodząca się z teorii ekonomii, jednakże stosowana w praktyce. Oznacza ona transformację administrowania bazującego na sztywnych procedurach oraz wpływach politycznych (tzw. modelu biurokratycznego) na zarządzanie oparte na ekonomicznej ocenie efektywności działań i wykorzystywaniu mechanizmów rynkowych (tzw. model menedżerski)[1]. Analizując powyższe, zasadnym jest porównanie obu pojęć - administrowania i zarządzania. Administrowanie można określić, jako kierowanie przez państwo w określonych formach, z wyłączeniem działalności ustawodawczej oraz wymiaru sprawiedliwości. Zarządzanie natomiast, zgodnie z definicją zawartą w Encyklopedii PWN to: *zbiór działań zmierzających do osiągnięcia określonego celu związanego z interesem (potrzebą) danego przedmiotu zarządzania, realizowanych w następującej sekwencji: planowanie (wybór celów i sposobów ich osiągania oraz precyzowanie stosownych zadań i terminów ich wykonania); organizowanie (przydzielanie i zapewnianie zasobów, niezbędnych do realizacji zaplanowanych działań, w sposób gwarantujący skuteczność i sprawność zarządzania); przewodzenie (kierowanie, motywowanie do współpracy w trakcie realizacji zadań); kontrolowanie (stała obserwacja postępów i podejmowanie korygujących decyzji)*[2]. Trafnie oba pojęcia określił O. Hughes, który mówił, że: *administrowanie oznacza wypełnianie instrukcji, natomiast zarządzanie to osiąganie rezultatów"*[3]. NZP opiera się więc na zmianie orientacji zarzadzania organizacjami publicznymi, polegającej na rezygnacji z podejścia klasycznego, stawiającego na pierwszym miejscu procedury i zasady działania odnoszące się do wydatków, na rzecz wdrożenia reguł opartych na analizie osiąganych wyników związanych z ponoszonymi wydatkami, przyjęciu orientacji strategicznej jak również wprowadzeniu mechanizmu rynkowego do procesu świadczenia usług publicznych[4].

---

[1] K. Marchewka-Bartkowiak, *Nowe Zarządzanie Publiczne,* Infos, Zagadnienia Społeczno-Gospodarcze, nr 18/2014, Wyd. Sejmowe dla Biura Analiz Sejmowych, s. 1.

[2] Encyklopedia PWN, [http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/zarzadzanie;4000464.html], (dostęp 20.03.2017).

[3] M. Zawicki, *Instrumenty Nowego Zarządzania Publicznego*, Zeszyty Naukowe nr 759, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego, Kraków 2007, s. 141. [za:] O. Hughes, *Public Management and Administration. An Introduction*, Macmillan Press, London 1994, s. 60.

[4] A. Zalewski, *Teoria i praktyka nowego zarządzania publicznego*, [w:] M. Ostaszewski, M. Zaleska (red.) *W stronę teorii i praktyki finansów*, Wyd. Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2006, s. 74.

Koncepcje poprzedzające pojawienie się New Public Management nie uwzględniały coraz bardziej złożonych procesów, które w II poł. XX wieku zaczęły zachodzić w gospodarkach państw zachodnich. Wzrost znaczenia rynku usług, jak również zwiększająca się konkurencja między podmiotami na nim działającymi sprawiły, że oczekiwania konsumentów, co do jakości usług znacząco wzrosły. Przełożyło się to również na wzrost oczekiwań wobec administracji publicznej[5]. Wpływ na powstanie tej koncepcji miał również wzrost ilości środków przekazu dostępnych dla ludności, wzrost świadomości społecznej, a także większe zaangażowanie mieszkańców w sprawowanie władzy publicznej (tworzenie stowarzyszeń i organizacji społecznych). Należy zauważyć, że na powstanie koncepcji NPM miały wpływ również krytyka rozmiarów administracji publicznej w Europie Zachodniej oraz roli, jaką wciąż odgrywało państwo w stymulacji procesów gospodarczych (w ramach założeń koncepcji interwencjonizmu państwowego opracowanych przez J.M. Keynesa)[6]. Jako kolejny bodziec, który przyczynił się do powstania koncepcji NPM należy wskazać wzrost poziomu wydatków publicznych oraz ciągły wzrost zatrudnienia w sferze administracji publicznej[7].

Należy zaznaczyć, że sama nazwa New Public Management pojawiła się ze sporym opóźnieniem w stosunku do właściwych mu treści, które pod innymi nazwami występowały już w nauce, publicystyce i praktyce w latach 80-tych. Przyjmuje się, że jako pierwszy terminu NPM użył w 1991 r. Christopher Hood w wykładzie akademickim, a później również w artykule *A New Public Management for All Seasons*[8]. Można powiedzieć, że koncepcja NPM jest globalnym spadkobiercą tego, co w USA nazywano *Reinventing Government*, a Wielkiej Brytanii *Next Steps*[9]. Zakłada się, że to właśnie Wielka Brytania była kolebką przeobrażeń administracji publicznej, tam w latach 80-tych usługi publiczne zostały poddane presji zmian, pochodzącej od władz. Zaczęto tworzyć nowe założenia i nowe koncepcje zarządzania w sektorze publicznym, które później stały się natchnieniem dla wielu krajów w reformowaniu administracji publicznej[10].

Dokonując przeglądu literatury przedmiotu można spotkać wiele definicji NPM i tak wg. A. Fábiána Nowe Zarządzanie Publiczne jest koncepcją,

---

[5] M. Ochnio, *Nowe Zarządzanie Publiczne (New Public Manegement) – podstawowe cechy modelu. Jego zastosowanie w Polsce*, [http://www.academia.edu/2130326/Nowe_Zarz%C4%85dzanie_Publiczne_New_Public_Management_podstawowe_cechy_modelu_._Jego_zastosowanie_w_Polsce], (dostęp 21.03.2017).

[6] R. Musialik, *Nowe Zarządzanie Publiczne i jego krytyka* [w:] J. Wołejszo, A. Letkiewicz (red.) Public Management 2011: funkcjonowanie organizacji publicznych w dynamicznym otoczeniu, tom 1, Szczytno 2011, s. 496.

[7] M. Zawicki, *New Public Management i Public Governance– zarys koncepcji zarządzania publicznego* [w:] J. Hausner i M. Kukiełka (red.) Studia z zakresu zarządzania publicznego tom II, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2002, s. 73.

[8] H. Izdebski, *New Public Management i Public Governance, jako podstawowe kierunki nauki administracji publicznej/zarządzania publicznego*, [w:] A. Bosiacki, H. Izdebski i inni (red.) Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie, Wyd. Liber, Warszawa 2010, s. 21-22.

[9] D. Pratt, NPM, *Globalization and Public Administration Reform*, [w:] J. Dator, D. Pratt, Y.Seo (red.), Fairness, *Globalization and Political Institution: East Assia and Beyond*, Honolulu 2006, s.103.

[10] K. Opolski, P. Modzelewski, *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, Wyd. CeDeWu, Warszawa 2011, s. 34.

zestawem idei, a nie określoną metodą czy techniką zarządzania[11]. T. Schubert natomiast twierdzi, że NPM to koncepcja, która jest stosowana nie tylko w administracji publicznej, ale w całym sektorze publicznym (a w szczególności w służbie zdrowia, edukacji czy policji) i sprawdza się wszędzie tam, gdzie mamy do czynienia z jakimś rodzajem działalności gospodarczej[12]. H. Krynicka wskazuje, że: *Nowe Zarządzanie Publiczne kładzie nacisk na właściwe wyznaczanie celów i monitorowanie wyników, zarządzanie finansami (efektywność), wyznaczanie standardów usług, korzystanie z rozwiązań benchmarkingowych (możliwość dokonywania porównań na próbie sprawdzonych, dobrych rozwiązań) oraz nowoczesnego zarządzania zasobami ludzkimi*[13]. Analizując inne definicje literaturowe m.in. C.Pollita, G. Bouckaerta, D. Kettla, czy tą wyżej wymienioną H. Krynickiej można za M. Bugdolem spróbować wyodrębnić podstawowe założenia koncepcji NPM. Organizacje stosujące tą koncepcję[14]:

- Zmierzają do zredukowania kosztów funkcjonowania (wprowadzając m. in. Controlling) czy badając efektywność podejmowanych działań;
- Dążą do doskonałości poprzez szukanie jak najlepszych rozwiązań m.in. poprzez procesy uczenia się, wykorzystywania wiedzy posiadanej przez pracowników;
- Zmierzają do decentralizacji władzy;
- Wzmacniają odpowiedzialność za rezultaty realizowanych działań;
- Ustanawiają procesy, które są zorientowane na obsługę klienta i zarządzają tymi procesami;
- Wprowadzają cele jakości oraz standardy, wykorzystując często koncepcję zarządzania przez cele;
- Dążą do uelastycznienia swoich struktur i sposobów działania.

Spośród dość licznych charakterystyk Nowego Zarządzania Publicznego warto również wyróżnić zestawienie W. Kickerta, który wskazał kilka cech stanowiących wspólny mianownik omawianej koncepcji. Są nimi[15]:

- Decentralizacja władzy i zapewnienie elastyczności;
- Uzyskiwanie rezultatów, kontrola oraz odpowiedzialność za wyniki;

---

[11] A. Fábián, *New Public Management and what comes after,* Current Issues of Business & Low, 2010, s. 5.

[12] T. Schubert, *Empirical observations on New Public Management to increase efficiency in public research – Boone or bane?*, Research Policy 2009 (8), s. 38.

[13] H. Krynicka, *Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (New Public Management),* Studia Lubuskie PWSZ w Sulechowie nr 2, Sulechów 2006, s. 195.

[14] M. Bugdol, *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej – teoria i praktyka*, Wyd. Diffin, Warszawa 2011, s. 144 za C. Pollit, G. Bouckaert, Public Management Reform: A comparative Analyses, Oxford University Press 2000 oraz D. Kettl, The Global Public Management Revolution, DC: Brooking Institution 2000.

[15] M. Zawicki, *Deficyty współzarządzania publicznego w Unii Europejskiej*, [w:] A. Bosiacki, H. Izdebski i inni (red.) Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie, Wyd. Liber, Warszawa 2010, s.107., [za:] W. Kickert, Public Governance in the Netherland: An Alternative to Anglo-American „Managerialism", Public Administration 1997, nr 4, s. 733.

- Poprawa konkurencji oraz możliwość dokonywania wyboru;
- Dostarczanie usług, które odpowiadają zapotrzebowaniu;
- Doskonalenie zarządzania zasobami ludzkimi;
- Optymalizowanie stosowanych technologii informatycznych;
- Doskonalenie, jakości stosowanych regulacji;
- Wzmacnianie funkcji sterującej na centralnym szczeblu władzy.

1.1. Zarządzanie biurokratyczne a NPM

Tradycyjna administracja publiczna oparta była na modelu biurokratycznym tzw. modelu weberowskim. Max Weber, uznawany jest za twórcę koncepcji idealnej biurokracji, którą oparł przede wszystkim na zasadzie legalizmu. Efektem była administracja scentralizowana, wymagająca formalnie potwierdzonych kompetencji urzędników oraz funkcjonująca na zasadach regulowanych normami prawnymi z położeniem szczególnego nacisku na procesy[16].

Z ekonomicznego punktu widzenia tradycyjna administracja publiczna wymagała stałych (często wzrastających) wydatków, z uwzględnieniem zasad proceduralnej kontroli ich wykonywania, ale bez zapewnienia oceny ich efektywności oraz uzyskiwanych rezultatów[17].

Dążąc do maksymalizacji wartości, tradycyjne publiczne zarządzanie, jako właściwe rozwiązanie organizacyjne przyjęło strukturę organizacyjną określaną powszechnie, jako biurokratyczna.

Wiele zasad organizacji biurokratycznej miało z założenia maksymalizować stosunek wyjść do wejść. Biurokracja podkreśla więc potrzebę ciągłości pracy oraz potrzebę podziału pracy, który umożliwia pracownikom specjalizację w realizacji przypisanych im zadań. Specjalizacja pozwala każdemu pracownikowi zostać ekspertem w odniesieniu do wykonywanych czynności, mimo, że wykonywana przez niego praca może stanowić tylko niewielką część całości zadań organizacji. Specjalizacja wymaga synchronizacji, którą w biurokracji zapewnia hierarchia, która z kolei wymaga, aby funkcje i zadania były jednoznacznie przyporządkowane do poszczególnych stanowisk i jednostek organizacyjnych, gdyż w przeciwnym razie dochodzi do nakładania się władczych kompetencji, co może powodować konflikty. Organizacja biurokratyczna charakteryzuje się także wysokim stopniem sformalizowania, co w praktyce oznacza szczegółowe określenie zadań i czynności każdego stanowiska pracy (pracownika), podejmowanie decyzji na podstawie ustanowionych generalnych norm postępowania, a także pisemne dokumentowanie najważniejszych czynności[18]. Sprawowanie funkcji z zakresu administracji publicznej odbywało się często w sposób mechaniczny, bez uwzględnienia specyfiki konkretnego przypadku. Wszystko to

[16] M. Ochnio, *Nowe zarządzanie publiczne, podstawowe cechy modelu. Jego zastosowanie w Polsce*, Stowarzyszenie Instytut Zmian, Working Pa-per nr 1/2012, s. 4.
[17] K. Marchewka-Bartkowiak, *Nowe Zarządzanie…* op. cit., s. 2.
[18] J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, [http://www.supenat.pl/artykuly/administracja_publiczna_w_swietle_koncepcji_new_public_management.html], (dostęp 21.03.2017)

prowadziło do zwiększenia się poziomu biurokratyzacji w państwach, w których myśl M. Webera stała się podstawą dla wcześniejszych reform administracji publicznej[19].

Jak wspomniano wcześniej model biurokratyczny przestał sprawdzać się w zmiennym, turbulentnym otoczeniu. Obywatele dzięki szerszym dostępie do informacji stali się bardziej świadomi i bardziej wymagający, stąd niezbędnym stało się wypracowanie nowej koncepcji reformującej administrację. Zmiany dotyczyły wielu aspektów, zarówno struktury organizacyjnej, sposobu działania, zasad rządzenia, stylu kierowania czy ukierunkowaniu działań. Kluczowe różnice między tradycyjnym modelem biurokratycznym, a modelem menedżerskim charakterystycznym dla NPM zostały przedstawione w tabeli nr 1.

Tabela 1. Tradycyjne zarządzanie a NPM – różnice

Lp.	Element wyróżniający	Zarządzanie tradycyjne w sektorze publicznym	Nowe zarządzanie w sektorze publicznym
1	**Struktura organizacyjna**	Scentralizowana, hierarchiczna	Podzielona pomiędzy jednostki zorganizowane wokół poszczególnych usług, elastyczna
2	**Relacje pomiędzy jednostkami administracji i wewnątrz nich**	Nieokreślone, bezterminowe	Bazujące na kontraktach
3	**Sposób działania**	Nacisk na etykę rządzenia, bez zmian organizacyjnych	Adaptacja sposobów zarządzania z sektora prywatnego
4	**Sposób finansowania**	Stały lub rosnący budżet	Cięcia w używaniu zasobów
5	**Styl zarządzania**	Ważna rola umiejętności politycznych i znajomość przepisów	Przejrzyste zarządzanie
6	**Horyzont podejmowanych działań**	Krótkookresowy	Długookresowy
7	**Orientacja na wyniki**	Używanie domniemanych i niejawnych standardów	Potrzeba jasno określonych celów
8	**Sposób kontroli**	Kontrolowanie tylko procedur i reguł związanych z wydawaniem pieniędzy	Kontrola wyników i rezultatów
9	**Ukierunkowanie działań**	Do wewnątrz i na procedury	Na zewnątrz i na interesariuszy

Źródło: J.G. Van Helden, *Is Financial Stres san Incentive for the Adoption of Businesslike Planning and Control in Local Government? A Comparative Study of Eight Dutch Municipalities*, Financial Accountability & Management, 16(1), February 2000, United Kingdom, s. 84.

[19] M. Ochnio, *Nowe Zarządzanie Publiczne (New Public Manegement op. cit.*, (dostęp 21.03.2017)

Jak można zauważyć analizując powyższą tabelę, zasadniczą zmianą postulowaną w nowym zarzadzaniu sektora publicznego był sposób i zasady finansowania, jasne określenie celów organizacyjnych, ich realizacja i kontrola, zmiana stylu zarządzania czy uelastycznienie struktur organizacyjnych. Ważna stała się orientacja na klienta (interesariuszy). Wyraźne jest również dążenie do zwiększenia sterowności systemu usług publicznych.

1.2. Wybrane instrumenty Nowego Zarządzania Publicznego

Tabela 2. Wybrane instrumenty Nowego Zarzadzania Publicznego

Kategoria instrumentu	Instrument
Orientacja na klienta	• analizowanie opinii usługobiorców oraz ich uwzględnianie w procesach zarządzania; • udogodnienia dla klientów urzędu np. biura obsługi klientów, poprawa informacji o usługach świadczonych w urzędzie; • e-urząd – internetowy dostęp do usług administracyjnych.
Planowanie i zarządzanie strategiczne	• upowszechnienie stosowania metod planowania i zarządzania strategicznego; • przemieszczenie ośrodka władzy w kierunku komórek organizacyjnych podejmujących decyzje strategiczne.
Orientacja na rezultaty	• przywiązywanie większej wagi do rezultatów uzyskiwanych za określone środki finansowe; • uzależnianie wysokości wynagrodzeń pracowników od wyników ich pracy.
Mierzenie działalności	• realizacja programów mierzenia działalności administracji; • ustanawianie i stosowanie standardów działania; • wykorzystywanie benchmarkingu; • rozwój audytu merytorycznego.
Decentralizacja i elastyczne zarządzanie personelem	• elastyczne formy zatrudniania; • odchodzenie od sztywnych godzin pracy; • swoboda w zakresie stosowania klasyfikacji stanowisk.
Racjonalizacja struktur organizacyjnych	• redukcja szczebli zarządzania (spłaszczanie struktur organizacyjnych); • ograniczanie zatrudnienia, zwłaszcza na stanowiskach najwyższych i podstawowych; • wdrażanie zarządzania przez jakość
Zmiany zasad rachunkowości i sprawozdawczości	• rachunkowość memoriałowa; • rozwój kontroli i audytu finansowego; • rozwój metod zarządzania finansami (w tym budżetowanie zadaniowe).

Źródło: M. Zawicki, *Instrumenty… op. cit.*, s. 144-145.

Zgodnie z definicją M. Zawickiego, *instrumentem nowego zarządzania publicznego jest każdy sposób praktycznego urzeczywistnienia wartości charakterystycznych dla nowego zarządzania publicznego, odnoszących się zarówno do ich polityczno-ustrojowego, jak i organizacyjnego wymiaru*[20].

Z uwagi na ograniczenia obszerności artykułu, autorka przedstawiła wybrane instrumenty NZP. Zostały one zebrane w tabeli 2. Instrumenty te stanowią tylko część ze stosowanych powszechnie w jednostkach administracji publicznej, jednakże pozwalają one na jednoznaczne przedstawienie opisywanej koncepcji Nowego Zarządzania Publicznego w praktyce.

2. Nowe Zarządzanie Publiczne – krytyka koncepcji

Mimo, że koncepcja Nowego Zarządzania Publicznego wprowadziła swoistą rewolucję, przeprogramowanie administracji publicznej w Polsce i na świecie, nie brakuje głosów krytycznych wskazujących, że nie uwzględnia ona w sposób wystarczający skomplikowania mechanizmów rządzenia w tym sektorze oraz interesów jego publicznych i niepublicznych interesariuszy.

Przeciwnicy koncepcji NPM wskazują, że nie przynosi ona zakładanych korzyści, a wynika to z ograniczenia możliwości stosowania modelu menedżerskiego w praktyce funkcjonowania administracji publicznej.

Wątpliwości dotyczące stosowania koncepcji NPM dość szeroko omawia J. Supernat, wskazuje on, że w nowym publicznym zarządzaniu kładzie się nacisk na konieczność takiego funkcjonowania administracji publicznej, które jest zgodne z potrzebami konsumentów, a nawet jest zdeterminowane przez te potrzeby. Tymczasem konsumenci na rynku różnią się od obywateli w społeczeństwie. Konsumenci dążą do maksymalizacji swoich indywidualnych interesów, obywatele wprawdzie również, ale publiczne uczestnictwo w polityce ma na celu rozwiązywanie wspólnych problemów i formułowanie celów administracyjnych czy rządowych, a nie osobistych. Idąc dalej można zadać pytanie czy organy administracji publicznej powinny być odpowiedzialne przed konsumentem czy ogółem obywateli, czy powinni różnicować klientów tak jak to się czyni w biznesie? Przytoczone wątpliwości wskazują, że orientacja na klienta powinna być przemyślana, a z pewnością dopracowana w szczególności, jeśli chodzi o ustalenie granic konsumenckiej pro aktywności administracji publicznej. Niepokój budzi także podkreślanie przez NPZ znaczenia jednostki w roli konsumenta kosztem znaczenia jednostki w roli obywatela[21].

Kolejna kwestią sporną, na którą wskazuje Supernat jest problem zapewnienia odpowiedzialności funkcjonariuszy administracji publicznej za powierzone im zasoby. W przypadku niezrealizowania postawionych przez jednostki administracji publicznej celów np. oszczędne gospodarowanie

[20] M. Zawicki, *Instrumenty… op.* cit., s. 144.
[21] J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji…* op. cit., (dostęp 23.03.2017).

zasobami może nie być dowodem odpowiedzialności, lecz nieodpowiedzialności, jeśli cele nie będą zrealizowane[22].

Wiele trudności powstaje przy pomiarze wyników wykonania zadań publicznych. Można również zaobserwować opór samej administracji, co do przyjęcia odpowiedzialności za realizację wyznaczonych celów szczegółowych. Ważną barierą jest także często upolitycznienie administracji, co ogranicza menedżerom możliwość przyjęcia pełnej odpowiedzialności za zarządzanie[23]. Zapewnienie efektywności działania i zmniejszenia kosztów świadczenia usług publicznych może być trudne do osiągnięcia między innymi poprzez wysoki koszt działania podmiotów prywatnych wykonujących zadania zlecone (np. w ramach outsourcingu), które co do zasady w swojej działalności nastawione są na osiąganie zysku. Również metody ekonomiczne mogę okazać się niewystarczające wobec zastosowania ich w skomplikowanych relacjach pomiędzy podmiotami sektora publicznego, a także zastosowanie oceny stricte ekonomicznej może nie być wystarczające w działalności administracji, gdyż jej celem nie jest osiąganie zysków, jak w przypadku działalności podmiotów prywatnych[24].

C. Catlaw i J. Chapman stwierdzili, że w praktyce realizacja NPM nie zawsze pokrywa się z założeniami teoretycznymi i nierzadko ignoruje wykorzystywanie narzędzi zarządzania[25].

H. Krynicka przywołuje następujące krytyczne argumenty[26]:

- NZP wykorzystuje rozwiązania rynkowe dla zaspokajania potrzeb społecznych, gdzie często rynek, jako mechanizm alokacji zasobów zawodzi;
- Rynki tworzone w sektorze publicznym nie są rynkami wolnej konkurencji, ale rynkami konkurencji organizowanej przez różne władze publiczne;
- W koncepcji NZP nie uznaje się, że siły rynkowe nie są wystarczające do osiągnięcia zadowolenia konsumentów, na przykład społeczne i ekologiczne skutki produkcji wobec kupujących i zatrudnionych;
- NZP nie rozpoznaje różnicy między klientem-konsumentem, który finansuje zapewnienie dóbr i usług, a klientem, czyli odbiorcą, który potrzebuje dóbr i usług.

Przedstawione uwagi krytyczne w żaden sposób nie przekreślają wartości koncepcji NPM, która odegrała i ciągle jeszcze ma do odegrania dużą rolę w procesie racjonalizacji administracji publicznej. Przedstawione uwagi krytyczne wskazują jednak na potrzebę zachowania umiaru i ostrożności w realizacji założeń tej koncepcji, a czasem również na potrzebę ich prze-

[22] Ibidem, (dostęp 23.03.2017).
[23] K. Marchewka-Bartkowiak, *Nowe Zarządzanie Publicznej* ... op. cit., s. 3.
[24] M. Zawicki, *New Public Management i Public Governance– zarys koncepcji... p. cit.* s. 83.
[25] T. Catlaw, J. Chapman, *A Comment on Stephen Page's , What's New about New Public Management*, Public Administration Review, 2007, s. 67.
[26] H. Krynicka, *Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym... op. cit.*, s. 202.

formułowania czy uzupełnienia[27]. Priorytetem zarządzających administracją publiczną powinno być zaprogramowanie takich działań, które w konsekwencji doprowadzą do usprawnienia oraz zintegrowania stosowanych już instrumentów w jeden spójny model, zwłaszcza ze względu na jego konieczną dalszą ewolucję w kierunku nowoczesnej administracji, która wymuszana jest szybkim rozwojem społeczeństwa obywatelskiego.

ZAKOŃCZENIE

W ciągu ostatnich dziesięcioleci administracja publiczna uległa poważnym przeobrażeniom zarówno Polsce jak i na świecie. Nastąpiło odejście od modelu biurokratycznego na rzecz nowocześniejszego modelu menedżerskiego. Szerokie zastosowanie koncepcji NPM pozwoliło na poprawę jakości świadczonych usług, zmianę relacji na linii urząd-klient, klient-urząd, a także dzięki mierzeniu rezultatów i racjonalności wykorzystywania zasobów – umożliwiło wzrost efektywności funkcjonowania jednostek administracji publicznej.

Jednakże jak każda koncepcja tak i ta ma wady, które zostały opisane w rozdziale drugim.

Wątpliwości może budzić pierwszeństwo, jakie NZP daje wynikom przed procesami oraz procedurami. Nadmierny nacisk na wyniki może prowadzić administrację publiczną do akceptacji drogi na skróty i ignorowania faktu, że poprawa wejść procesów może prowadzić do lepszej jakości. Ponadto nacisk NZP na wykorzystywanie przez administrację publiczną właściwych biznesowi i nastawionych na efektywność metod i technik zarządzania może powodować, że oczekiwane przez obywateli usługi zostaną uznane za nieskuteczne, nieekonomiczne czy niepraktyczne. Wskazane wyżej zastrzeżenia nie przesądzają jednak o braku zasadności stosowania koncepcji NPM, skłaniają natomiast do poszukiwania nowych, skuteczniejszych rozwiązań, 'uszytych na miarę' administracji publicznej.

Na przestrzeni lat na bazie koncepcji NPM rozwinięto kolejne, m in. *Public Governance* (współrządzenie*), E-Government* (e-administracja), *Public Value Management* (koncepcja wartości publicznej), czy też *Open Government* (otwarty rząd). Zdaniem autorki z założeń każdej z metod należy czerpać rozsądnie i elastycznie z zachowaniem pewnej autonomii administracji publicznej uwzględniającej jej specyfikę i warunki funkcjonowania tak, aby mogła świadczyć usługi efektywnie, na najwyższym poziomie i z korzyścią dla interesariuszy.

LITERATURA:

[1] Bugdol M., *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej – teoria i praktyka*, Wyd. Diffin, Warszawa 2011.

[27] J. Supernat, *Administracja publiczna…* op.. cit., (dostęp 23.03.2017).

[2] Catlaw T., Chapman J., *A Comment on Stephen Page's*, What's New about New Public Management, Public Administration Review, 2007.

[3] Fábián A., *New Public Management and what comes after*, Current Issues of Business & Low, 2010.

[4] Hughes O., *Public Management and Administration. An Introduction*, Macmillan Press, London 1994.

[5] Izdebski H., *New Public Management i Public Governance, jako podstawowe kierunki nauki administracji publicznej/zarządzania publicznego*, [w:] A. Bosiacki, H. Izdebski i inni (red.) Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie, Wyd. Liber, Warszawa 2010.

[6] Kettl D., *The Global Public Management Revolution*, DC: Brooking Institution 2000.

[7] Kickert W., *Public Governance in the Netherland: An Alternative to Anglo-American „Managerialism"*, Public Administration 1997.

[8] Krynicka H., *Koncepcja nowego zarządzania w sektorze publicznym (New Public Management)*, Studia Lubuskie PWSZ w Sulechowie nr 2, Sulechów 2006.

[9] Marchewka-Bartkowiak K., *Nowe Zarządzanie Publiczne*, Infos, Zagadnienia Społeczno-Gospodarcze, nr 18/2014, Wyd. Sejmowe dla Biura Analiz Sejmowych.

[10] Musialik R, *Nowe Zarządzanie Publiczne i jego krytyka* [w:] J. Wołejszo, A. Letkiewicz (red.) Public Management 2011: funkcjonowanie organizacji publicznych w dynamicznym otoczeniu, tom 1, Szczytno 2011.

[11] Ochnio M., *Nowe zarządzanie publiczne, podstawowe cechy modelu. Jego zastosowanie w Polsce*, Stowarzyszenie Instytut Zmian, Working Pa-per nr 1/2012.

[12] Opolski K., Modzelewski P., *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, Wyd. CeDeWu, Warszawa 2011

[13] Pollit C., Bouckaert G., *Public Management Reform: A comparative Analyses*, Oxford University Press 2000

[14] Pratt D., NPM, *Globalization and Public Administration Reform*, [w:] J. Dator, D. Pratt, Y. Seo (red.), Fairness, Globalization and Political Institution: East Assia and Beyond, Honolulu 2006.

[15] Schubert T, *Empirical observations on New Public Management to increase efficiency in public research – Boone or bane?*, Research Policy 2009 (8).

[16] Zalewski A., *Teoria i praktyka nowego zarządzania publicznego*, [w:] M. Ostaszewski, M. Zaleska (red.) W stronę teorii i praktyki finansów, Wyd. Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2006.

[17] Zawicki M., *Deficyty współzarządzania publicznego w Unii Europejskiej*, [w:] A. Bosiacki, H. Izdebski i inni (red.) Nowe zarządzanie publiczne i public governance w Polsce i w Europie, Wyd. Liber, Warszawa 2010.

[18] Zawicki M., *Instrumenty Nowego Zarządzania Publicznego*, Zeszyty Naukowe nr 759, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego, Kraków 2007.

[19] Zawicki M., *New Public Management i Public Governance – zarys koncepcji zarządzania publicznego,* [w:] J. Hausner i M. Kukiełka (red.) Studia z zakresu zarządzania publicznego tom II, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2002.

[20] Van Helden J. G.,, *Is Financial Stres san Incentive for the Adoption of Businesslike Planning and Control in Local Government? A Comparative Study of Eight Dutch Municipalities*, Financial Accountability & Management, 16(1), United Kingdom 2000.

Internet

[21] Encyklopedia PWN, [http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/zarzadzanie;4000464.html], (dostęp 20.03.2017).

[22] Ochnio M., *Nowe Zarządzanie Publiczne (New Public Manegement) – podstawowe cechy modelu. Jego zastosowanie w Polsce*, [http://www.academia.edu/2130326/Nowe_Zarz%C4%85dzanie_Publiczne_New_Public_Management_podstawowe_cechy_modelu_._Jego_zastosowanie_w_Polsce], (dostęp 21.03. 2017).

[23] Supernat J., *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, [http://www.supenat.pl/artykuly/administracja_publiczna_w_swietle_koncepcji_new_public_management.html], (dostęp 21.03.2017).

STRESZCZENIE

Nowe zarządzanie publiczne – kierunki zmian w funkcjonowaniu sektora publicznego

W publikacji przedstawiono genezę, historię „Nowego Zarządzania Publicznego", jako koncepcji, która wprowadza podejście menedżerskie do zarządzania publicznego. W artykule podęto próbę usystematyzowania definicji NPM, jego charakterystyk, jak również przedstawiono krytyczną ocenę niektórych założeń tej koncepcji oraz stosowanych instrumentów na podstawie wybranych pozycji literaturowych. Zaprezentowano również pro-

pozycje rozwiązań, które mogłyby okazać się skuteczne w usprawnianiu funkcjonowania administracji publicznej w Polsce.

SUMMARY

New Public Administration – directions of changes in the functioning of the public sector

The publication presents the genesis, the history of New Public Administration (NPA) as a concept that introduces a managerial approach to public management. The paper attempts to systematize the definition of NPA, its characteristics, as well as a critical assessment of some of the assumptions of this concept and of the instruments used on the basis of selected subject publications. There are also proposals for solutions that could prove effective in improving the functioning of the public administration in Poland.

Agnieszka Taurogińska-Stich
Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych
we Wrocławiu

Kształtowanie kompetencji menedżersko-przywódczych w trakcie ćwiczenia „*KRYZYS-15*" i „*KRYZYS-16*" w Wyższej Szkole Oficerskiej Wojsk Lądowych imienia generała Tadeusza Kościuszki

WSTĘP

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie potencjału Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Lądowych imienia generała Tadeusza Kościuszki we Wrocławiu[1], w zakresie kształcenia efektywnych liderów wojskowych i cywilnych, poprzez włączenie do programu nauczania ćwiczeń dydaktycznych umożliwiających praktyczne przygotowanie do przyszłych wyzwań zawodowych absolwentów uczelni, w zakresie kształtowania kompetencji przywódczych, niezbędnych w zarządzaniu kryzysowym. Z racji specyficznych uwarunkowań prawnych i organizacyjnych kształcenia w Systemie Obronnym Rzeczpospolitej Polskiej, rola wyższego szkolnictwa wojskowego w tym zakresie jest kluczowa.

Złożony charakter systemu militarnego naszego kraju, w tym zadań obronnych Sił Zbrojnych, stał się wyznacznikiem do szerszego spojrzenia na potrzeby obrony oraz obronności i kształcenia w tym zakresie. Dotychczasowe, tradycyjne rozwiązania, dotyczące nauczania do stawiania oporu militarnym oddziaływaniom ewentualnego przeciwnika, nie są wystarczające, przez wzgląd na wielowymiarowe uwarunkowania współczesnych zagro-

[1] Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Lądowych imienia generała Tadeusza Kościuszki we Wrocławiu zwana dalej – WSOWL.

żeń, które charakteryzują się dynamiką zmian, w znacznym stopniu utrudniającą jakąkolwiek przewidywalność. Dziś zagrożenia militarne wykraczają poza sferę wojskową. Powoduje to potrzebę i konieczność przeznaczenia nowatorskich środków do identyfikacji zagrożeń oraz odpowiednio przygotowanego potencjału intelektualnego. Jedynie połączenie odpowiednich środków z kompetentnym, w zakresie bezpieczeństwa, personelem, pozwala na podjęcie efektywnych działań we właściwym czasie. Wiele mówi się o konieczności wprowadzenia zmian z Siłach Zbrojnych, od uproszczenia systemu dowodzenia do „pokoleniowej rewolucji", zauważając, że bez młodych, zdolnych żołnierzy przyszłości oraz menedżerów otwartych na nowe wyzwania, bez kadrowej rewolucji w całym systemie Sił Zbrojnych, nie będziemy mogli podołać wyzwaniom szeroko pojętego bezpieczeństwa naszej ojczyzny.

Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych, jako wojskowa uczelnia publiczna, zajmuje się kształceniem przyszłych oficerów Wojska Polskiego oraz studentów cywilnych, na potrzeby systemu bezpieczeństwa państwa. Do podstawowych jej zadań należy przygotowanie wysoko wykwalifikowanej kadry dowódczej Sił Zbrojnych Rzeczpospolitej Polskiej oraz wysoko wykwalifikowanych kadr dla instytucji pozawojskowych, które będą realizować współpracę z systemem militarnym, w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa[2]. Dokładne odzwierciedlenie specyfiki pracy wymienionych powyżej przyszłych grup zawodowych, spowodowało konieczność modernizacji procesu kształcenia i szkolenia studentów uczelni, w szczególności pod kątem kształtowania kompetencji w zakresie podejmowania działań w sytuacjach kryzysowych. Programy kształcenia uczelni zostały wzbogacone o przedmioty kształtujące kompetencje przywódcze zarówno przyszłych dowódców, jak i cywilnych menedżerów. To przenikanie się modeli i koncepcji efektywnego przywództwa, między zastosowaniami wojskowymi i cywilnymi, jest niezwykle kreatywne i zachęca do szerszego ich stosowania, ponieważ zarówno struktury wojskowe, jak i cywilne, muszą się odpowiednio przygotować do pełniejszego asymilowania efektywnych liderów w swoim składzie[3]. Ponad wszelką wątpliwość specyfika środowiska WSOWL przyczynia się do konieczności przygotowania jej absolwentów do zajmowania stanowisk, charakteryzujących się większą odpowiedzialnością w wykonywanej przez nich pracy[4]. Dzięki należytej edukacji osoby z określonymi umiejętnościami oraz wiedzą w danej dziedzinie, mają większy potencjał i większe osiągnięcia zarówno w życiu zawodowym, jak i prywatnym[5]. Okazuje się jednak, że sam fakt posiadania rzetelnej wiedzy nie przekłada się na osiągnięcie sukcesu zawodowego.

---

[2] za: [www.wso.wroc.pl], dostęp:10.03.2017.

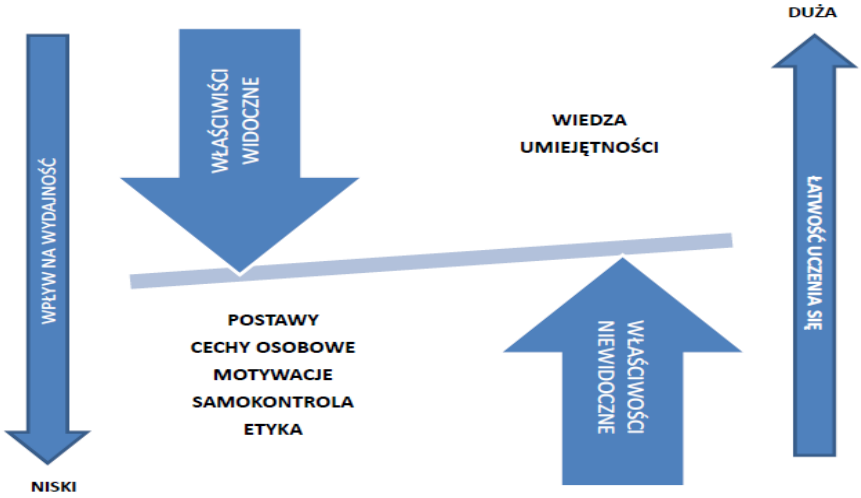
[3] J. Kacała, A. Michaluk, *Kształtowanie zachowań i postaw przywódczych dowódców i menedżerów*, Nauki o zarządzaniu – Management Sciences, 2014, nr 4, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław 2014, s.60.

[4] J. Kacała, A. Michaluk, *Zarządzanie karierą żołnierzy zawodowych sił zbrojnych RP – stan aktualny i kierunki doskonalenia*, Nauki o zarządzaniu –Management Sciences, 2013, nr 4 (170), Zeszyty Naukowe WSOWL, Wrocław 2013, s.137.

[5] T. R. Bacon, *Sztuka skutecznego przywództwa*, GWP, Sopot 2013, s. 7.

I. WARUNKI SKUTECZNEGO KSZTAŁTOWANIA KOMPETENCJI PRZYWÓDCZYCH W ZARZĄDZANIU KRYZYSOWYM W SYSTEMIE KSZTAŁCENIA WSOWL

Rozważania teoretyczne dotyczące kompetencji, usystematyzowały wiedzę na temat możliwości ich kształtowania, uzupełniania czy doskonalenia, już na etapie studiowania. Oczywistym jest, że rodzaj przyszłej działalności zawodowej determinuje pozyskanie określonej wiedzy, umiejętności oraz nawyków. Wiadomo również, że kombinacja niektórych składników cech osobowych, tj. inteligencja emocjonalna, temperament czy mentalność optymalizują przyszłe, pozytywne rezultaty zawodowe. Podążając za definicją kompetencji indywidualnych, małżeństwa S.M. Spencerów, postawy oraz podstawowe cechy danej osoby, która wykazuje związek przyczynowo skutkowy z mierzoną według przeciętnych kryteriów efektywnością pracy i ponadprzeciętnymi jej wynikami, osiąganymi w trakcie realizacji danego zadania lub w określonej sytuacji, mogą decydować o potwierdzeniu sukcesu w przygotowaniu do danego zawodu[6].



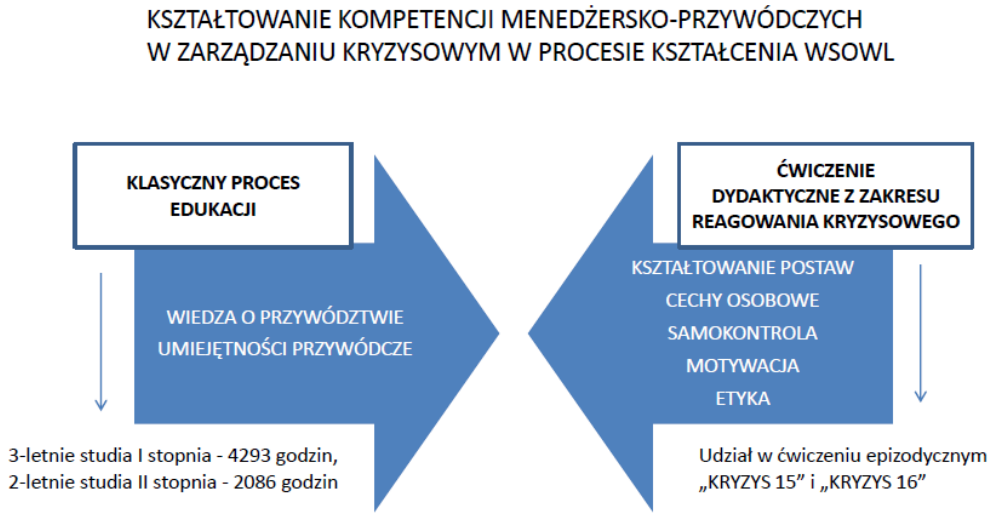
Rysunek 1. Komponenty kompetencji indywidualnej

Źródło: opracowanie własne za: L. M. Spencer, *Competence at Work: Models for Superior Performance*, 1993 r.

Podejmowane próby definiowania kluczowych czynników rozwoju studentów WSOWL, w celu uwzględnienia ich w aspekcie przygotowywania przyszłej kadry Sił Zbrojnych Rzeczpospolitej Polskiej oraz systemu bezpie-

[6] L. M. Spencer, *Competence at work*, Wiley, New York 1993 r., s. 9.

czeństwa narodowego, pozwoliły na doprowadzenie do sytuacji, w której możliwe było kształtowanie postaw i wyzwolenie zawodowego potencjału studentów w warunkach, w jakich przypuszczalnie będą pracowali. Innowacyjny sposób kształtowania kompetencji przywódczych (potrzebnych do pełnienia w przyszłości zawodowego stanowiska), pozwolił na przeprowadzanie zmian w sposobie ich rozwijania. Wyodrębniono dwa procesy, które z punktu widzenia niniejszego opracowania wydają się być niezbędne.

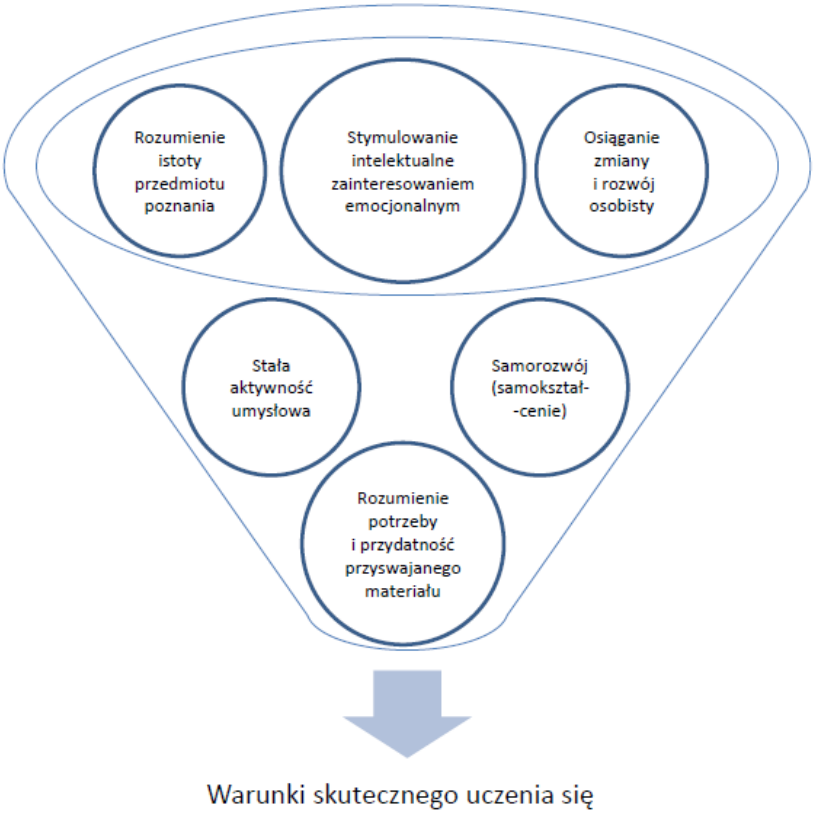


Rysunek 2. Model kształtowania kompetencji menedżersko-przywódczych w zarządzaniu kryzysowym w procesie kształcenia WSOWL

Źródło: opracowanie własne na podstawie: sprawozdania z projektu badawczo-naukowego, *Doskonalenie modelu kształcenia kandydatów na oficerów w zakresie umiejętności dowódczych oraz postaw i zachowań przywódczych,* pod kierownictwem płk dr Marka Kulczyckiego, Wrocław 2015 r.

Pierwszy proces odnosił się do nauki, czyli zdobywania wiedzy o byciu liderem (przywódcą) oraz nabywania umiejętności menedżerskich, drugi zaś odnosił się do wpływania na cechy osobowe i kształtowanie postaw, poprzez rozwijanie kompetencji społecznych, co w praktyce oznaczało umożliwienie studentom gromadzenia doświadczenia poprzez działanie, czyli wcielenie się w rolę lidera, inaczej mówiąc – doświadczanie bycia liderem w warunkach realizacji ćwiczenia z zakresu zarządzania kryzysowego „KRYZYS-15" oraz „KRYZYS-16". Wykonywanie nieprzypadkowych zadań, charakterystycznych dla przyszłego zawodu w trakcie ćwiczenia, miało na celu spełnienie warunków skutecznego uczenia się. Można do nich zaliczyć różnorodne

działania i operacje, w wyniku których materiał programowy zostaje opanowany[7].



Rysunek 3. Warunki skutecznego uczenia się

Źródło: opracowanie własne za: J. Półturzycki, *Dydaktyka dla nauczycieli,* Adam Marszałek, Toruń 2013 r.

Przyjęto, że w trakcie klasycznego procesu edukacji ważne jest kształtowanie kompetencji przywódczych, poprzez zdobywanie usystematyzowanej wiedzy o przywództwie. Twórcy programów kształcenia założyli, że do pozyskania wiedzy eksperckiej z zakresu przywództwa oraz kształtowania kompetencji przywódczych, wystarczające będą przedmioty z tego zakresu realizowane w wymiarze 4293 godzin, na 3-letnich studiach I stopnia oraz 2086 godzin, na 2-letnich studiach II stopnia[8]. Uznano jednak, że o ile zdo-

[7] J. Półturzycki, *Dydaktyka dla nauczycieli,* Adam Marszałek, Toruń 2013 r., 311 s.

[8] A. Michaluk i zespół, *Doskonalenie modelu kształcenia kandydatów na oficerów w zakresie umiejętności dowódczych oraz postaw i zachowań przywódczych*, Etap I Uwarunkowania procesu kształcenia kandydatów na oficerów Sił Zbrojnych RP w zakresie kompetencji przywódczych, 48/WZA/029/DzS, [CD-ROM] WSOWL Wrocław 2015 r.

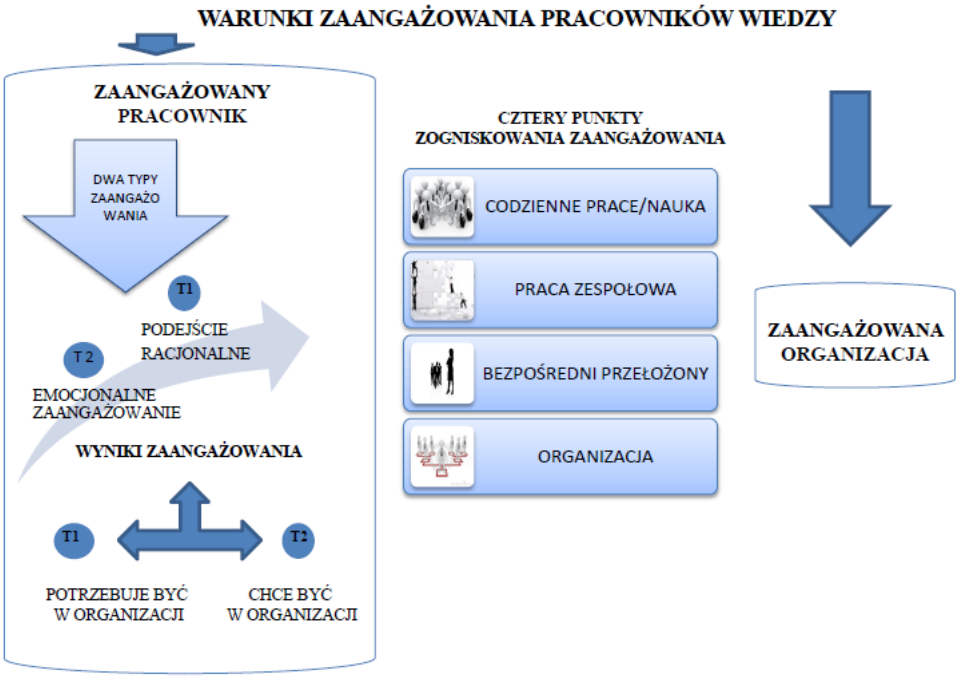
byta, w trakcie teoretycznych i praktycznych zajęć akademickich, wiedza na temat przywództwa jest wystarczająca, by rozumieć czym są szeroko pojęte kompetencje przywódcze, o tyle przyjęcie roli lidera, czyli bycie liderem-przywódcą, szczególnie w warunkach kryzysu, wymaga posiadania świadomości bycia liderem, na którą składają się, między innymi, odpowiednia postawa oraz cechy osobowe.

Właściwe przygotowanie kadr do efektywnej realizacji zadań, poprzez zapewnienie wzrostu wartości kapitału intelektualnego stało się podstawową składową sukcesu współczesnych organizacji, które bazują na tzw. modelu gospodarki, opartym na wiedzy, opisanym między innymi w „Strategii UE 2020"[9]. Zapisy niniejszej koncepcji odnoszą się do zabiegów związanych z umocnieniem rynku pracy, zrównoważonym rozwojem, koherencją ekonomiczną oraz szeroko pojętym kapitałem intelektualnym, który należy rozumieć jako innowacje oraz edukację. Główne zaś założenia optymalizacji edukacji w szkolnictwie wyższym, dotyczą zintensyfikowania współpracy pomiędzy światem nauki a praktyką, po to, by tworzone nowości były rezultatem pracy wspomnianych środowisk w znaczeniu rynkowym. Bez trudu można zauważyć, że koncepcja przyszłej pracy opartej na wiedzy, wymaga od pracowników nie tylko wchodzenia w wyznaczone role, ale głównie dostarczania przełomowych, innowacyjnych wyników. Bez właściwego zaangażowania emocjonalnego, które definiuje się jako stopień, w jakim pracownicy odczuwają dumę, radość, inspirację, w związku z czymś lub kimś w organizacji[10], będzie to znacznie utrudnione, a wręcz niemożliwe. Niebagatelną rolę w skutecznym osiąganiu wyznaczonych celów, odgrywa wysoki poziom zaangażowania, który stanowi istotną kompetencję efektywności pracy dla każdego obecnego, jak i przyszłego pracownika. Oczywistym jest również, że obecnie pracodawcy w porozumieniu z uczelniami poszukują absolwentów, którzy nie tylko osiągali bardzo dobre wyniki w nauce, lecz przede wszystkim wykazywali się zaangażowaniem poprzez prezentowanie otwartej postawy i zachowaniami wskazującymi na gotowość do pracy nad własnym rozwojem na rzecz uczelni oraz do współpracy koleżeńskiej.

Przegląd literatury przedmiotu ukazuje niezliczoną ilość definicji kompetencji, jednakże, jak wspomina Teresa Bauman, należy koncentrować się na tych opisach kompetencji, które przejawiają się w działaniu[11]. Opis kompetencji wg T. Bauman, należy interpretować, jako pewien wzorzec poprawności zachowania/działania, a stosowanie się do niego świadczyć ma o nabyciu stosownych kompetencji, które pozwalają to działanie poprawnie wykonywać[12]. Autorka charakteryzuje kompetencje, jako połączenie wiedzy, umiejętności oraz trudno weryfikowalnej gotowości do działania na oczekiwanym poziomie, przy czym świadomość określa, jako wewnętrzne subiektywne odzwierciedlenie rzeczywistości, zdobywane samodzielnie przez studenta[13]. W przeciwieństwie do samodzielnie zdobywanej świadomości, kom-

[9] "Strategia UE2020", [http://www.ukie.gov.pl].
[10] Corporate Leadership Council, *Driving Performance and Retention Through Employee Engagement.* [online] Corporate Corporate Executive Board, London 2004.
[11] T. Bauman (red.), *Praktyka badań pedagogicznych,* Impuls, Warszawa 2013 r., s. 83.
[12] Tamże, s. 83.
[13] Tamże, s. 83-88.

petencje rozważane są, jako efekt nauki, w tym przypadku „warsztatu lidera", których posiadanie uprawomocnia działania i decyzje, łącząc w ten sposób aspekty samodzielności i gotowości do podejmowania określonych działań z prawem do ich wykonywania[14].



Rysunek 4. Warunki zaangażowania pracowników wiedzy

Źródło: opracowanie własne za: Corporate Leadership Council, Driving Performance and Retention Through Employee Engagement. [online] Corporate Corporate Executive Board, London 2004.

II. KSZTAŁTOWANIE UMIEJĘTNOŚCI PRZEWODZENIA W SYTUACJI KRYZYSOWEJ W TRAKCIE ĆWICZEŃ DYDAKTYCZNYCH „KRYZYS-15" ORAZ „KRYZYS-16" W WSOWL

Za sprawą dynamicznych zmian w otoczeniu, uczelnia podjęła się wyzwania kształtowania indywidualnych kompetencji przywódczych u studentów wojskowych oraz cywilnych, koniecznych i niezbędnych w zarządzaniu kryzysowym. Skuteczne doskonalenie studentów, którzy mają stać się w pełni świadomymi przyszłymi liderami, wymagało atrakcyjnej propozycji edukacyjnej. Po rozważeniu wielu możliwości, zdecydowano się na przepro-

[14] G. Filipowicz, *Zarządzanie kompetencjami*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 11.

wadzenie kompleksowego ćwiczenia dydaktycznego, które dostarczyło całe spektrum możliwości kształtowania i doskonalenia umiejętności przywódczych w „kontekście sytuacyjnym". Rozmach, zasięg, właściwości oraz ilość zaangażowanych w ćwiczeniu poziomów organizacyjnych i stron, stworzyło doskonałą okazję do przygotowania studentów do pracy w wyjątkowo trudnych sytuacjach z zakresu zarządzania kryzysowego.

Ćwiczenia pod nazwą „KRYZYS-15" oraz „RENEGADE/SAREX-16/I połączone z ćwiczeniem KRYZYS-16", odbyły w czerwcu 2015 oraz 2016 roku. Cechą wspólną obu ćwiczeń było ich znaczenie dydaktyczne, w literaturze definiowane, jako podstawowa forma szkolenia umożliwiająca praktyczne przygotowanie do zawodu[15], którego celem, w tym przypadku, było doskonalenie umiejętności ćwiczących w zakresie kierowania działaniami[16], nauka procedur, kształtowanie umiejętności organizacji stanowisk kierowania oraz zasad współdziałania pomiędzy jednostkami wykonującymi zadania z zakresu zarządzania kryzysowego[17]. Jednocześnie w trakcie ćwiczenia szkoliły się z zakresu realizacji przedsięwzięć związanych z działaniami kryzysowymi, osoby funkcyjne grupy operacyjnej WSOWL.

Tematem dwudniowego ćwiczenia „KRYZYS-15", przeprowadzonego w WSOWL oraz na stadionie miejskim we Wrocławiu, było: „Reagowanie na zdarzenia o charakterze terrorystycznym, z wykorzystaniem pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczpospolitej Polskiej". Zagadnienia szkoleniowe oraz poszczególne etapy ćwiczenia skonstruowano w taki sposób, by móc zrealizować podstawowe cele ćwiczenia, tj. doskonalenie umiejętności w zakresie kierowania działaniami w ramach zarządzania kryzysowego, sprawdzenie skuteczności obowiązujących rozwiązań w zakresie wykorzystania pododdziałów SZ RP w reagowaniu na zdarzenia o charakterze terrorystycznym oraz zbadanie możliwości wprowadzania nowych rozwiązań w zakresie wykorzystania SZ RP do zwalczania terroryzmu[18].

Problematyka szkoleniowa dotyczyła wykorzystania wojskowych zgrupowań zadaniowych do ewakuacji ludności i wzmocnienia ochrony układu pozamilitarnego wybranych obiektów, wsparcia sił pozamilitarnych w trakcie likwidacji zagrożenia terrorystycznego obiektu podczas imprezy masowej, a także możliwości wykorzystania Sił Zbrojnych i układu pozamilitarnego w czasie zagrożenia o charakterze terrorystycznym. Stworzenie realistycznych warunków w trakcie tego cywilno-wojskowego ćwiczenia, z epizodycznym udziałem sił, świadczy o jego kompleksowym charakterze. Podstawowym celem ćwiczeń kompleksowych jest zharmonizowanie działania ćwiczących struktur organizacyjnych oraz doskonalenie płaszczyzn współdziałania w realizacji zadań obronnych, a także doskonalenie nawyków

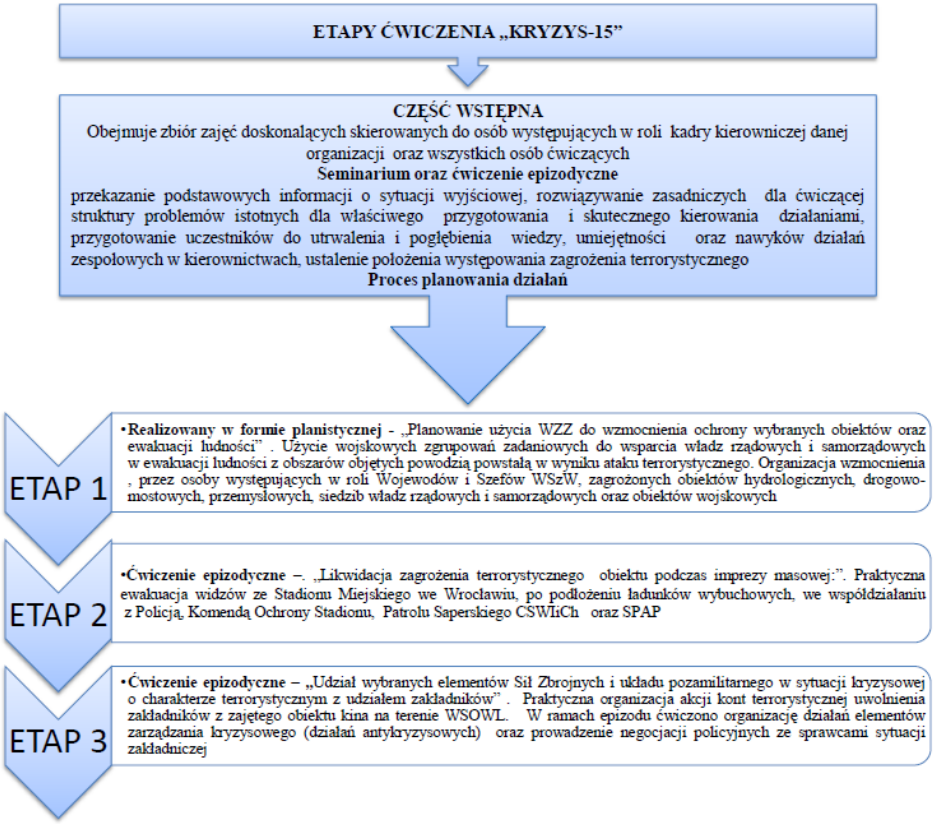
[15] J. Wołejszo, *Podstawy metodyczne ćwiczeń obronnych*, [w:] W. Kitler (red.), Metodyka przygotowania i prowadzenia ćwiczeń podsystemu niemilitarnego w systemie obronnym RP, TWO, Warszawa 2006 r., s. 67.

[16] Wydział Bezpieczeństwa WSOWL, Kierownictwo ćwiczenia, *Działanie wojsk w stanie kryzysu „KRYZYS-15"*, WSOWL, Wrocław 2015 r., s. 3

[17] Wydział Bezpieczeństwa WSOWL, Kierownictwo ćwiczenia, *RENEGADE/SAREX-16/I połączone z ćwiczeniem KRYZYS – 16,* WSOWL, Wrocław 2016 r., s. 3.

[18] Wydział Bezpieczeństwa WSOWL, Kierownictwo ćwiczenia, *Działanie wojsk w stanie kryzysu „KRYZYS-15", WSOWL".* Wrocław 2015 r., s. 3.

w kierowaniu podległymi strukturami organizacyjnymi[19]. Poniższy rysunek przedstawia poszczególne etapy i przebieg Ćwiczenia „KRYZYS-15".



Rysunek 5. Przebieg poszczególnych etapów ćwiczenia „KRYZYS-15"

Źródło: pracowanie własne za: W. Kitler (red.), *Metodyka przygotowania i prowadzenia ćwiczeń podsystemu niemilitarnego w systemie obronnym RP*, TWO, Warszawa 2006 r. oraz Wydział Bezpieczeństwa WSOWL, Kierownictwo ćwiczenia, *Działanie wojsk w stanie kryzysu „KRYZYS-15"*, WSOWL, Wrocław 2015 r.

Studenci wojskowi, Wydziału Nauk o Bezpieczeństwie oraz Wydziału Zarządzania WSOWL, wykonywali zadania układu militarnego, wcielając się w role pełnione, m. in. w Wojewódzkich Sztabach Wojskowych we Wrocławiu i Opolu oraz Wojskowych Zgrupowań Zadaniowych. Studenci cywilni Wydziałów WSOWL wykonywali zadania układu pozamilitarnego z zakresu zdań Wojewódzkiego Centrum Powiadamiania Ratunkowego, Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego, Miejskiego Centrum Zarządzania Kryzysowego Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, Miejskiego

[19] S. Olearczyk, *Formy ćwiczeń obronnych w podsystemie niemilitarnym*, [w:] W. Kitler (red.), Metodyka przygotowania i prowadzenia ćwiczeń podsystemu niemilitarnego w systemie obronnym RP, TWO, Warszawa 2006 r., s. 113.

Zespołu Zarządzania Kryzysowego, Sztabu Operacji Wojewódzkiej Komendy Policji we Wrocławiu, Zespołu Negocjacji Policyjnych. Ponadto wcielali się w role osób pracujących w prasie, radiu, telewizji, których zadaniem w trakcie ćwiczenia było, w zespołach 2-3 osobowych, cykliczne odwiedzanie punktów mediów, opracowywanie i stałe uaktualnianie właściwych informacji prasowych, prowadzenie wywiadów z osobami ćwiczącymi (studentami, dowódcami i żołnierzami), zbieranie materiału filmowego i fotograficznego oraz organizacja, prowadzenie i uczestnictwo w konferencji prasowej dla dziennikarzy lokalnych. Ponadto uczestnicy ćwiczenia mieli okazję poznać zasady tworzenia procedur oraz ochrony informacji o ćwiczeniu i zabezpieczeniu rejonu ćwiczenia.

Drugie szkolenie pod nazwą „RENEGADE/SAREX-16/I" połączone z ćwiczeniem „KRYZYS-16", swój duży rozmach zawdzięcza zespoleniu z międzynarodowym ćwiczeniem wojskowym ANAKONDA-16, które stanowi istotę szkolenia Sił Zbrojnych Rzeczpospolitej Polskiej. Jest to jedno z największych ćwiczeń szkoleniowych, które w 2016 r. przybrało charakter międzynarodowy. Po raz pierwszy w ćwiczeniu wzięły udział 24 państwa partnerskie i sojusznicze. Celem tego ćwiczenia było zgrywanie narodowych i koalicyjnych dowództw oraz pododdziałów w ramach połączonej operacji obronnej w warunkach zagrożeń hybrydowych. Dodatkowym aspektem ćwiczenia była weryfikacja i sprawdzanie funkcjonowania systemu i procedury realizacji zadań w ramach funkcji państwa gospodarza[20].

Uczelnia wykorzystując złożoność oraz zasięg ćwiczenia międzynarodowego przystąpiła do działań z własnym ćwiczeniem szkoleniowym „KRYZYS-16", którego założeniem było doskonalić, uczyć, sprawdzić, zweryfikować umiejętności uczestników (studentów i podchorążych) w zakresie wykorzystania procedur działania, organizacji stanowisk kierowania oraz zasad współdziałania pomiędzy jednostkami wykonującymi zadania z zakresu zarządzania kryzysowego o charakterze terrorystycznym, realizacji przedsięwzięć związanych z działaniami kryzysowymi oraz zweryfikować możliwości wykorzystania systemu informatycznego w zakresie wsparcia procesu decyzyjnego podczas wykonywania zadań i sprawdzenie spójności obowiązujących dokumentów regulujących funkcjonowanie SZ RP w systemie AT państwa[21].

Przyjęte scenariusze ćwiczeń dały możliwość kształtowania przyszłych liderów na potrzeby Sił Zbrojnych RP oraz systemu bezpieczeństwa państwa. Umożliwiły sprawdzenie reakcji ćwiczących na cały zakres obowiązków związanych z byciem liderem. Studenci, w praktyce, mogli wykorzystać wiedzę zdobytą podczas zajęć akademickich dotyczących procedur działania oraz zasad współdziałania pomiędzy jednostkami wykonującymi zadania z zakresu zarządzania kryzysowego. W trakcie ćwiczenia „KRYZYS-16", przejmowali role osób funkcyjnych grupy operacyjnej, związanych z działaniami kryzysowymi oraz kierujących działaniami zarządzania kryzysowego. Organizowali stanowiska kierowania w systemie bezpieczeństwa państwa.

[20] [http://anakonda.do.wp.mil.pl/pl/2.html].

[21] Wydział Bezpieczeństwa WSOWL, Kierownictwa ćwiczenia *„RENEGADE/SAREX-16/I połączone z ćwiczeniem KRYZYS-16"*, WSOWL, Wrocław 2016 r., s. 3.

Podejmowali próby reagowania na zdarzenia o charakterze terrorystycznym, wykorzystując obowiązujące akty prawne systemu antyterrorystycznego SZ RP. Ponadto mieli możliwość poznania i uczenia się wykorzystania w praktyce systemów informatycznych (Platforma Operacyjna Zarządzania Kryzysowego POZK:(baza danych, sił i środków dla województwa dolnośląskiego, Aloha, Marplot, Symulator Zdarzeń Lądowych) w zakresie wsparcia procesu decyzyjnego podczas wykonywania zadań zarządzania kryzysowego.

Poszczególne elementy ćwiczenia „KRYZYS-15" oraz „KRYZYS-16" tworzyły optymalne warunki doskonalenia kompetencji studentów-liderów, zarówno cywilnych jak i wojskowych. W myśl rozumienia teorii społecznego uczenia się przyjęto, że działanie wzmacnia obserwacja zachowania innych ludzi, którzy samo-regulują swoje zachowania na podstawie obserwowanych wzorów w otoczeniu[22]. Pierwszym krokiem nauki budowania emocjonalnego zaangażowania była dobrowolna deklaracja udziału podchorążych i studentów cywilnych WSOWL w ćwiczeniu. Zbiór przyczyn, dla których studenci chętnie zadeklarowali uczestnictwo w ćwiczeniu, w ich opinii, dotyczył głównie potrzeby sprawdzenia się w działaniu i uświadomieniu, jak to jest być liderem, w szczególności w sytuacjach trudnych. Pod opieką nauczycieli uczelni, kierownictwa ćwiczenia oraz przedstawicieli służb i instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo z terenu województwa dolnośląskiego (Dolnośląski Urząd Wojewódzki, Miejskie Centrum Zarządzania Kryzysowego, Państwowa Straż Pożarna, Policja, Wojewódzki Sztab Wojskowy, Tauron Polska Energia), uczestnicy uczyli się funkcjonowania poszczególnych jednostek, zapoznawali z procedurami oraz zasadami współpracy. Odgrywając role liderów-przywódców prowadzili negocjacje i podejmowali decyzje, wykonywali zadania typowe dla obsady struktur zarządzania sytuacją kryzysową oraz sytuacją kryzysową o charakterze terrorystycznym. Na podstawie znajomości narzędzi służących do wielorakiego podejmowania decyzji (modeli oceny prawdopodobieństwa i podejmowania decyzji w sytuacji ryzykownej) mieli możliwość dokonywania wyborów ryzykownych[23].

Tematem ćwiczenia KRYZYS-16 było: „Przeciwdziałanie zagrożeniom z powietrza w ramach systemu Obrony Powietrznej Rzeczypospolitej Polskiej oraz na lądzie podczas intensyfikacji działań hybrydowych. Udział Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w służbie ratownictwa lotniczego i morskiego"[24]. Podejmowane działania doskonalące kompetencje studentów-liderów wynikały z poszczególnych etapów realizacji założonego scenariusza. Istotą etapu 1-go szkolenia pt. „Reagowanie na aktywnego strzelca", było testowanie i weryfikowanie kompetencji przywódczych studentów cywilnych i wojskowych, w zakresie umiejętności reagowania, zgodnego z procedurami, na zaistniałe zagrożenie terrorystyczne w postaci aktywnego zabójcy. Studenci występowali w roli osób funkcyjnych ochrony budynku,

[22] A. Badura, *Teoria społecznego uczenia się,* PWN, Warszawa 2015 r., s. 38.

[23] J. Sokołowska, Psychologia decyzji ryzykownych. *Ocena prawdopodobieństwa i modele wyboru w sytuacji ryzykownej.* Wydawnictwo Szkoły Wyższej Psychologii Społecznej – „Academica, Warszawa, 2005 r., s. 106.

[24] Wydział Bezpieczeństwa WSOWL, Kierownictwo ćwiczenia, *RENEGADE/SAREX-16/I połączone z ćwiczeniem - KRYZYS – 16,* WSOWL, Wrocław, 2016 r., s. 6.

grupy interwencyjnej oraz dowódcy zmiany SUFO[25]. Musieli w trakcie wystąpienia sytuacji kryzysowej pod wpływem stresu związanego z zagrożeniem utraty życia swojego i osób przebywających na terenie Uczelni, zadbać o sprawny, zgodny z obowiązującą procedurą, przepływ informacji do grupy interwencyjnej, pododdziału alarmowego szkoły, służby zdrowia i Policji. Pododdział szturmowy złożony z podchorążych Uczelni odpowiedzialny był za zatrzymanie aktywnego strzelca i zabezpieczenie budynku. Kolejnym elementem ćwiczenia była informacja o podłożonym ładunku wybuchowym na terenie WSOWL przekazana Oficerowi Dyżurnemu. W ramach tego zadania, osoba w roli Oficera Dyżurnego, miała uruchomić procedury bezpieczeństwa funkcjonujące w uczelni, natomiast podchorążowie odpowiedzialni byli za ewakuację całego stanu osobowego WSOWL do wyznaczonych miejsc zbiórki. Osoby ćwiczące w epizodzie pierwszym i w ramach przeciwdziałania bombowemu zamachowi terrorystycznemu, odgrywały również role decydentów, podmiotów realizujących przeciwdziałanie, wprowadzając stan gotowości dla wszystkich służb zajmujących się usuwaniem skutków zagrożenia (Dolnośląskiego Wojewódzkiego Komendanta Policji we Wrocławiu, Wojewody Dolnośląskiego, Starosty powiatu, organu gminy czy Straży Granicznej Wojska Polskiego. Wcielenie się w ich rolę wymagało wcześniejszego zaznajomienia się (w trakcie zapoznania z sytuacją wyjściową do ćwiczenia) ze specyfiką tych stanowisk oraz podstawami prawnymi dotyczącymi ich obowiązków i zadań, szczególnie w przypadku przeciwdziałania terroryzmowi.

Doskonalenie kompetencji liderów u studentów WSOWL podczas realizacji drugiego etapu ćwiczenia pt. „Likwidacja zagrożenia terrorystycznego obiektu podczas imprezy masowej", odbywała się w trakcie reagowania na zdarzenie o charakterze zakładniczym w strefie hali sportowej WSOWL. Scenariusz zakładał wtargnięcie na teren Uczelni, w trakcie imprezy masowej, grupy uzbrojonych terrorystów i wzięcie 70 zakładników. Uczestnicy całą dobę ćwiczyli działania wybranych pododdziałów do zabezpieczenia pierścieni wewnętrznych oraz zewnętrznych wokół zagrożonego obiektu. Organizowali akcję kontr terrorystyczną uwolnienia zakładników z zajętego obiektu. W ramach organizacji działań, w roli Komendanta Wojewódzkiego Policji, powołano Sztab Dowódcy operacji. Ćwiczący uczyli się zasad przygotowywania i wdrażania procedur, dokumentacji jednostek zarządzania kryzysowego oraz wykonywania zadań w tym zakresie. Koordynowali działania pomiędzy jednostkami zarządzania kryzysowego a strukturami policyjnymi oraz wojskowymi, w zarządzaniu sytuacją niebezpieczną o charakterze terrorystycznym. Duży nacisk położono na naukę umiejętnego korzystania z procedur oraz prowadzenia negocjacji policyjnych z terrorystami, a także na praktykę podejmowania decyzji w sytuacji kryzysowej, która wymaga zespolenia i udziału wielu uczestników oraz wielokryterialnego podejścia w decydowaniu.

[25] SUFO – Specjalistyczne Uzbrojone Formacje Ochronne.

Tabela 1. Podstawowe parametry ćwiczenia „RENEGADE/SAREX-16/I połączone z ćwiczeniem KRYZYS-16"

DATA ĆWICZENIA	MIEJSCE ĆWICZENIA	FORMA/RODZAJ CWICZENIA	OSOBY FUNKCYJNE WSOWL	UDZIAŁ
Od 07 do 09 czerwca 2016r.	Teren WSOWL	Kompleksowe, ćwiczenie cywilno-wojskowe	Wyznaczeni pracownicy Uczelni, kierownictwo ćwiczenia, studenci cywilni i wojskowi,	Wybrane elementy SZ RP oraz układu pozamilitarnego
	• budynek dydaktyczny • budynek sali gimnastycznej	• doskonalące • narodowe • jednostronne • wieloszczeblowe • taktyczno-specjalistyczne z zakresu : • przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym z powietrza oraz na lądzie • prowadzenia akcji poszukiwawczo ratowniczych w obszarze morskim i lądowym	• Kierownik ćwiczenia. • Zastępca kierownika. • Zastępca kierownika ćwiczenia ds. reagowania. • Pełnomocnik zastępcy kierownika ćwiczenia ds. reagowania kryzysowego. • Oficer operacyjny. • Zastępca kierownika ćwiczenia. ds. zabezpieczenia logistycznego. • Pomocnik zastępcy kierownika ćwiczenia ds. wojskowych; • Pomocnik zastępcy kierownika ćwiczenia ds. układu pozamilitarnego. • Szef sztabu kierownictwa ćwiczenia. • Szef zespołu autorskiego. • Szef zespołu analizy, oceny i omówienia ćwiczenia. • Szef zespołu badawczego • Szef zespołu wsparcia psychologicznego. • Szef zespołu podawania wiadomości . • Szef zespołu zabezpieczenia teleinformatycznego.	Wybrane elementy SZ RP (podgrywający): • Podchorążowie • Pododdział Szturmowy WSOWL Wybrane elementy układu pozamilitarnego (zakładnicy) • studenci cywilni • pracownicy ochrony fizycznej Uczelni SUFO • pracownicy etatowi kancelarii WSOWL • wsparcie sił ratownictwa lotniczego, morskiego oraz wojewódzkiego i regionalnego z zakresu zarządzania kryzysowego

Źródło: opracowanie własne za: M. Busłowicz, prezentacja multimedialna, Kryzys-16 element ćwiczenia RENEGADE/SAREX-16/I, Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych imienia generała Tadeusza Kościuszki, Wrocław, czerwiec 2016 r.

Tabela 2. Zaangażowane siły i środki w ćwiczeniu „RENEGADE/ SAREX-16/I – KRYZYS-16", pt. „Likwidacja zagrożenia terrorystycznego obiektu podczas imprezy masowej"

JEDNOSTKI ORGANIZACYJNE
1. Centrum Powiadamiania Ratunkowego
2. Wojewódzkie centrum i zespół zarządzania kryzysowego
3. Miejskie centrum i zespół zarządzania kryzysowego
4. Sztab dowódcy operacji policyjnej
5. Zespół negocjacji policyjnych
6. Pododdziały zabezpieczenia miejsca zdarzenia (podchorążowie WSOWL)
7. Pododdziały zabezpieczające zdarzenie (podchorążowie WSOWL)
8. Grupa szturmowa (podchorążowie WSOWL)
Elementy podgrywające: 1. Sprawcy [(6 osób) 4 podchorążych w tym jeden wyposażony w broń z amunicją ślepą, dynamit i petardy (wykorzystanie jedynie podczas początkowej fazy sytuacji zakładniczek, negocjatorzy policyjni z KWP we Wrocławiu (2 osoby)]. 2. Rządowe Centrum Bezpieczeństwa. 3. Wojewódzki Sztab Wojskowy. 4. Studenci Wydziału Nauk o Bezpieczeństwie – podgrywali element szczebla centralnego i wojewódzkiego, do którego spływają meldunki, wnioski i sprawozdania z jednostek ćwiczących.

Źródło: opracowanie własne za: planem ćwiczenia RENEGADE/SAREX 16/I połączonego z ćwiczeniem *pk. KRYZYS-16, Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych imienia generała Tadeusza Kościuszki,* Wrocław, czerwiec 2016 r.

Budowanie świadomości odpowiedzialności lidera i nauczenie studentów korzystania z informatycznego wsparcia (symulacja, baza danych, ewidencja zdarzeń) w procesie podejmowania decyzji w sytuacji nadzwyczajnej/kryzysowej, było założeniem 3-go etapu ćwiczenia pt. „Blackout – wyłączenie prądu w części Wrocławia". Istotnym było by studenci zrozumieli zasady podejmowania decyzji podczas zdarzenia o wielorakich rozległych skutkach wtórnych zdarzenia oraz podejmowania wspólnych działań administracji publicznej, a także nabycie umiejętności hierarchizowania potrzeb i wag kryteriów przez ćwiczące zespoły. Studenci musieli zmierzyć się z sytuacją ataku terrorystycznego, podczas którego doszło do zniszczenia linii sieci najwyższych napięć (sieci elektroenergetycznej) w dużej aglomeracji miejskiej (Wrocław). W tym przypadku zaangażowane siły i środki to przede wszystkim oprogramowanie: POZK, Aloha, Marplot, symulator Zdarzeń Lądowych. Sposób stosowania udostępnionych narzędzi w trakcie ćwiczenia, doskonale obrazował zdobyte w procesie kształcenia akademickiego, kompetencje i umiejętności przywódcze. Zadaniem ćwiczących było: odebranie informacji, sprawne korzystanie z procedur. Nie należy zapominać również

o udziale studentów w pracach przygotowawczych. Włączali się oni w proces tworzenia zakładki poświęconej ćwiczeniu na stronie internetowej www.wso.wroc.pl, a także opracowywali informacje prasowe z przygotowań ćwiczenia.

ZAKOŃCZENIE

Nabycie w trakcie studiów i samodzielnego studiowania kompetencji przywódczych jest niezbędne do stawania się autentycznym liderem-przywódcą, który dzięki należytemu przygotowaniu unika błędów w kierowaniu organizacją i kapitałem ludzkim. Ważne jest, aby w trakcie studiów student zapoznał się z zasadami przywództwa, zrozumiał je, a przede wszystkim postępował zgodnie z zasadami skutecznego przewodzenia w odniesieniu do modelu, w którym przyjmuje się, że styl taki będzie uzależniony od postaw, cech osobowych, doświadczeń we wzajemnym oddziaływaniu przywódcy i podwładnych oraz kontekstu sytuacyjnego. Dziś już wiadomo, że, w odróżnieniu od świadomości[26], kompetencji przywódczych można się nauczyć. Świadomość nabywana jest przez studentów samodzielnie, jest to ich wewnętrzne, subiektywne odzwierciedlenie rzeczywistości nie dającej ująć się we wzorce poprawności. Nie poddaje się procesowi nauczania, a jednak jest niezbędna do[27] przewodzenia. Myślenie liderów w kategorii wieloletnich celów strategicznych, może zdecydowanie poprawić się tylko wtedy, gdy nastąpi zmiana świadomości i postaw ukierunkowana na przekonanie, że „strategiczne nie oznacza schematycznie, a elastycznie, spontanicznie, emocjonalnie, bezrefleksyjnie"[28]. Choć w pewnym uproszczeniu, to jednak zdolność Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Lądowych do stworzenia innowacyjnego projektu kształtującego m. in. kompetencje przywódcze, niezbędne w zarządzaniu kryzysowym, przyszłych absolwentów, przy jednoczesnym nabywaniu świadomości roli przywódcy, zasługuje na uznanie.

LITERATURA:

[1] Bacon T. R., *Sztuka skutecznego przywództwa*, GWP, Sopot 2013.

[2] Badura A., *Teoria społecznego uczenia się*, PWN, Warszawa 2015.

[3] Bauman T. (red.), *Praktyka badań pedagogicznych*, Impuls, Kraków 2013.

[4] Corporate Leadership Council, Driving Performance and Retention Through Employee Engagement. [online] Corporate Corporate Executive Board, London 2004.

[26] T. Bauman (red.), *Praktyka badań pedagogicznych,* Impuls, Warszawa 2013 r., s. 96-133.
[27] Tamże, s. 96.
[28] B.M. Jasiński, A. Wierzbic (red), *Paradoksy w zarządzaniu,* Presscom, Wrocław 2016 r., s 16.

[5] Filipowicz G., *Zarządzanie kompetencjami*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2014.

[6] Glińska P., *Wymagający dowódca*, Polska Zbrojna, 2017 r., nr 4 (852) kwiecień.

[7] Harmoszewski Ł., *Paradoks elastyczności i podejścia strategicznego do przywództwa organizacyjnego – problem rzeczywisty czy wyobrażony,*[w:] B.M. Jasiński, A. Wierzbic (red.) *Paradoksy w zarządzaniu,* PRESSCOM, Wrocław, 2016.

[8] Kacała J., Michaluk A., *Kształtowanie zachowań i postaw przywódczych dowódców i menedżerów,* Nauki o zarządzaniu –Management Sciences, 2014, nr 4, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław 2014.

[9] Kacała J., Michaluk A., *Zarządzanie karierą żołnierzy zawodowych sił zbrojnych RP – stan aktualny i kierunki doskonalenia*, Nauki o zarządzaniu – Management Sciences, 2013, nr 4 (170), Zeszyty Naukowe WSOWL, Wrocław 2013.

[10] Michaluk A. i zespół, Sprawozdanie z projektu badawczo-naukowego, *Doskonalenie modelu kształcenia kandydatów na oficerów w zakresie umiejętności dowódczych oraz postaw i zachowań przywódczych*, Etap I, *Uwarunkowania procesu kształcenia kandydatów na oficerów Sił Zbrojnych RP w zakresie kompetencji przywódczych*, 48/WZA/029/DzS, [CD-ROM] WSOWL Wrocław 2015.

[11] Okoń W., *Wprowadzenie do dydaktyki ogólnej*, Wyd. V. Warszawa 2003.

[12] Olearczyk S., *Formy ćwiczeń obronnych w podsystemie niemilitarnym,* [w:] Kitler W. (red.), *Metodyka przygotowania i prowadzenia ćwiczeń podsystemu niemilitarnego w systemie obronnym RP, TWO,* Warszawa 2006.

[13] Półturzycki J., *Dydaktyka dla nauczycieli*, Adam Marszałek, Toruń 2013.

[14] Sokołowska J., *Psychologia decyzji ryzykownych*, SWPS, Warszawa 2005.

[15] Spencer L. M., *Competence at work*, Wiley, New York, 1993.

[16] Suchy R., *Pokoleniowa rewolucja*, Polska Zbrojna, 2017 r., nr 4 (852) kwiecień.

[17] Wołejszo J., *Podstawy metodyczne ćwiczeń obronnych*, [w:] W. Kitler (red.), *Metodyka przygotowania i prowadzenia ćwiczeń podsystemu niemilitarnego w systemie obronnym RP*, TWO, Warszawa 2006.

[18] Wydział Bezpieczeństwa WSOWL, Kierownictwo ćwiczenia, *Działanie wojsk w stanie kryzysu „KRYZYS-15”,* WSOWL, Wrocław 2015.

[19] Wydział Bezpieczeństwa WSOWL, Kierownictwo ćwiczenia, *RENEGADE/SAREX-16/I połączone z ćwiczeniem KRYZYS-16,* WSOWL, Wrocław 2016.

Źródła internetowe

[20] [www.wso.wroc.pl] z dnia 10.03.2017.

[21] [http://www.ukie.gov.pl.Strategia UE2020] z dnia 09.03.2017.

[22] [http://anakonda.do.wp.mil.pl/pl/2.html] z dnia 01.10.20-16.

[23] [http://trybun.org.pl/20-16/05/31/anakonda-16] z dnia 01.07.20-16.

Spis tabel

Tabela 1. Podstawowe parametry ćwiczenia „RENEGADE/SAREX-16/I połączone z ćwiczeniem KRYZYS -16"

Tabela 2. Zaangażowane siły i środki w ćwiczeniu „RENEGADE/SAREX-16/I – KRYZYS -16", pt. „Likwidacja zagrożenia terrorystycznego obiektu podczas imprezy masowej

Spis rysunków

Rys. 1. Komponenty kompetencji indywidualnej

Rys. 2. Model kształtowania kompetencji menedżersko-przywódczych w zarządzaniu kryzysowym w procesie kształcenia WSOWL

Rys. 3.Warunki skutecznego uczenia się

Rys. 4. Warunki zaangażowania pracowników wiedzy

Rys. 5. Przebieg poszczególnych etapów ćwiczenia „KRYZYS-15"

STRESZCZENIE

Kształtowanie kompetencji menedżersko-przywódczych w trakcie ćwiczenia *„KRYZYS-15"* i *„KRYZYS-16"* w Wyższej Szkole Oficerskiej Wojsk Lądowych imienia generała Tadeusza Kościuszki

W artykule przedstawiono przykład kształtowania kompetencji menedżersko-przywódczych niezbędnych w zarządzaniu kryzysowym, realizowanym w grupie studentów cywilnych oraz kandydatów na oficerów WP w WSOWL., podczas praktycznego ćwiczenia dydaktycznego „KRYZS-15" i „RENEGADE/SAREX-16/I" - „KRYZYS-16". Jak dowiedziono w artykule,

wykonywanie nieprzypadkowych zadań, charakterystycznych dla przyszłego zawodu, warunkuje osiągnięcie optymalnych efektów kształcenia umożliwiających praktyczne przygotowanie do osiągania sukcesów w dowodzeniu oraz kierowaniu jednostką administracji publicznej w szczególności w warunkach kryzysu.

Summary

Shaping of managerial and leadership competences, during the exercise "KRYZYS-15" and "KRYZYS-16" at the Military Academy of Land Forces of the General Tadeusz Kościuszko

The article presents an example of shaping managerial and leadership competences necessary in crisis response, implemented in the group of Cadets and civilian students at WSOWL, during the practical training "KRYZS-15" and "RENEGADE / SAREX-16 / I" – "KRYZYS-16" As argued in the article, performing non-accidental tasks specific to a future profession it determines the attainment of optimal learning outcomes enabling practical preparation for achieve success in commanding and directing a public administration unit, especially under conditions of crisis.