



PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ
I ZARZĄDZANIE

ŁÓDŹ - WARSZAWA 2015 | ISSN 1733-2486



TOM
ZESZYT
CZĘŚĆ

REDAKCJA:

Bartłomiej Stopczyński | Michał Turniak

Strategia jednostki samorządu terytorialnego w świetle wyzwań XXI wieku



WYDAWNICTWO
SPOŁECZNEJ AKADEMII NAUK

Zeszyt recenzowany

Korekta językowa

Wydawnictwo Społecznej Akademii Nauk

Skład i łamanie

Dominika Świech

Projekt okładki

Marcin Szadkowski

© Copyright by Społeczna Akademia Nauk

ISSN: 1733-2486

Wersja drukowana wydania jest wersją podstawową

Wersja elektroniczna publikacji dostępna na stronie: piz.san.edu.pl

Druk i oprawa

Mazowieckie Centrum Poligrafii,

www.c-p.com.pl; biuro@c-p.com.pl



WYDAWNICTWO
SPOŁECZNEJ AKADEMII NAUK

Spis treści

Wprowadzenie.....	5
Tomasz Studzieniecki, <i>Strategie rozwoju polskich euroregionów</i>	13
Marta Jankowska, <i>Elementy koncepcji smart city w strategii rozwoju miasta Poznania</i>	29
Krystyna Celarek, <i>Znaczenie strategii rozwoju powiatu chrzanowskiego w procesie zarządzania infrastrukturą drogową</i>	45
Piotr Nowaczyk, <i>Małe porty morskie w strategiach rozwoju gmin nadmorskich</i>	57
Artur J. Kożuch, <i>Problem demarkacji dyscyplin naukowych w dziedzinie nauk ekonomicznych na przykładzie zastosowania rachunku kosztów w badaniach JST</i>	73
Edward Wiśniewski, <i>Przestrzenne zróżnicowanie poziomu rozwoju gospodarczego powiatów województwa zachodniopomorskiego</i>	97
Tomasz Studzieniecki, <i>Turystyka w strategiach i programach rozwoju gminy – studium przypadku miasta Szczecina</i>	115
Arkadiusz Malkowski, <i>Konkurencyjność regionalna obszarów przygranicznych na przykładzie rozwoju Polski Wschodniej</i>	131
Izabela Zabielska, <i>Realizacja współpracy zagranicznej w świetle dokumentów strategicznych województw (na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego)</i>	147
Andrzej Pomykański, <i>Zarządzanie wiedzą przedsiębiorstwa w aspekcie regionalnym</i>	161
Agata Pierścieniak, <i>Współpraca z JST jako determinanta realizacji strategii terytorialnych w latach 2014–2020</i>	173
Rafał Mazur, <i>Marketing wewnętrzny jako element rozwoju jednostek samorządowych</i>	187
Katarzyna Szara, <i>Ocena wykorzystania funduszy unijnych w gminach Podkarpacia</i>	203
Elżbieta Wansacz, <i>Realizacja strategii jednostki samorządu terytorialnego a fundusze unijne</i>	217
Krzysztof Dziadek, <i>Projekty europejskie realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego a jednostki biznesowe – istota, różnice i kluczowe problemy ich realizacji</i>	229

Beata Zaleska, Dariusz Kotarski, <i>Audyt wewnętrzny wybranych zagadnień budżetu zadaniowego w jednostce samorządu terytorialnego</i>	243
Ireneusz Rosiek, <i>Planowanie strategiczne jednostki samorządu terytorialnego w modelu kontroli zarządczej</i>	257
Katarzyna Wojtaszczyk, <i>Doskonalenie zarządzania zasobami ludzkimi warunkiem rozwoju jednostek samorządu terytorialnego</i>	273
Izabela Różańska-Bińczyk, Paweł Łuczak, <i>Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi w Jednostkach Samorządu Terytorialnego</i> ..	287
Agata Pierścieniak, Grzebyk Mariola, <i>Przygotowanie instytucjonalne urzędów gmin z Podkarpacia do realizacji strategii w latach 2014–2020</i>	301
Małgorzata Krajewska-Nieckarz, <i>W kierunku nowych struktur organizacji sektora publicznego</i>	315
Tadeusz Truskolaski, Kamil Waligóra, <i>Zarządzanie strategicznymi projektami na przykładzie gospodarki odpadami w mieście Białystok</i>	329
Edyta Spodarczyk, <i>Role interesariuszy w koncepcji społecznej odpowiedzialności w środowisku lokalnym. Koncepcja Złotego Trójkąta</i>	345
Bartłomiej Stopczyński, <i>Media społecznościowe w komunikacji marketingowej samorządu terytorialnego na przykładzie miasta Szczecinek</i>	363
Dominika Kaczorowska-Spychalska, <i>Weblogs as a Communication Tool of Polish Cities</i>	375
Adam Wyszomirski, Tadeusz Chruściel, <i>Komunikacja społeczna samorządu terytorialnego</i>	389
Michał Turniak, <i>Potencjał wykorzystania techniki reverse placement w marketingu terytorialnym</i>	401
Marek Sempach, <i>Prototyp „wzorcowego” wizerunku współczesnej zorientowanej rynkowo partii politycznej</i>	417
Muzahim Al.-Noorachi, Bartłomiej Stopczyński, <i>Orientacja na klienta w jednostkach komunalnych miasta Łodzi</i>	433
Grzegorz Ignatowski, <i>Znaczenie kodeksów etycznych dla dobrego funkcjonowania i poprawy wizerunku jednostek samorządu terytorialnego (na przykładzie powiatu szczecineckiego)</i>	447

Wprowadzenie

W zeszycie 4 tomu XVI czasopisma „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” opublikowano 30 artykułów z tematyki poświęconej zagadnieniom zarządzania jednostką samorządu terytorialnego. Znajdują się w nim publikacje związane z formułowaniem i wdrażaniem strategii rozwoju jednostek samorządowych, zarządzaniem zasobami ludzkimi, finansami gmin i powiatów, funduszami unijnymi, marketingiem i komunikacją, planowaniem przestrzennym, jak również etyką działania gmin i powiatów. Zawartość wydania stanowi dorobek autorów środowisk akademickich w Polsce, reprezentujących takie uczelnie, jak: Społeczna Akademia Nauk, Akademia Morska w Gdyni, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Uniwersytet Rzeszowski, Uniwersytet Łódzki, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie, Politechnika Koszalińska, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Uniwersytet w Białymstoku, Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja w Krakowie oraz Politechnika Częstochowska. Jego ciekawym uzupełnieniem są artykuły napisane przez praktyków reprezentujących samorządowców i menedżerów spółek komunalnych z powiatu szczecińskiego.

Z jednej strony jednostki samorządu terytorialnego i podmioty im podlegające są zmuszone do działania w dzisiejszych, turbulentnych wysoce konkurencyjnych czasach. Oznacza to konieczność bycia konkurencyjnym, elastycznym, dopasowującym się do potrzeb klientów przy jednoczesnym zachowaniu dyscypliny finansowej zmuszającej te organizacje do efektywnego działania. Z drugiej strony władze samorządowe przejęły część obowiązków od władz centralnych. Zadania gminy mają charakter zadań publicznych. Gmina zobowiązana jest je realizować we własnym imieniu, na własną odpowiedzialność i na własny rachunek. Oznacza to konieczność pogodzenia z jednej strony zaspokojenia potrzeb bytowych mieszkańców z konkutowaniem z innymi, by przetrwać.

Otoczenie, w którym zmuszone są działać jednostki samorządu terytorialnego to zarówno szanse, jak i zagrożenia z nich wypływające. Z jednej strony samorządowcy mają do dyspozycji wsparcie funduszy unijnych, dostęp do nowoczesnych technologii, Internetu, wiedzy, dzięki którym łatwiej niż kiedyś mogą realizować cele. Z drugiej zagrożenie

nia wynikające z wzrastającej konkurencji między regionami, turbulentnych zmian w otoczeniu, rosnących wymagań samych mieszkańców oczekujących coraz to lepszej jakości usług czy dyscypliny budżetowej powodują, że decyzje, z jakimi spotykają się samorządowcy są coraz trudniejsze.

Mając powyższe na uwadze, celem publikacji jest zaprezentowanie współczesnych problemów związanych z zarządzaniem jednostkami samorządu terytorialnego. Dzięki temu możliwe będzie wspomaganie tych podmiotów przez udostępnianie i popularyzowanie wiedzy o samorządzie i jego funkcjonowaniu, ze szczególnym uwzględnieniem aspektów związanych z formułowaniem strategii jednostki terytorialnej.

Publikacja została podzielona na następujące bloki tematyczne:

1. Strategia rozwoju jednostki samorządu terytorialnego;
2. Fundusze unijne oraz aspekty finansowe w realizacji strategii jednostki samorządu terytorialnego;
3. Zarządzanie jednostką samorządu terytorialnego.
4. Komunikacja i marketing w samorządzie terytorialnym.

Pierwszy blok tematyczny zajmuje się tematyką strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego, rozpoczyna ją artykuł analizujący strategię rozwoju euroregionów polskich, w którym autor (T. Studzieński) za główny cel stawia przedstawienie wpływu czynników prawnych i organizacyjnych na funkcjonowanie istniejących polskich euroregionów. Autorka (M. Jankowska) następnego opracowania prezentuje wpływ elementów koncepcji smart city na strategię rozwoju Miasta Poznania. Głównym celem artykułu było zidentyfikowanie i zaprezentowanie głównych obszarów wdrażania koncepcji smart city w mieście Poznań na podstawie przeprowadzonego przez Autorkę studium przypadku. W następnym artykule autorka (K. Celarek) omawia znaczenie Strategii Rozwoju jako dokumentu ułatwiającego proces wyznaczania celów, kierunków i sposobów działania w sytuacji szybko zachodzących zmian oraz specyfiki strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego na przykładzie Powiatu Chrzanowskiego. Autor (P. Nowaczyk) w swoim artykule porusza kwestie związane z rolą małych portów morskich w strategiach rozwoju gmin nadmorskich, ich niezbędnego wyposażenia infrastrukturalnego oraz utrzymania odpowiedniego stanu technicznego. W kolejnym artykule Autor (A. Kozuch) podejmuje problem wykorzystania demarkacji dyscyplin naukowych w zakresie rachunku kosztów dla analiz i badań jednostek samorządów terytorialnych. Autor następnego opracowania (E. Wiśniewski) przedstawił

aspekty przestrzennego zróżnicowania poziomu rozwoju gospodarczego powiatów województwa zachodniopomorskiego. Głównym celem artykułu było zaprezentowanie wyników badań nad skalą zróżnicowania poziomu rozwoju gospodarczego regionu w latach 2000–2012. W kolejnym artykule autor (T. Studzieniecki) zajmuje się zagadnieniem roli turystyki w strategiach i programach rozwoju gminy, a głównym celem było przeanalizowanie i przedstawienie metod, determinantów i etapów przygotowania programu rozwoju turystyki wodnej dla miasta Szczecin. Tematykę konkurencyjności regionalnej omawia (A. Malkowski) w swoim artykule na przykładzie obszarów przygranicznych Polski Wschodniej przy wykorzystaniu metody desk research. Następna autorka (I. Zabielska) przedstawia tematykę współpracy zagranicznej województw, a głównym celem artykułu była analiza roli dokumentów strategicznych w realizacji procesu współpracy zagranicznej na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego. Tematyka współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego, stanowiąca determinantę realizacji strategii terytorialnych została omówiona w następnym artykule (A. Pierścieniak). Autor (A. Pomykański) kolejnego opracowania zajmuje się tematyką zarządzania wiedzą w regionie, a głównym celem artykułu było przedstawienie nowych kierunków współpracy przedsiębiorstw w regionie w sferze pozyskiwania wiedzy. Artykuł zamykający pierwszy blok tematyczny skupia się na roli marketingu wewnętrznego w rozwoju jednostek samorządowych (R. Mazur), celem artykułu była analiza wpływu czynników tworzących marketing wewnętrznego w zakresie odpowiedniego motywowania, podnoszenia kompetencji i ogólnego zadowolenia z pracy zatrudnionych w jednostkach gminnych i powiatowych.

W drugim bloku tematycznym podjęto zagadnienia związane z oceną wykorzystania funduszy europejskich w gminach Podkarpacia (K. Szara). Głównym celem artykułu było określenie wpływu funduszy unijnych na rozwój regionu. Autorka (E. Wansacz) następnego artykułu podejmuje temat wpływu funduszy unijnych na realizację strategii jednostki samorządu terytorialnego na przykładzie polskiej gminy Uście Gorlickie i słowackiej Zborov. Kolejny autor (K. Dziadek) przeanalizował problemy związane z projektami europejskimi. Celem głównym opracowania było wskazanie podstawowych różnic między projektami dofinansowanymi z UE, realizowanymi przez przedsiębiorstwa (biznesowe projekty inwestycyjne) oraz jednostki samorządu terytorialnego (projekty infrastrukturalne). Z zakresu finansów omówiono zagadnienia związane z audytem wewnętrznym wybranych zagadnień budżetu zadaniowego w JST (D. Kotarski; B. Zalewska). Najważniejszym celem

artykułu było przedstawienie rozwiązań i uwarunkowań prawnych, funkcjonalnych i organizacyjnych, jakie mogą być stosowane w audycie wewnętrznym w zakresie analizy budżetu zadaniowego w jednostkach samorządu terytorialnego. Następny artykuł (I. Rosiak) omawia zagadnienie odniesienia tworzonych w jednostkach samorządu terytorialnego strategii do wymagań stawianych przez ustawodawcę w zakresie funkcjonowania kontroli zarządczej.

Trzeci blok tematyczny rozpoczynają dwa artykuły z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi. W pierwszym autor (K. Wojtaszczyk) przedstawił wyniki badań własnych oceniające wpływ zarządzania zasobami ludzkimi na rozwój jednostek samorządu terytorialnego. Badania te wykazały, że wzbogacenie wiedzy i umiejętności pracowników JST w zakresie ZZL jest jednym z warunków koniecznych rozwoju tych organizacji. W kolejnym opracowaniu autorzy (I. Różańska-Bińczyk; P. Łuczak) przedstawili zmiany z zakresu strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi, jakie były wprowadzone w wybranych jednostkach samorządowych na przestrzeni ostatnich lat i które przyczyniły się do poprawy funkcjonowania tych urzędów, ze szczególnym uwzględnieniem transferu dobrych praktyk i innowacyjnych rozwiązań z sektora biznesu do administracji publicznej. Autorki (A. Pierścieniak, M. Grzebyk) następnego artykułu omawiają i oceniają kwestie przygotowania instytucjonalnego urzędów gmin do realizacji strategii w latach 2014–2020 na przykładzie gmin Podkarpacia. Ciekawe zagadnienie zostało zaprezentowane przez kolejną autorkę (M. Krajewską-Nieckarz). W swoim opracowaniu omówiła ona możliwość dostosowania hierarchicznych struktur administracji publicznej do wymagań efektywności, skuteczności i sprawności organizacyjnej oraz wyzwań, jakie stawiają im obywatele. W tym celu zaproponowano zastosowanie nowoczesnych struktur organizacyjnych obecnych w sektorze komercyjnym, które wychodziłyby naprzeciw oczekiwaniom coraz lepiej wyedukowanego i świadomego społeczeństwa sieci. W opracowaniu kolejnych autorów (T. Truskolaski, K. Waligóra) przedstawiono proces zarządzania gospodarką odpadami w mieście i prawno-ekonomiczne czynniki jego implementacji. Kolejna autorka (E. Spodarczyk) skupiła się na omówieniu roli inicjowania i kreowania koncepcji społecznej odpowiedzialności w środowisku lokalnym, na przykładzie gminy. W artykule przedstawiono także praktyczne zastosowanie KZT na przykładzie współpracy Akademii Morskiej w Gdyni oraz miasta i gminy Sztum.

W bloku czwartym tematycznym zostały omówione zagadnienia związane z działalnością marketingową jednostek samorządu terytorialnego. W pierwszym artykule z tego bloku (B. Stopczyński) przed-

stawiono podstawowe zasady wykorzystywania mediów społecznościowych w polityce komunikacji. W części praktycznej artykułu dokonano analizy wykorzystania mediów społecznościowych przez miasto Szczecinek. Kolejny artykuł sięga do tematyki mediów społecznościowych (D. Kaczorowska-Spychalska). Autor omawia znaczenie blogów w komunikacji jednostki samorządu terytorialnego. Następny artykuł, dwóch autorów (T.J. Chruściel, A. Wyszomirski), podejmuje temat komunikacji społecznej samorządu terytorialnego, analizując, jak lokalne władze stosują narzędzia komunikacji społecznej do budowy wizerunku i reputacji. Kolejny autor (M. Turniak) omówił potencjał wykorzystania techniki reverse placement symulaków w marketingu terytorialnym. Ciekawym zagadnieniem wydaje się omówiony przez kolejnego autora (M. Sempach) prototyp „wzorcowego” wizerunku „formacji politycznej. Rządzenie jednostkami samorządu terytorialnego dobywa się poprzez polityków poszczególnych partii politycznych, a ocena ich pracy odbywa się w wyborach, gdzie głównym kryterium wykorzystywanym do tej oceny jest wizerunek partii politycznej. Zatem nie można mówić o skutecznym rządzeniu bez brania pod uwagę czynnika związanego z wizerunkiem ugrupowań politycznych. W następnym artykule (M. Al-Noorachi, B. Stopczyński) autorzy starali się na przykładzie spółek miejskich w Łodzi zbadać, czy klient jest traktowany jako wartość strategiczna, wokół której obraca się funkcjonowanie organizacji. Kolejny autor (G. Ignatowski) zaprezentował bardzo ciekawe opracowanie związane z etyką w działalności jednostek samorządu terytorialnego. W swoim artykule dokonał analizy kodeksów etycznych powiatu szczecineckiego i gmin znajdujących się na jego terenie, które takie kodeksy posiadają.

Bartłomiej Stopczyński

Michał Turniak

Strategia jednostki samorządu terytorialnego

Tomasz Studzieniecki¹

Akademia Morska w Gdyni

Strategie rozwoju polskich euroregionów

Development Strategies of Polish Euroregions

Abstract: Transborder cooperation started in Poland after the fall of Berlin wall and introduction of self-government. Regional and local authorities signed agreements with neighboring regions and created euroregions. The articles shows legal and organizational aspects of 16 existing Polish euroregions. Poland has euroregions with all neighboring countries. Development strategies have been introduced in 8 euroregions. The author analyses the structure and content of these strategies. All of them consist of diagnosis and SWOT analysis. A goal tree allows to specify strategic objectives and activities. All visions included in euroregions' strategies stress the importance of cooperation beyond borders. The model and structure of a regional strategy maybe only partially used in case of euroregion.

Key words: strategy, transborder cooperation, euroregion, goal tree.

Wstęp

Doświadczenia europejskie dowodzą, że współpraca transgraniczna przyczynia się do rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów przygranicznych. Instytucjonalizacja tej współpracy w postaci euroregionów generuje dla władz lokalnych wartość dodaną. Na rozwój współ-

¹ tomaszstudzieniecki@wp.pl

pracy transgranicznej wpływają omówione w artykule uwarunkowania prawne i organizacyjne. Przyjmując tezę, że wiodącą rolę w rozwoju współpracy transgranicznej odgrywają władze samorządowe, rodzi się potrzeba odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu władze euroregionów wykorzystują narzędzie, jakim są strategie rozwoju. Euroregion jest specyficznym regionem ze względu na charakter transgraniczny. Obejmuje fragmenty co najmniej dwóch państw. Krajowy komponent euroregionu znajduje się w granicach jednego lub kilku województw, które opracowują własne strategie. W artykule poszukiwano odpowiedzi na pytanie, czy model strategii regionalnej znajduje zastosowanie w strategiach euroregionalnych. W tym celu poddano analizie wszystkie strategie rozwoju euroregionów, ze szczególnym uwzględnieniem ich struktury, priorytetów i planowanych działań.

Rozwój i ewolucja euroregionów w Polsce

Upadek muru berlińskiego i rozpad ZSRR przyczynił się do budowy nowego ładu w Europie. W sposób pokojowy powstały nowe państwa. Z nowymi sąsiadami rząd polski podpisał „traktaty o dobrym sąsiedztwie”, następnie w dodatkowych umowach wskazał kierunki i cele współpracy transgranicznej [Studzieniecki 2003, s. 41].

Reformy ustrojowe państwa stworzyły korzystne warunki do rozwoju współpracy międzynarodowej na szczeblu regionalnym. W wyniku zawarcia porozumień przez przedstawicieli władz regionalnych i lokalnych sąsiadujących regionów następowała formalizacja i instytucjonalizacja tej współpracy. Powstały ten w sposób jednostki organizacyjne zwane euroregionami. Termin ten nigdy nie został prawnie zdefiniowany. Można przyjąć [Mała Encyklopedia 1998, s. 68], że euroregion jest obszarem współpracy transgranicznej, składającym się z terytoriów dwóch lub więcej państw, które zgodziły się na koordynowanie swoich działań.

Analizując rozwój współpracy przygranicznej w Polsce, należy wyróżnić 2 okresy:

- 1991–1999 – okres narodzin euroregionów rządowo-samorządowych;

Polska podzielona była na 49 województw. Realna władza wykonawcza w terenie skupiona była w rękach wojewodów. To z ich inicjatywy dochodziło do podpisywania umów ustanawiających euroregiony. Pionierem był euroregion Nysa, powstały w 1991 roku. Dekada lat 90-tych XX wieku stanowiła etap nauki współpracy transgranicznej, przełamywania barier i tworzenia regulacji prawnych. W okresie tym powołanych zostało 13 euroregionów [Masz 1999, s. 61].

- 2000–2014 okres rozwoju regionów samorządowych.

Reforma samorządu terytorialnego w Polsce zaowocowała zmianami w organizacji euroregionów. Większość umów euroregionalnych

wymagała zatwierdzenia przez władze nowo powstałych województw samorządowych. Wszystkie 3 szczeble samorządu terytorialnego włączyły się do współpracy transgranicznej.

Wobec braku ram prawnych normujących współpracę przygraniczną na terenie kraju, władze euroregionów poszukiwały optymalnej formuły działania i dążyły do uzyskania osobowości prawnej. W ten sposób powstawały stowarzyszenia gmin, następnie stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego, do których sukcesywnie przystępowały powiaty, a niekiedy i województwa.

Na mocy Ustawy z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych [Ustawa 2000, art. 9], zobligowano ministra właściwego ds. administracji do monitoringu jednostek samorządu terytorialnego wstępujących i występujących z euroregionów. Należy zauważyć, że w ustawie euroregiony nazwano „zrzeszeniami”. „Przez zrzeszenia (...) rozumie się organizacje, związki i stowarzyszenia powoływane przez społeczności lokalne co najmniej dwóch państw zgodnie z ich prawem wewnętrznym” [Ustawa 2000, art. 1]. Nie wynikało jednak z ustawy, jak należy rozumieć pojęcie „związki” (nie chodziło tu o związki komunalne gmin), ponadto wątpliwości budził termin „organizacje”. Przyjęcie koncepcji euroregionów jako stowarzyszeń samorządu terytorialnego utrudniło wejście do struktur euroregionalnych podmiotom innym niż gminy, powiaty i województwa. W Polsce powstało łącznie 18 euroregionów (rys 1).

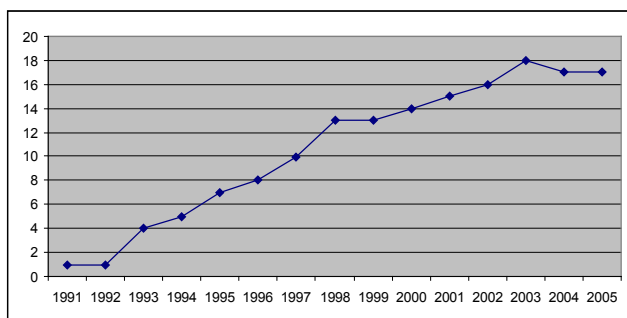
Rysunek 1. Rozwój euroregionów w Polsce



Źródło: Euroregion Silesia [<http://www.euroregion-silesia.pl/index,euroregiony-w-polsce,1.html>].

Informacja o liczbie euroregionów wymaga doprecyzowania. W roku 2003 euroregion Dobrava został rozwiązany. W tym samym roku powstał litewsko-rosyjsko-szwedzko-polski euroregion „Sesupe”, zwany też „Szeszupą”. Kluczową przeszkodą w rozwoju działalności tego euroregionu był brak zgody MSZ. O zgodę taką wystąpiły władze Gołdapi i jej nie uzyskały². Rozwój euroregionów przedstawia rys. 2.

Rysunek 2. Rozwój euroregionów w Polsce



Źródło: opracowanie własne.

² Zapis stenograficzny (1490) z 216. posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych Senatu R.P. w dniu 26 października 2004 r.

Liczba euroregionów do roku 2003 systematycznie rosła. Jednak od roku 2004 nie powstały nowe organizacje. Wynikać może to z faktu, że zagospodarowano już niemal wszystkie obszary nadgraniczne we wszystkich 10 województwach. Nowe euroregiony musiałyby terytorialnie pokrywać się z tymi, które już działają. Warto zauważyć, że Polska utworzyła euroregiony ze wszystkimi sąsiadami:

- z Rosją,
- z Litwą 1,
- z Białorusią 3,
- z Ukrainą 2,
- ze Słowacją 3,
- z Czechami 6,
- z Niemcami 4.

Ponadto współpraca euroregionalna objęła państwa, z którymi Polska nie ma granic: Danię, Szwecję, Rumunię i Węgry (tab. 1).

Tabela 1. Organizacja euroregionów polskich

Euroregion	Państwa sąsiadujące	Województwa	Jednostka organizacyjna	Status
Bałtyk	Rosja, Litwa, Dania, Szwecja	pomorskie, warmińsko-mazurskie	<i>Stowarzyszenie Gmin RP Euroregionu Bałtyk</i>	Stowarzyszenie JST
Łyna-Ława	Rosja	warmińsko-mazurskie	<i>Stowarzyszenie Samorządów Przygranicznych Euroregionu „Łyna - Ława”</i>	Stowarzyszenie JST
Niemen	Litwa, Białoruś	warmińsko-mazurskie, podlaskie	<i>Stowarzyszenie „Euroregion Niemen”</i>	Stowarzyszenie JST
Puszcza Białowieska	Białoruś	podlaskie	<i>Stowarzyszenie Samorządów Euroregionu Puszcza Białowieska</i>	Stowarzyszenie JST
Bug	Białoruś, Ukraina	lubelskie	<i>Stowarzyszenia Samorządów Euroregionu Bug</i>	Stowarzyszenie JST
Karpacki	Ukraina, Rumunia, Węgry, Słowacja	podkarpackie, małopolskie	<i>Stowarzyszenia Euroregion Karpacki Polska</i>	Stowarzyszenie (osób fizycznych)
Tatry	Słowacja	małopolskie	<i>Związek Euroregion „Tatry”</i>	Stowarzyszenie JST

Beskidy	Słowacja, Czechy	małopolskie, śląskie	<i>Stowarzyszenie „Region Beskidy”</i>	Stowarzyszenie JST
Śląsk Cieszyński	Czechy	śląskie	<i>Stowarzyszenie Rozwoju i Współpracy Regionalnej „Olza”</i>	Stowarzyszenie JST
Silesia	Czechy	śląskie, opolskie	<i>Stowarzyszeniem Gmin Dorzecza Górnej Odry</i>	Stowarzyszenie JST
Pradziad	Czechy	opolskie	<i>Stowarzyszenie Gmin Polskich Euroregionu Pradziad</i>	Stowarzyszenie JST
Glacensis	Czechy	dolnośląskie	<i>Stowarzyszenie Gmin Polskich Euroregionu Glacensis,</i>	Stowarzyszenie JST
Nysa	Czechy, Niemcy	dolnośląskie	<i>Stowarzyszenie Gmin Polskich Euroregionu Nysa.</i>	Stowarzyszenie JST
Sprewa-Nysa-Bóbr	Niemcy	lubuskie	<i>Stowarzyszenia Gmin RP Euroregion „Sprewa-Nysa-Bóbr”.</i>	Stowarzyszenie JST
Pro Europa Viadrina	Niemcy	lubuskie, zachodniopomorskie	<i>Stowarzyszenie Gmin Polskich Euroregionu „Pro Europa Viadrina”</i>	Stowarzyszenie JST
Pomerania	Niemcy, Czechy	zachodniopomorskie	<i>Stowarzyszenie Gmin Polskich Euroregionu Pomerania</i>	Stowarzyszenie JST

Źródło: opracowanie własne.

W każdym euroregionie powstało stowarzyszenie JST, za wyjątkiem Euroregionu Karpackiego, w którym powstało stowarzyszenie skupiające osoby fizyczne.

Międzynarodowe regulacje dotyczą euroregionów

Międzynarodowe regulacje prawne mają charakter ramowo-postulatywny. Zwane są konwencjami lub kartami. Z założenia nie zastępują prawa wewnętrznego, którego stanowienie leży w gestii suwerennych państw. Dlatego też do niczego sygnatariuszy nie obligują, a tym bardziej nie penalizują działań niezgodnych z regulacjami. Niemniej niczym drogowskazy wskazują potencjalne drogi rozwoju i podpowiadają, jak współpracę transgraniczną wypełnić konstruktywną treścią. Inicjatorem działań politycznych na rzecz rozwoju współpracy transgranicznej była i jest Rada Europy. Pierwsze dokumenty miały charakter multilateralnych umów międzynarodowych zawartych przez państwa członkowskie Rady Europy.

Poniżej omówione zostaną najważniejsze, zdaniem autora, regulacje międzynarodowe.

– Karta Madrycka

Podpisanie 21 maja 1980 tzw. Karty Madryckiej uznać należy za przełomowy moment regulujący współpracę transgraniczną w Europie.

W dokumencie tym zdefiniowano współpracę transgraniczną jako „każde wspólnie podjęte działanie mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby umawiających się stron, jak również zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji takich zamierzeń” [Europejska Konwencja 1980, art. 2].

Ponadto, dokonując interpretacji pojęcia „wspólnoty i władze terytorialne” wskazano następujące podmioty współpracy transgranicznej:

1. urzędy i organy wykonujące zadania lokalne,
2. urzędy i organy wykonujące zadania regionalne,
3. urzędy i organy uważane przez prawo wewnętrzne danego państwa za lokalne i regionalne.

Załącznik do konwencji zawiera wzory porozumień międzypaństwowych i transgranicznych:

1. wzór porozumienia międzypaństwowego o wspieraniu współpracy transgranicznej;
2. wzór porozumienia międzypaństwowego o regionalnych uzgodnieniach transgranicznych;
3. wzór porozumienia międzypaństwowego o lokalnych uzgodnieniach transgranicznych;
4. wzór porozumienia międzypaństwowego o umownej współpracy transgranicznej między władzami lokalnymi;
5. wzór porozumienia międzypaństwowego o organach współpracy transgranicznej władz lokalnych;
6. zarys porozumienia o utworzeniu grupy do spraw uzgodnień między władzami lokalnymi;
7. zarys porozumienia o w sprawie koordynacji przy realizacji lokalnych zadań transgranicznych o charakterze publicznym;
8. zarys porozumienia o utworzeniu transgranicznych stowarzyszeń prawa prywatnego;
9. zarys umowy (prawa prywatnego) o zagwarantowaniu dostaw

i świadczeń między władzami lokalnymi na obszarach przygranicznych;

10. zarys porozumienia (prawa publicznego) o zagwarantowaniu dostaw i świadczeń między władzami lokalnymi na obszarach przygranicznych;
11. zarys porozumienia o utworzeniu organów współpracy transgranicznej między władzami lokalnymi.

Na uwagę zasługuje fakt, że w karcie przewidziano możliwość zaproszenia do konwencji państwa europejskiego niebędącego członkiem Rady Europy.

– Europejska Karta Samorządu Terytorialnego

Dokument sporządzono dnia 15 sierpnia 1985 w Strasburgu. Jest to uchwała Rady Europy, którą Polska ratyfikowała dnia 14 lipca 1994 r. W preambule dokumentu zaznaczono, że „społeczności lokalne stanowią jedną z zasadniczych podstaw ustroju demokratycznego”. Jednak już w art. 2 wyraźnie powiedziano, że „zasada samorządności musi być uznana w prawie wewnętrznym oraz w miarę możliwości w Konstytucji”.

Szczególne znaczenie ma art. 10, który mówi o prawie społeczności lokalnych do zrzeszania się.

1. *Wykonując swoje uprawnienia, społeczności lokalne mają prawo współpracować z innymi społecznościami lokalnymi oraz zrzeszać się z nimi – w granicach określonych prawem – w celu realizacji zadań, które stanowią przedmiot ich wspólnego zainteresowania.*
2. *Prawo społeczności lokalnych do przystępowania do stowarzyszeń w celu ochrony i rozwijania wspólnych interesów oraz prawo do przystępowania do międzynarodowego stowarzyszenia społeczności lokalnych będzie uznane w każdym państwie.*
3. *Społeczności lokalne mogą współpracować ze społecznościami innych państw na warunkach przewidzianych prawem.*

Analiza dokumentu dowodzi tezy, że tylko te formy współpracy transgranicznej mogą być realizowane, które nie kolidują z prawem wewnętrznym współpracujących społeczności lokalnych.

– Europejska Karta Samorządu Regionalnego

Karta do tej pory nie została ratyfikowana przez Polskę, zatem nie może być stosowana bezpośrednio przez polskie jednostki samorządu terytorialnego. Stanowi jednak punkt odniesienia dla realizowanych i projektowanych w przyszłości porozumień i innych form współpracy między polskimi i jednostkami samorządu innych państw, w tym tak-

że transgranicznej. W preambule Karty wskazano, iż jej celem jest zacieśnianie więzi między państwami członkowskimi, zmierzających do realizacji rozwoju demokracji i poszanowania praw człowieka oraz wykorzystanie regionu jako szczebla władz samorządowych dla: aktywizowania udziału obywateli w sprawach publicznych, tworzenia sprawnej i efektywnie działającej administracji publicznej [Korczak 2006, ss. 172–218].

Podobnie jak w przypadku europejskiej karty samorządu terytorialnego, jeden z artykułów poświęcono współpracy transgranicznej [Europejska Karta, art. 8].

1. *W dziedzinach objętych ich kompetencjami regiony powinny być upoważnione do podejmowania współpracy międzyregionalnej lub transgranicznej zgodnie z procedurami nałożonymi przez prawo wewnętrzne. Współpraca ta powinna być prowadzona zgodnie z prawem wewnętrznym i międzynarodowymi zobowiązaniami państwa.*

2. *Regiony, tworzące część obszaru transgranicznego, mogą, z poszanowaniem przepisów wszystkich systemów prawnych, których to dotyczy, i prawa międzynarodowego, utworzyć sobie wspólne organy wykonawcze lub ustawodawcze. Akty prawne wydawane przez te organy powinny być poddawane procedurom kompetentnych sądów w takim samym zakresie, jak akty stanowione przez ciała regionalne, zgodnie z zasadami ustalonymi w istniejących traktatach regulujących te sprawy.*

3. *Stosunki międzyregionalne i transgraniczne regionów powinny podlegać umowom międzynarodowym w zakresie ich zastosowania.*

– Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych

Dokument został uchwalony 20 listopada 1981 roku „na pograniczu Niemiec i Holandii” pod nazwą „Europejska Karta Regionów Przygranicznych” [Malendowski, Ratajczak 2000, s. 61]. Zmieniano go kilkakrotnie. Po pierwszy 1 grudnia 1995 w Szczecinie, po raz drugi 8 października 2004 – również w Szczecinie raz [Europejska Karta 2004]. Od tej pory nazywana bywa „kartą szczecińską”.

W preambule podkreśla się, że „granice są bliźniami historii, a współpraca transgraniczna pomaga w łagodzeniu niekorzystnych skutków istnienia owych granic, a także przewyżnianiu skutków położenia terenów przygranicznych na narodowych obrzeżach państw oraz służy poprawie warunków życiowych osiadłej tam ludności”. W dalszej części dokumentu omawia się aspekty historyczne, polityczne i gospodarcze współpracy transgranicznej. Kolejny rozdział wylicza następujące cele współpracy ponad granicami:

1. Nowa jakość granic – obszary spotkań;

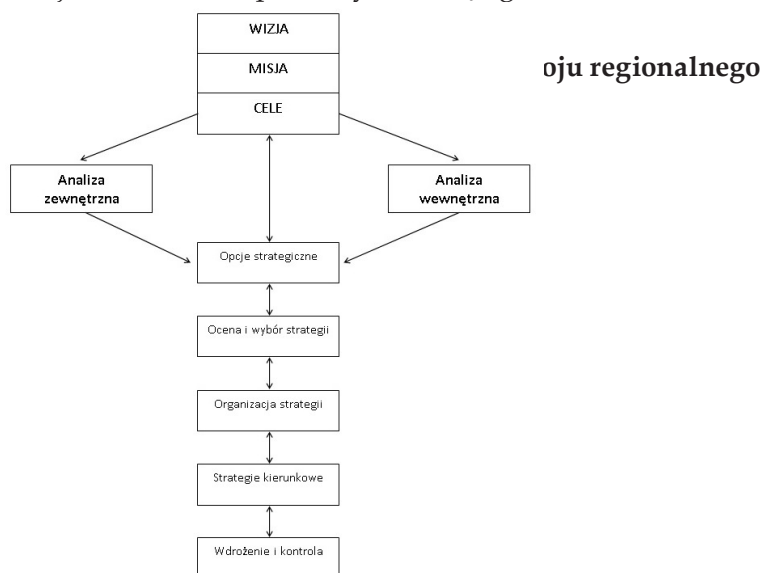
2. Wygładzanie szwów europejskiej polityki zagospodarowania przestrzennego;
3. Pokonywanie deficytów położenia przygranicznego i wykorzystanie szans (poprawa infrastruktury i wspieranie atrakcyjności regionów i wspólnego rozwoju gospodarczego);
4. Doskonalenie transgranicznej ochrony środowiska i przyrody;
5. Wspieranie transgranicznej współpracy kulturalnej;
6. Partnerstwo i pomocniczość.

W rozdziale poświęconym wartości współpracy transgranicznej wskazuje się korzyści europejskie, polityczne, instytucjonalne, społeczno-ekonomiczne i społeczno-kulturalne. W końcowej części dokumentu podjęto próbę udowodnienia tezy, że „współpraca transgraniczna jest celem i politycznym zadaniem Unii Europejskiej”.

Można zatem powiedzieć, że karta jawi się bardziej jako swoisty manifest niż regulacja prawna.

3. Strategie euroregionów polskich

Strategię rozwoju regionu można zdefiniować jako koncepcję gospodarczych i społecznych zmian, wskazującą z jednej strony na cele rozwoju, a z drugiej na siły sprawcze, środki, narzędzia, instrumenty i mechanizmy realizacji tych celów [Heffner 2008, s. 159]. Strategie regionalne w województwach opracowywane są zgodnie z zamieszczonym poni-



Źródło: Heffner 2008, s. 159.

Model ten można częściowo zastosować w odniesieniu do euroregionu. Opracowanie strategii dla euroregionu jest nieobowiązkowe, jednak w większości euroregionów dostrzeżono potrzebę posiadania strategii. Władze 8 euroregionów już takie dokumenty opracowały. Liczą one do 55 do 225 stron. W Euroregionie Łyna Ława planowano opracowanie strategii, jednak ostatecznie jej nie opracowano. W Euroregionie Bałtyk powstała kilkustronicowa agenda. Na uwagę zasługuje rozwiązanie przyjęte w euroregionie Bug, w którym powstała kompleksowa strategia rozwoju dla całego województwa lubelskiego.

Tabela 2. Dokumenty strategiczne euroregionów polskich

Euroregion	Dokument	Uwagi
Bałtyk	Brak	Dokument Euroregion Bałtyk 2020 ma charakter agendy, liczy 10 stron
Łyna-Ława	Brak	W przeszłości planowano opracowanie „Strategii Rozwoju Euroregionu Łyna – Ława” [Euroregiony 2007, s. 166]
Niemen	Brak	Planowane jest opracowanie „Strategii Rozwoju Euroregionu Niemen na lata 2014–2020”.
Puszcza Białowieńska	Brak	Stowarzyszenie Samorządów Euroregionu Puszcza Białowieska uczestniczyło w opracowaniu Zintegrowanej Strategii Rozwoju Obszarów Wiejskich Regionu Puszczy Białowieskiej (58 stron)
Bug	Brak	Strategia współpracy transgranicznej Województwa Lubelskiego, Obwodu Wołyńskiego, Obwodu Lwowskiego i Obwodu Brzeskiego na lata 2014-2020 (101 stron) – zastępuje strategię rozwoju euroregionu
Karpacki	Brak	Planowane jest opracowanie Strategii Rozwoju Euroregionu Karpackiego
Tatry	<i>Wspólna polsko-słowacka Strategia Rozwoju Euroregionu „Tatry” na lata 2008–2015</i>	Dokument liczy 65 stron
Beskidy	<i>Strategia rozwoju Euroregionu Beskidy</i>	Dokument liczy 51 stron. Wymaga on aktualizacji, gdyż obejmował okres do roku 2013

Śląsk Cieszyński	Brak	Opracowany został dokument „Strategię Rozwoju Śląska Cieszyńskiego na lata 2001-2016” (70 stron), w którym wzmiankuje się o współpracy transgranicznej
Silesia	<i>Strategia Rozwoju Euroregionu Silesia na lata 2014–2020</i>	Dokument liczy 202 strony
Pradziad	<i>Strategia rozwoju współpracy polsko-czeskiej w Euroregionie Pradziad na lata 2014–2020</i>	Dokument liczy 72 strony
Glacensis	Brak	-
Nysa	<i>Strategia rozwoju Euroregionu Nysa 2014–2020</i>	Dokument liczy 95 stron
Sprewa-Nysa-Bóbr	<i>Plan Działania i Rozwoju Euroregionu Sprewa-Nysa-Bóbr na lata 2014–2020</i>	Dokument liczy 178 stron
Pro Europa Viadrina	<i>Koncepcja Rozwoju i Działania Euroregionu PRO EURO-PA VIADRINA</i>	Dokument liczy 66 stron
Pomerania	<i>Transgraniczna koncepcja działań i rozwoju Euroregionu POMERANIA na lata 2007–2013</i>	Dokument liczy 255 stron. Trwają prace nad dokumentem „Aktualizacja Transgranicznej Koncepcji Rozwoju i Działania Euroregionu POMERANIA na lata 2014–2020”

Źródło: opracowanie własne.

Wszystkie analizowane strategie zawierają diagnozę stanu. Zawartość merytoryczna diagnozy w analizowanych strategiach jest bardzo zróżnicowana. Obejmuje ona zwykle informacje o euroregionie oraz kluczowe elementy potencjału społecznego i gospodarczego. Niekiedy diagnoza nazywana analizą. Wszystkie strategie zawierają analizę SWOT, niekiedy analizę taką przeprowadza się oddzielnie dla wyodrębnionych dziedzin (Nysa, SNB).

Tabela 3. Struktura strategii

	Ta-try	Beski-dy	Sile-nia	Pradziad	Nysa	SNB	PEV	Pomera-nia
Diagnoza	+	+	+	+	+	+	+	+

Analiza SWOT	+	+	+	+	+	+	+	+ (dla każdego kraju osobno)
Misja	+	-	+	-	-	-	-	-
Wizja	-	+	+	-	+	-	-	-
Cel główny	+	-	-	-		+	+	-
Cele strategiczne	-	+	+	+	+ (dziedziny priorytetowe))	+		-
Cele cząstkowe	+	+	-	+ (cele operacyjne)	+ (dziedziny tematyczne i rozwojowe)	=	+	-
Priorytety	+	-	-	-	+	+	+	+ założenia programowe
Działania	+	+	+	-	+	+	+	+
Propozycje projektów	+	-	+	+	-	-	-	-

Źródło: opracowanie własne

Dwa euroregiony sformułowały swoją misję (Tatry, Silesia). Misja euroregionu Tatry przypomina raczej wizję. Wizję sformułowano w strategiach 3 euroregionów (Beskidy, Nysa, Silesia). Należy zauważyć, że w każdej z nich wskazano potrzebę współpracy transgranicznej.

Tabela 4. Misja i wizja euroregionu

Euroregion	Misja	Wizja
Beskidy		Euroregion Beskidy to obszar o dużych walorach przyrodniczych i krajobrazowych, czystym środowisku i zrównoważonym rozwoju, na którym żyje bezpieczne społeczeństwo, mające zapewniony godny byt materialny oparty na zasobach obszaru euroregionu, społeczeństwo, które pielęgnuje tradycję i kulturę oraz jest otwarte na współpracę transgraniczną i innowacje.

Nysa		Euroregion Neisse-Nisa-Nysa to obszar, który rozwija się dzięki współpracy transgranicznej pomiędzy władzami samorządowymi, organizacjami i ludźmi w każdej dziedzinie życia ludzkiego. Dzięki temu jego mieszkańcy korzystają ze wszystkich udogodnień i możliwości, jakie daje im położenie obszaru przygranicznego.
Silesia	Intensywna współpraca transgraniczna – nasz wspólny i zrównoważony rozwój	Prosperujący polsko-czeski region, który wspiera ideę jedności europejskiej oraz wspólnie rozwija swoją przyszłość w oparciu o współpracę partnerską
Tatry	Transgraniczny Związek Euroregion „Tatry” regionem wszechstronnej partnerskiej współpracy polsko-słowackiej w celu dalszego trwałego rozwoju poprzez wykorzystanie naturalnych walorów przyrodniczych, dziedzictwa kulturowego, potencjału gospodarczego oraz aktywności społecznej mieszkańców.	

Źródło: opracowanie własne

Każdy z euroregionów w odmienny sposób konstruował „drzewo” celów i działań. Poniżej przedstawiono drzewo celów jednego z euroregionów:

- 1 cel główny,
- 4 cele częściowe,
- 26 priorytetów działań,
- 83 koncepcje działań.

Jedynie trzy euroregiony zdefiniowały swoje cele główne:

1. Intensyfikacja współpracy polsko-słowackiej sprzyjająca dalszemu trwałemu rozwojowi Euroregionu „Tatry”,
2. Zrównoważony rozwój euroregionu (SNB),
3. Pogłębianie współpracy partnerskiej w celu wykorzystania transgranicznych potencjałów (PEV).

Należy zauważyć, że 6 spośród 8 analizowanych regionów zawarło w strategiach propozycje działań, zaś 2 euroregiony przedstawiły propozycje projektów. W żadnym z analizowanych euroregionów nie opracowano strategii kierunkowych doprecyzowujących strategie rozwojowe.

Zakończenie

Strategie stały się ważnym narzędziem rozwoju obszarów transgranicznych. Opracowane zostały lub są opracowywane w większości spośród 16 euroregionów. Wiodącą rolę w opracowaniu tych dokumentów odgrywają władze samorządowe. Wynika to w dużej mierze z uregulowań prawnych. Narodowe komponenty euroregionów mają status stowarzyszeń. Za wyjątkiem jednego euroregionu są to stowarzyszenia samorządu terytorialnego. Polskie władze euroregionów opracowując strategie uwzględniają i przywołują obowiązujące dokumenty krajowe i międzynarodowe. Strategie te mają zbliżoną strukturę, różnią się drzewem celów i priorytetami. We wszystkich strategiach, w których sformułowano wizję podkreślono potrzebę dalszej współpracy transgranicznej. Model tworzenia strategii regionalnej znajduje częściowe zastosowanie w przypadku strategii euroregionalnych. Silną stroną strategii euroregionalnych jest część diagnostyczna. W części projekcyjnej pojawia się cel, misja lub wizja. Problemem jednak staje się wskazanie konkretnych projektów i działań, co wynika z faktu, że euroregiony, w odróżnieniu do regionów, dysponują bardzo ograniczonymi funduszami. Pojawia się zatem potrzeba silniejszej synergii między strategiami województw i euroregionów.

Bibliografia

Euroregiony na granicach Polski, Urząd Statystyczny we Wrocławiu (2007), Wrocław.

Koncepcja Rozwoju i Działania Euroregionu PRO EUROPA VIADRINA (2013), Gorzów – Frankfurt.

Wspólna polsko-słowacka Strategia Rozwoju Euroregionu „Tatry na lata 2008–2015”, (2008).

Euroregion Bałtyk 2020, (2010).

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego [Dz. U. z 1994r. Nr 124, poz. 608].

Europejska Konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi sporządzona w Madrycie dnia 21 maja 1980 r. [Dz. U. 1993, nr 61, poz. 268].

Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych (2006) – projekt nowelizacji, AEBR, Gronau.

Heffner K. (2008), *Strategie rozwoju regionalnego i lokalnego* [w:] Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Korczak J. (2006), *Formy współdziałania komunalnego (gmin i powiatów) w obszarze przygranicznym*, Uniwersytet Wrocławski [w:] E. Albrecht, K. Nowacki (red.), *Transgraniczna współpraca społeczności lokalnej i władz między Polską a Niemcami*, Berlin.

Malendowski W., Ratajczak M. (2000), *Euroregiony – polski krok do integracji*, Wydawnictwo Atla 2, Wrocław.

Mała encyklopedia wiedzy politycznej (1998), Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.

Masz H. (1999), *Euroregiony na granicach Polski*, Biuro Studiów i Ekspertyz Sejmu R.P., informacja 686, Warszawa.

Plan Działania i Rozwoju Euroregionu Sprewa-Nysa-Bóbr na lata 2014–2020, Zielona Góra – Poczdam, (2013).

Strategia rozwoju Euroregionu Beskidy [online], <http://www.euroregion-beskidy.pl/pl/images/stories/zdjecia/strategiaerb.pdf>, dostęp: 6 czerwca 2015.

Strategia rozwoju Euroregionu Nysa 2014–2020 [online], <http://www.euroregion-nysa.pl/images/stories/111/strategia%20rozwoju%20euroregionu%20nysa%202014-2020%20pl21.pdf>, dostęp: 6 czerwca 2015.

Strategia Rozwoju Śląska Cieszyńskiego na lata 2001–2016, (2002).

Strategia rozwoju współpracy polsko-czeskiej w Euroregionie Pradziad na lata 2014–2020, (2013).

Strategia współpracy transgranicznej Województwa Lubelskiego, Obwodu Wołyńskiego, Obwodu Lwowskiego i Obwodu Brzeskiego na lata 2014–2020 (projekt), (2013), Lublin.

Studzieniecki T. (2003), *Euroregiony jako obszary współpracy transgranicznej w Polsce* [w:] K. Sikora, D. Mikulla (red.), *Gospodarka turystyczna wobec integracji i rozszerzenia Unii Europejskiej w Polsce*, WSTiH w Bydgoszczy, Bydgoszcz.

Transgraniczna koncepcja działań i rozwoju Euroregionu POMERANIA na lata 2007–2013, (2006).

Ustawa (2000) o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, Dz. U. Nr 91, poz. 1009, art. 9.

Zintegrowana Strategia Rozwoju Obszarów Wiejskich Regionu Puszczy Białowieskiej, (2006).

Marta Jankowska³

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Elementy koncepcji *smart city* w strategii rozwoju miasta Poznania

Elements of Smart City Concept in Development Strategy for the City of Poznań

Abstract: The concept of *smart city* is a response to the challenges of a changing technologically and socially public space of XXI century. The implementation of this idea will help improving the operation of cities, increasing the efficiency's use of their resources and residents' quality of life. All this may happens by means of solutions based on new communication technologies. Preliminary studies indicate that Polish cities are beginning to get interested in intelligent solutions, but this is usually not associated with long-term planning [Rabiej, Romanowski 2013, p. 3]. Meanwhile, in order to create a *smart city*, long-term action is needed, based on a coherent strategy taking into account the difference of the needs of all stakeholders.

A good example of Polish city that is trying to implement the assumptions of the concept of *smart city* is Poznań. The aim of this article is to present the initiatives that bring closer a capital of Wielkopolska to become a *smart city* and linking them with the statements of the development strategy for the city of Poznan. Using the case study method, the author presents eight projects implemented by the City of Poznan. As a result of analysis and synthesis of available information, they have been compiled in a comparative table to identify a leading areas of development the *smart city* concept in Poznan.

³ marta.jankowska@ue.poznan.pl

Key words: *smart city*, development strategy for the city of Poznań, sustainable development.

Wstęp

Procesy urbanizacyjne w ostatnich latach postępują niezwykle szybko. Szacuje się, że w roku 2050 w miastach będzie mieszkać 70% ludzkości, co oznacza, że w ciągu najbliższych 40 lat stopień urbanizacji zostanie podwojony w stosunku do obecnej pojemności miast, na którą ludzkość pracowała przez ostatnie 4 000 lat [Baca-Pogorzelska 2012]. Wzrost wielkości i liczby miast generuje szereg problemów związanych z zatłoczeniem, przeciążaniem infrastruktury, zanieczyszczeniem środowiska czy ograniczonym dostępem do zasobów. Obecnie miasta zajmują zaledwie 3% powierzchni Ziemi, ale odpowiadają za 75% światowej emisji gazów cieplarnianych. Prawidłowo rozwijające się miasta muszą racjonalizować koszty, efektywnie zarządzać posiadanym kapitałem, przyciągać nowe inwestycje i kreować atrakcyjne miejsca pracy. Z tych względów coraz większą wagę przykłada się do zrównoważonego, czy wręcz „inteligentnego” rozwoju miast. Na całym świecie do 2016 roku na idee *smart* ma zostać wydanych 39,5 mld dolarów [Nowakowska 2013].

Koncepcja *smart city* – czyli inteligentnych miast – jest odpowiedzią na wyzwania zmieniającej się technologicznie i społecznie przestrzeni publicznej XXI w. W pełni zrównoważone miasta, nazywane przez specjalistów od marketingu „inteligentnymi” (ang. *smart cities*) są wciąż kwestią przyszłości, gdyż kompleksowe, nowoczesne w swych rozwiązaniach technologie są dopiero tworzone i intensywnie testowane jedynie w największych metropoliach. Kilkanaście z tych miast już teraz określa się mianem *smart cities* [Urbański 2013]. Na przyspieszenie rozwoju koncepcji inteligentnych miast wpływa także partycypacyjne podejście ich mieszkańców, którzy są coraz bardziej aktywni, lepiej wykształceni i mają rosnące oczekiwania wobec lokalnych władz. Idea *smart city* zakłada bowiem połączenie inteligentnego wykorzystania nowoczesnych technologii oraz innowacyjnych systemów ułatwiających zarządzanie poszczególnymi funkcjami aglomeracji z potencjałem firm i instytucji oraz kreatywności obywateli. Jej wdrożenie ma pomóc w usprawnieniu działania miast, podniesieniu efektywności wykorzystania posiadanych przez nie zasobów oraz jakości życia mieszkańców, a to wszystko za pomocą dostępnych rozwiązań opartych na nowych technologiach teleinformatycznych. Wstępne badania wskazują, że także polskie miasta zaczynają się interesować inteligentnymi rozwiąza-

niami, ale zwykle fakt ten nie jest związany z długookresowym planowaniem [Rabiej, Romański 2013, s. 3]. Tymczasem w celu stworzenia miasta inteligentnego, konieczne są działania długofalowe, bazujące na spójnej strategii uwzględniającej złożoność potrzeb wszystkich interesariuszy.

Przykładem polskiego miasta, które próbuje realizować założenia koncepcji *smart city*, jest Poznań. Celem artykułu jest identyfikacja oraz analiza inicjatyw, które zbliżają stolicę Wielkopolski do statusu inteligentnego miasta oraz powiązanie ich z zapisami w strategii rozwoju miasta. Korzystając z metody studium przypadków, przedstawiono osiem takich projektów realizowanych przez Miasto Poznań. W wyniku analizy i syntezy dostępnych informacji zostały one zestawione w tabeli porównawczej dla zidentyfikowania wiodących obszarów rozwoju koncepcji *smart city* w Poznaniu. Autorka udowadnia na tej podstawie tezę, zgodnie z którą w polskich miastach wdrażane są obecnie tylko wybrane działania tej koncepcji i to w szczególności w ramach dwóch jej obszarów.

Założenia koncepcji *smart city*

Inteligentne miasta są aktualnie jedną z najbardziej obiecujących koncepcji rozwoju miast i lokalnej gospodarki. Jej celem jest stworzenie ośrodków miejskich, które będą zarządzane w sposób ekologiczny, nowoczesny, oszczędny i efektywny. Władze inteligentnych miast muszą zadbać o wiele różnych aspektów miejskiego życia, aby zapewnić zrównoważony rozwój wszystkich dziedzin gospodarczych i społecznych oraz natychmiastowo reagować na zmieniające się parametry miasta [*Smart city – koncepcja przyszłości*].

Założenia *smart cities* wpisują się także w politykę zrównoważonego rozwoju Unii Europejskiej [Czarski 2011, s. 7]. W 2011 roku Rada Europejska uruchomiła inicjatywę „Smart Cities” dla uzyskania wzrostu efektywności energetycznej i redukcji emisji CO₂ poprzez rozwój rozwiązań ograniczających zużycie energii w miastach. Z kolei rok później Komisja Europejska ogłosiła program „Smart Cities & Communities Innovation Partnership”, w którym sektory energetyki, transportu i ICT zostały zaproszone do współdziałania i integracji nowych technologii na potrzeby miast [Europolis 2014].

Mimo że koncepcja inteligentnych miast jest przyrównywana zwykle do idei zrównoważonego rozwoju, to większość definicji *smart city* koncentruje się głównie na aspektach technologicznych, a nie szeroko rozumianych potrzebach społeczeństwa. Wynika to zapewne z fak-

tu mylnego utożsamiana inteligentnego miasta⁴ z poprzednim etapem w procesie urbanizacji tj. miastem cyfrowym, rozumianym jako miejscem i społecznością wdrażającą technologie teleinformatyczne. Takie miasto cechowało się integracją trzech czynników: obecnością klasy kreatywnej, zbiorowej inteligencji społeczności miejskiej oraz sztucznej inteligencji w postaci infrastruktury cyfrowej [Wdowiarz-Bilska 2012, s. 307].

Tymczasem koncepcja *smart city* różni się od poprzednich wizji rozwoju miasta wieloma cechami. Po pierwsze zestaw czynników identyfikujących *smart city* dotyczy kierunków rozwoju miasta w zakresie gospodarki, mobilności, środowiska, społeczeństwa, mieszkalnictwa i zarządzania [Lang 2003, za: Wdowiarz-Bilska 2012, s. 307]. Inteligentne miasto rozwija się w oparciu o powiązania sieciowe pomiędzy takimi elementami, jak dostępność wiedzy, zasobów ludzkich, technologii oraz bogactwo infrastruktury i środowiska miejskiego. Oczywiście *smart city* to także „miasto okablowane” z rozwiniętą siecią szerokopasmową, szeregiem sensorów i czytników rozmieszczonych w miejskiej przestrzeni oraz aplikacje zbierające dane, których monitoring przyczynia się do poprawy bezpieczeństwa i zarządzania miastem [Fishman 1987, za: Wdowiarz-Bilska 2012, s. 307]. Jednak sama obecność infrastruktury ICT nie jest wystarczająca do stworzenia *smart city*. Równie ważna jest kultura przedsiębiorczości, przemysł zaawansowanych technologii, sektor kreatywny, które nie będą mogły się rozwijać bez wykształconych mieszkańców potrafiących korzystać z nowych technologii. Konieczne są również działania urbanistyczne polegające na rozbudowie infrastruktury miasta – zwłaszcza komunikacyjnej, dostępność zróżnicowanych usług, poprawa przestrzeni miejskiej oraz zapewnienie wysokiej jakości życia [Fishman 1987, za: Wdowiarz-Bilska 2012, s. 307].

Pojęcie *smart city* należy więc interpretować w szerokim ujęciu. Według dr Boyda Cohena – stratega i klimatologa, autora licznych rankingów nt. inteligentnych miast – „*smart cities* stosują technologie informacyjno-komunikacyjne (ICT), aby stać się bardziej inteligentnymi i wydajnymi w wykorzystaniu zasobów, co ma zapewnić oszczędności kosztów i energii, poprawę świadczonych usług i jakości życia oraz zmniejszenie negatywnego wpływu na środowisko”. Dodatkowo działania te powinny być wspierane przez innowacyjną i niskoemisyjną gospodarkę [Cohen 2012].

Wiodąca zarówno w literaturze, jak i biznesie, definicja inteligent-

⁴ *Smart city* nie może być utożsamiane ze stosowanym w literaturze anglojęzycznej *intelligent city*. Polskie tłumaczenie „inteligentne miasta” należy odnosić do angielskiego pojęcia „*smart city*”.

nego miasta przedstawia je w postaci modelu składającego się z sześciu elementów, który został zaprezentowany w raporcie wydanym przez konsorcjum trzech uczelni⁵, zestawiającym 70 miast europejskich średniej wielkości. *Smart city* jest w nim określone jako „dobrze funkcjonujące przyszłościowe miasto, oparte na aktywnym działaniu świadomych, niezależnych i decydujących o swoich losach obywateli, które tworzy kombinacja sześciu kluczowych dla tej koncepcji obszarów” [Giffinger i in. 2007, s. 11]:

1. Inteligentna gospodarka (*Smart Economy*) – konkurencyjność;
2. Inteligentna mobilność (*Smart Mobility*) – transport i ICT;
3. Inteligentne środowisko (*Smart Environment*) – zasoby naturalne;
4. Inteligentni ludzie (*Smart People*) – kapitał społeczny i ludzki;
5. Inteligentne warunki życia (*Smart Living*) – jakość życia;
6. Inteligentne zarządzanie (*Smart Governance*) – partycypacja.

Zaprezentowane modelowe ujęcie podkreśla istotną rolę, jaką odgrywają w kreowaniu inteligentnego miasta czynniki miękkie (społeczne), takie jak dbanie o jakość życia w mieście czy tworzenie przyjaznego klimatu do rozwoju przedsiębiorczości. Do realizacji idei inteligentnego miasta nie wystarczy bowiem samo wdrożenie inteligentnego systemu transportu czy zarządzania, lecz wymagana jest także transformacja funkcjonowania miasta jako całości [Sobczak 2013b]. Z tego względu ważne jest, aby miasta wdrażały równolegle inicjatywy w ramach wszystkich sześciu wskazanych obszarów koncepcji *smart city*, co pozwoli zapewnić im systematyczny zrównoważony rozwój.

Elementy koncepcji *smart city* w strategii rozwoju Miasta Poznania

W Polsce wdrożenia inteligentnych rozwiązań dla miast są jeszcze w fazie wstępnej i trudno mówić o tym, że któreś z polskich miast jest już w pełni *smart*. Jednak część z nich, dzięki podejmowanym działaniom, pretenduje do tego grona. Miastem pozytywnie wyróżniającym się pod względem podejmowanych inicjatyw typu *smart* jest właśnie Poznań. Stolica Wielkopolski od kilku lat realizuje projekty, które są zgodne z założeniami koncepcji inteligentnego miasta. Ponadto, projekty te są wpisane w programy strategiczne Strategii Rozwoju Miasta Poznania

⁵ Raport pt. *Smart cities, Ranking of European medium-sized cities* został opracowany przez Centre of Regional Science na Vienna University of Technology (Austria), OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies na Delft University of Technology (Holandia), Department of Geography na University of Ljubljana (Słowacja).

do roku 2030, gwarantując długofalowość rozpoczętych działań, co jest niezwykle ważne w procesie tworzenia *smart city*.

Już na etapie analizy treści wizji i misji Poznania widać silne konotacje z obszarami koncepcji *smart city*. „Poznań miastem metropolitalnym o silnej gospodarce i wysokiej jakości życia opierający swój rozwój na wiedzy” [*Strategia Rozwoju...2013*, s. 131] – taki zapis wizji miasta wyraźnie nawiązuje do trzech obszarów wspomnianego modelu *smart city* tj. inteligentnych: gospodarki, jakości życia i ludzi. Podobnie w misji Poznania pojawiają się określenia odwołujące się do elementów tej koncepcji, a więc: wsparcie aktywności i przedsiębiorczości, stwarzanie warunków dla rozwoju kapitału społecznego, dbałość o bezpieczne warunki życia czy zapewnienie różnorodnych form spędzania wolnego czasu [*Strategia Rozwoju...2013*, s. 130].

Działania Poznania w ramach budowania inteligentnego miasta zostały zauważone także na arenie międzynarodowej. W projekcie finansowanym przez Unię Europejską pt. „Smart city policies and initiatives in 12 European countries” w grupie analizowanych krajów z Europy znalazła się też Polska, którą reprezentowały wyłącznie dwie inicjatywy typu *smart* – obydwie pochodzące z Poznania [*Smart Cities as Sustainable...*, s.12]. Pierwszą z wyróżnionych inicjatyw jest **Poznański Budżet Obywatelski**, realizowany w stolicy Wielkopolski od 2012 roku. Projekt ten polega na świadomym współdecydowaniu mieszkańców o wydatkach z budżetu miasta, poprzez zgłaszanie swoich pomysłów, a następnie wybór tych, które w największym stopniu odzwierciedlają ich potrzeby. Jego celem jest [*Budżet Obywatelski...2014*]:

- dostarczenie mieszkańcom informacji i wiedzy na temat sytuacji finansowej miasta oraz zagadnień związanych z planowaniem budżetu,
- włączenie jak najszerszych grup społecznych i mieszkańców w proces planowania budżetu miasta,
- dostarczenie decydentom informacji o potrzebach, oczekiwaniach i preferencjach mieszkańców.

W 2013 roku w głosowaniu do Budżetu Obywatelskiego wzięło udział 20,5% uprawnionych do głosowania. Na stosunkowo dużą frekwencję w tym projekcie społecznym wpłynęło przyznanie prawa do głosowania studentom poznańskich uczelni, niezameldowanym w Poznaniu. Projekt Budżetu Obywatelskiego jest cykliczny, dzięki czemu mieszkańcy Poznania mogą co roku jesienią wypowiedzieć się w zakresie pomysłów zagospodarowania przestrzeni publicznej z miejskiego budżetu. Jest on także wpisany w program strategiczny „Obywatel-

ski Poznań”, który ma wpłynąć na rozwój społeczeństwa obywatelskiego w mieście. Inicjatywa Budżetu Obywatelskiego wpisuje się w dwa obszary koncepcji *smart city* – inteligentnych ludzi i zarządzania.

Drugim wyróżnionym przez wspomniany dokument projektem jest **Poznańska Elektroniczna Karta Aglomeracyjna (PEKA)**. Jest to narzędzie służące koordynacji transportu zbiorowego w aglomeracji poznańskiej, a także główny element nowoczesnego systemu informatycznego. Projekt PEKA ma za zadanie ujednolicenie systemu płatności za przejazd świadczony przez różnych, niezależnych przewoźników działających na obszarze Poznania i powiatu poznańskiego. Ma to na celu ułatwienie korzystania z transportu zbiorowego oraz zwiększenie jego dostępności. PEKA pełni obecnie funkcję aglomeracyjnego biletu komunikacyjnego, ale w założeniu ma służyć także jako bilet Strefy Płatnego Parkowania Postoju, portmonetka elektroniczna (będzie nią można zapłacić np. na stacjach benzynowych, w tramwaju i autobusie, w kinie, aptece itp.), ale także jako elektroniczny identyfikator cyfrowy (np. w bibliotece, w obiektach sportowych czy na imprezach masowych). Co istotne, za wyrobienie karty nie jest pobierana opłata. Koszt całego systemu tj. wprowadzenia kart, dostosowania pojazdów, stworzenia punktów obsługi, to 43 mln zł (przy współfinansowaniu przez EFRR) [Peka.poznan.pl]. PEKA została wprowadzona w Poznaniu w 2014 roku i mimo początkowych problemów technicznych przy jej wdrażaniu, należy ją uznać za ważny krok w kierunku nowoczesnego transportu zbiorowego. Projekt ten jest przykładem działania w zakresie inteligentnej mobilności.

System inteligentnego zarządzania ruchem (ITS) to kolejny projekt z obszaru *smart mobility*, realizowany w Poznaniu. Ma on na celu poprawę komunikacji samochodowej (pojazdy indywidualne) i publicznej (tramwajowa, autobusowa) poprzez [Cele...2013]:

- kontrolowanie ruchu samochodowego w sieci drogowej oraz zmniejszenie stanu jej zatłoczenia,
- bardziej efektywne wykorzystanie istniejącej infrastruktury drogowej i transportowej,
- poprawę warunków podróżowania,
- przyspieszenie transportu publicznego, a w szczególności tramwajowego,
- zwiększenie popytu na podróżowanie transportem zbiorowym,
- udostępnienie bieżących informacji (dla kierowców oraz pasażerów) przydatnych w fazie planowania oraz w trakcie realizacji podróży,

- zwiększenie bezpieczeństwa użytkownikom ruchu,
- monitorowanie i ochronę środowiska naturalnego.

Wstępnym etapem wdrażania ITS w stolicy Wielkopolski było wprowadzenie tablic zmiennej treści w jednej z dzielnic Poznania, które na bieżąco informują kierowców o stanie wolnych miejsc na zlokalizowanych na danej ulicy parkingach. Tablice, pokazujące dokładną liczbę miejsc postojowych, są montowane na parkingach buforowych. System ITS ZDM jest wprowadzany w Poznaniu od 2011 i jest możliwy do realizacji m.in. dzięki ok. 80 mln zł unijnego dofinansowania [Leśniewska 2011].

Flagową inicjatywą Miasta Poznania jest **projekt „e-miasto”** realizowany w ramach programu strategicznego „Cyfrowy Poznań”. Projekt ma za zadanie – poprzez implementację nowych rozwiązań ICT – usprawnić system zarządzania miastem, podnieść poziom obsługi interesantów, udostępnić wiedzę o mieście oraz przyspieszyć realizację procesów i procedur m.in. poprzez ograniczenie liczby dokumentów papierowych. Wśród najważniejszych inicjatyw realizowanych w ramach tego projektu należy wymienić [Szkudlarz 2010]:

- rozwój Zintegrowanego Systemu Zarządzania Miastem z uwzględnieniem optymalizacji i automatyzacji procesów informacyjnych,
- budowę Elektronicznego Obiegu Dokumentów opartego o otwarte standardy wymiany danych,
- ucyfrowienie (digitalizację) archiwów Miejskich Jednostek Organizacyjnych (MJO),
- outsourcing infrastruktury informatycznej MJO oraz usług informatycznych,
- rozwój Systemu Informacji Przestrzennej, tak, aby stał się źródłem specjalistycznych informacji o mieście,
- wdrożenie systemu mapy numerycznej aktualizowanej przez jednostki branżowe,
- wdrożenie zaawansowanych narzędzi analitycznych dla usprawnienia procesów monitorowania i kontroli MJO.

Wszystkie w/w zadania rozwijają Poznań w zakresie inteligentnego zarządzania. Dzięki ich wprowadzeniu będzie możliwe osiągnięcie długofalowego celu programu „Cyfrowy Poznań” tj. „stworzenia systemu cyfrowych usług publicznych pozwalającego na zwiększenie ich efektywności oraz zmniejszenie ich kosztów finansowych i środowiskowych, a także zwiększenie partycypacji obywateli w życiu miasta” [Strategia Rozwoju...2013, s. 154].

Kolejny inteligentny projekt Miasta Poznania jest stosowany także w wielu innych miastach realizujących koncepcję *smart city*. **Poznański Rower Miejski (PRM)**, czyli system bezobsługowych wypożyczalni rowerów miejskich został uruchomiony w Poznaniu w kwietniu 2012 roku. Na początku do dyspozycji mieszkańców było 7 stacji wyposażonych w 80 rowerów, lecz wiosną 2014 roku operator i wykonawca systemu firma Nextbike zamontował kolejne 9 stacji z 90 rowerami. W rezultacie liczba wypożyczeń wzrosła o 150%. Prezes Zarządu Nextbike Polska – Tomasz Wojtkiewicz – szacuje, że w takim mieście jak Poznań liczba rowerów powinna wynosić ok. 1,2 tys., czyli 1 rower powinien przypadać na 500 mieszkańców [Polacy..., 2014]. Statystyki za rok 2013 przy mniejszej liczbie stacji są bardzo obiecujące – z 80 rowerów skorzystało 6 656 osób, co Urząd Miasta Poznania uznaje za sukces [Stacje..., 2014].

Niezwykle użytecznym projektem z obszaru inteligentnej mobilności może być inwestycja planowana w ramach systemu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego – budowa tzw. **parkingów Park & Ride (Parkuj i Jedź)**. Mają być one zlokalizowane w pobliżu peryferyjnych przystanków systemu transportu publicznego, na których następowałyby przesiadki z samochodu dojeżdżającego spoza miasta lub z jego przedmieść, a także pasażerów dojeżdżających do nich komunikacją publiczną gmin ościennych. Parkingi Park&Ride mają za zadanie „przechwycić” jak największy odsetek pojazdów kierujących się do centrum miasta i zachęcić kierowców do skorzystania z oferty transportu publicznego. Dla podniesienia atrakcyjności takiego rozwiązania Rada Miasta Poznania zdecydowała, że kierowca pojazdu pozostawionego na parkingu P&R będzie mógł nieodpłatnie podróżować transportem publicznym na podstawie karty parkingowej (dowodu uprawniającej do odbioru pojazdu) do momentu powrotu na parking. Parkingi modułowe zajmują stosunkowo mało miejsca i w zależności od zapotrzebowania może być zwiększana lub zmniejszana liczba zastosowanych modułów. Istotnymi elementami, przemawiającymi za takim rozwiązaniem, są także: system samoobsługowy, mniejsze zużycie prądu niż w przypadku parkingów nadziemnych i podziemnych oraz brak możliwości dostępu osób trzecich do zaparkowanych samochodów [Parkingi...]. Wszystkie te rozwiązania wpływają na ułatwienie komunikacji w mieście, a także jego mniejsze zanieczyszczenie.

W Poznaniu są również realizowane projekty mające na celu poprawę jakości życia mieszkańców. Jednym z nich jest **Karta Rodziny Dużej**, adresowana do poznańskich rodzin wielodzietnych, zameldowanych oraz zamieszkałych na terenie Poznania, prowadzących wspólne gospodarstwo domowe z minimum trojgiem dzieci do ukończenia 18

roku życia lub 24 roku życia (dla osób uczących się). Jest to dokument preferencyjnych form dostępu do miejsc i instytucji z obszaru kultury, sportu i rekreacji, uprawniający do korzystania z oferty instytucji miejskich oraz instytucji zewnętrznych biorących udział w projekcie (w 2014 roku było ich 100) [Karta...2014]. Wdrażanie kolejnych rozwiązań i instrumentów przyjaznych rodzinie będzie kontynuowane w Poznaniu w kolejnych latach, w ramach realizacji programu „Poznań wrażliwy społecznie”.

Tabela 1. Elementy koncepcji smart city w Strategii Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030

Rodzaj inicjatywy	Obszar <i>smart city</i>	Podmiot realizujący	Program strategiczny	Cel główny	Cel operacyjny
Poznań PRO Rodzina – Karta Rodziny Dużej	Inteligentna jakość życia	Urząd Miasta Poznania, Poznańskie Centrum Świadczeń, Instytucje kultury, Sportu i Rekreacji, Organizacje pozarządowe, Partnerzy biznesowi	Poznań wrażliwy społecznie	Funkcjonowanie Poznania jako miasta wrażliwego na problemy społeczne mieszkańców	Wdrażanie rozwiązań i instrumentów przyjaznych rodzinie
Projekt „e-mi@sto”	Inteligentna mobilność (ICT) Inteligentne zarządzanie	Urząd Miasta Poznania	Cyfrowy Poznań	Stworzenie systemu cyfrowych usług publicznych pozwalającego na zwiększenie ich efektywności oraz zmniejszenie ich kosztów finansowych i środowiskowych, a także zwiększenie partycypacji obywateli w życiu miasta.	Usprawnienie systemu zarządzania miastem tak, aby przyspieszyć realizację procesów i procedur oraz ograniczyć liczbę dokumentów papierowych

Poznański Budżet Obywatelski	Inteligentne zarządzanie	Urząd Miasta Poznania	Obywatelski Poznań	Rozwój społeczeństwa obywatelskiego w Poznaniu	Podniesienie aktywności obywatelskiej mieszkańców
Kongres Smart City	Inteligentni ludzie	Patronat Honorowy Miasta Poznania, Klastr Smart IT, Klastr Green Cars wydawnictwo Abrys	Wiedza dla biznesu	Rozwój gospodarki innowacyjnej i podnoszenie atrakcyjności inwestycyjnej miasta	Współpraca z klastrami w branżach innowacyjnych
Poznańska Elektroniczna Karta Aglomeracyjna (PEKA)	Inteligentna mobilność (transport)	ZDIKM Poznań	Zrównoważony rozwój transportu	Zrównoważenie miejskiego i aglomeracyjnego rozwoju transportu	Poprawa atrakcyjności rozwiązań integrujących transport zbiorowy w metropolii
System ITS Poznań	Inteligentna mobilność (transport)	SIEMENS, ZDM Poznań	Zrównoważony rozwój transportu	Zrównoważenie miejskiego i aglomeracyjnego rozwoju transportu	Zwiększenie atrakcyjności transportu zbiorowego – inteligentny transport
Poznański Rower Miejski	Inteligentna mobilność (transport)	Nextbike, ZTM Poznań	Zrównoważony rozwój transportu	Zrównoważenie miejskiego i aglomeracyjnego rozwoju transportu	Poprawa jakości podróży niezmotoryzowanych – rowerem przez miasto

Parkin- gi buforo- we Park & Ride	Inteli- gent- na mo- bilność (trans- port)	Planowana inwestycja Miasta Po- znań w sys- temie PPP	Zrów- nowa- żony rozwój trans- portu	Zrównoważony rozwój transportu	Poprawa atrakcyj- ności roz- wiązań in- tegrujących transport zbiorowy w metropo- lii - czytelne parkowanie

Źródło: opracowanie własne.

Poznań stara się również aktywnie uczestniczyć w propagowaniu wiedzy na temat koncepcji *smart city*. W tym celu organizuje konferencje i sympozja naukowe oraz branżowe, na których inteligentne rozwiązania są prezentowane szerszej publiczności. Przykładowym wydarzeniem tego typu był **Kongres Smart City**, nad którym Miasto Poznań objęło Patronat Honorowy. Liczne konferencje organizowane we współpracy z Urzędem Miasta Poznania stwarzają platformę do współpracy z klastrami w branżach innowacyjnych, co jest celem operacyjnym programu strategicznego „Wiedza dla biznesu”.

W tabeli nr 1 zestawiono przedstawione działania Poznania, które wpisują się w poszczególne obszary koncepcji *smart city*. Dla każdej z analizowanych inicjatyw wskazano podmioty odpowiedzialne za jej realizację oraz odpowiedni program strategiczny wraz z celem głównym i operacyjnym, które umiejscawiają dany projekt w aktualnej strategii rozwoju miasta.

Zakończenie

Dzisiejsze *smart cities* są przede wszystkim modelami, swoistymi laboratoriami, w których sprawdza się nowe zasady innowacyjnego, ekologicznego i cyfrowego rozwoju miejskiego. Jeżeli te rozwiązania mają być również kompleksowo wdrażane w miastach w Polsce, to należy pamiętać o uwzględnieniu takich elementów, jak: zasady zrównoważonego rozwoju, zapewnienie wysokiej jakości przestrzeni publicznych i minimalizacji ruchu samochodowego przy wprowadzeniu zintegrowanego i ekologicznego transportu miejskiego, tworzenie warunków dla rozwoju sektorów kreatywnych i innowacyjnego biznesu oraz inteligentnych sieci analizy informacji, które wpłyną na podniesienie komfortu mieszkańców [Wdowiarz-Bilska 2012, s. 309]. Niezwykle ważna jest również popularyzacja systemowego podejścia do budowy inteligentnego miasta oraz przezwyciężenie barier organizacyjnych i mentalnościowych wśród decydentów i mieszkańców polskich miast.

Należy podkreślić, że realizacja pojedynczych inicjatyw odnoszących się do koncepcji *smart city* nie powoduje, że dane miasto automatycznie staje się inteligentne. Wdrożenie wybranych rozwiązań (np. elementów ITS) stanowi jedynie eksperyment doświadczalny przed stworzeniem kompleksowego projektu *smart city*. Dopiero wówczas, kiedy zaplanowany zostanie program działań, nakierowany na całkowitą przebudowę mechanizmów zarządzania miastem w duchu *smart* wraz z opracowaniem modeli architektonicznych (dla części biznesowej jak i IT), można mówić o tworzeniu inteligentnego miasta. Ważne jest przy tym zdefiniowanie kluczowych zasad, które będą towarzyszyły procesowi wdrażania idei *smart city* oraz ich przestrzeganie przez cały okres prac nad tą koncepcją. Pomocne w tym celu jest opracowanie dokumentu strategicznego prezentującego wizję danego miasta jako *smart city*. Plan budowy inteligentnego miasta powinien zawierać ramowe definicje projektów i programów realizujących poszczególne fragmenty architektury strategicznej, pamiętając o tym, że wskazane jest, aby część przewidzianych projektów uwzględniała aspekty miękkie – takie jak np. podniesienie świadomości cyfrowej mieszkańców, czy walkę z wykluczeniem cyfrowym. W miarę realizacji prac koncepcyjnych następuje uszczegółowienie zdefiniowanych wcześniej projektów i programów z uwzględnieniem zasad, wizji oraz architektury strategicznej, co pozwala uzyskać kompleksową przebudowę miasta w zgodzie z założeniami *smart city* [Sobczak 2013a].

Tymczasem analiza działań podejmowanych przez Poznań dowodzi, że miasto w ramach wdrażania koncepcji *smart city* skupia się na wybranych inicjatywach, zaliczanych przede wszystkim do obszaru *smart mobility*, a także *smart governance*. Realizowane w stolicy Wielkopolski projekty z tych dwóch obszarów pokazują, jak duże znaczenie dla jej powodzenia ma odpowiednia infrastruktura (czujniki, detektory, kamery), dzięki której istotne dane mogą być pozyskiwane, agregowane i analizowane. Polskie miasta w zdecydowanej większości nie dysponują jednak infrastrukturą IT (transmisyjnymi sieciami kablowymi lub bezprzewodowymi, centrami danych), która mogłaby być wykorzystywana do takich celów. Przykład problemów z wdrożeniem poznańskiej PEKI udowadnia z kolei, jak ważny dla powodzenia inteligentnych projektów jest czynnik ludzki. Samorządy w Polsce wciąż nie posiadają wystarczającej liczby wykwalifikowanych inżynierów i informatyków, która pozwoliłaby na budowę prawidłowo funkcjonujących systemów wykorzystujących ICT [Piotrowski 2014, s. 25].

W Poznaniu realizowane są również projekty z zakresu „inteligentnej jakości życia” oraz „inteligentnych obywateli”, jednak jest ich zdecydowanie mniej niż rozwiązań dotyczących mobilności i zarządza-

nia. Stolica Wielkopolski największe braki ma w obszarze inteligentnej gospodarki oraz środowiska. Władze miasta powinny zatem pamiętać o równomiernym rozłożeniu prowadzonych działań na sześć elementów tej koncepcji, bo tylko wtedy Poznań będzie mógł stać się w przyszłości w pełni zrównoważonym *smart city*.

Bibliografia

Czarski E. (2011), *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju Polski*, Urząd Statystyczny w Katowicach, Katowice.

Piotrowski K. (2014), *Smart City? Tak, ale jak?*, „Innowacja i rozwój”, Nr 4.

Rabiej P., Romański W. (2013), *Przyszłość miasta. Miasta Przyszłości*, Raport THINKTANK.

Strategia Rozwoju Miasta Poznania do roku 2030 (2013), Urząd Miasta Poznania, Poznań.

Szkudlarz P. (2010), *Potrzeby Miasta Poznania w zakresie ICT*, prezentacja podczas „II Konferencji ICT Wielkopolska”, 27.10.

Wdowiarz-Bilska M. (2012), *Od miasta naukowego do smart city*, „Czasopismo Techniczne”, z.1, R. 109, Wydawnictwo Politechniki Krakowskiej, Kraków.

Bibliografia elektroniczna

Baca-Pogorzelska K. (2012), *Miasta są coraz bardziej inteligentne*, „RP.pl” [online]: <http://www.ekonomia.rp.pl/artukul/937967.html?print=tak&p=0>, dostęp: 12.10.2014.

Budżet obywatelski... (2014), „Poznan.pl” [online]: <http://www.poznan.pl/mim/ezdrowie/poznanski-budzet-obywatelski-2014,doc,1017,25317/poznanski-budzet-obywatelski-2014,60473.html>, dostęp: 7.10.2014.

Cele i korzyści... (2013), „ITSpoznań.pl” [online]: <http://www.itspoznan.pl/cele-i-korzysty/>, dostęp: 12.10.2014.

Cohen B. (2012), *The Top 10 Smart Cities on the Planet* [online]: <http://www.fastcoexist.com/1679127/the-top-10-smart-cities-on-the-planet>, dostęp: 8.10.2014.

Europolis 2014 (2011), „Schuman.pl” [online]: <http://www.schuman.pl/en/konferencja-europolis-2014/>, dostęp: 6.10.2014.

Giffinger R., Fertner C., Kramar H., Kalasek R., Pichler-Milanović N., Meijers E. (2007), *Smart Cities: Ranking of European Medium-Sized Cities*. Vienna, Austria: Centre of Regional Science (SRF), Vienna University of Technology [online]: http://www.smart-cities.eu/download/smart_cities_final_report.pdf, dostęp: 1.10.2014.

Karta Rodziny Dużej (2014), „Poznan.pl” [online]: <http://www.poznan.pl/mim/main/karta-rodziny-duzej,p,24588,24590.html>, dostęp: 8.10.2014.

Leśniewska J. (2011), *Tablice pokażą ile jest miejsc w strefie parkowania*, „Gazeta Wyborcza” [online]: http://poznan.gazeta.pl/poznan/1,36037,9866786,Tablice_pokaza_ile_jest_miejsc_w_strefie_parkowania.html#ixzz3FUDKlhqp, dostęp: 6.10.2014.

Nowakowska K. (2013), *Polskie miasta też są inteligentne*, „Gazeta-Prawna.pl” [online]: <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/73-9510,inteligentne-miasta-bydgoszcz-rzeszow-bialystok-szczecin-ikielce-w-rankingu-smart-city-naukowcow-z-universytetu-w-wiedniu.html>, dostęp: 1.10.2014.

O Projekcie..., brak roku [online]: <https://www.peka.poznan.pl/web/portal/system-peka>, dostęp: 8.10.2014.

Parkingi Park and Ride, 1998–2014, Urząd Miasta Poznania [online]: <http://www.poznan.pl/mim/inwestycje/parkingi-park-ride,p,15436,15437,15439.html>, dostęp: 7.10.2014.

Polacy pokochali rower miejski. Jeździmy w Warszawie, Krakowie i Opolu (2014), „Newseria.pl” [online]: <http://lifestyle.nf.pl/polacy-pokochali-rower-miejski-jezdzimy-w-warszawie-krakowie-i-opolu,48450,220>, dostęp: 5.10.2014.

Smart Cities as Sustainable Innovation Actors – Insights from and for Portugal, brak roku, “CASI” [online]: <file:///C:/Users/User/Downloads/casi-pb-national-portugal0300614-km.pdf>, dostęp 8.10.2014.

Smart city – koncepcja przyszłości (2014) „Obserwatorium Specjalistyczne ICT” [online]: http://obserwatoriumit.pl/aktualnosci/smart-city-koncepcja-przysz-o-ci/#VFVjqPmG_Yh, dostęp: 4.10.2014.

Sobczak A. (2013a), *Jak zaplanować budowę „smart city”?*, „Inteligentne-miasta.pl” [online]: <http://inteligentnemiasta.pl/jak-zaplanowac-budowe-smart-city/5119/>, dostęp: 8.10.2014.

Sobczak A. (2013b), *Które miasta można uznać za inteligentne?*, „Inteligentnemiasta.pl” [online]: <http://inteligentnemiasta.pl/ktore-miasta-mozna-uznac-za-inteligentne/4899/>, dostęp: 7.10.2014.

Stacje Poznańskiego Roweru Miejskiego (2014), „Poznan.pl” [online]: <http://www.poznan.pl/mim/wos/news/stacje-poznanskiego-roweru-miejskiego,70951.html> dostęp: 7.10.2014.

Urbański K. (2013), *Miasto mądrzejsze od mieszkańców*, „Rp.pl”: <http://www.rp.pl/artukul/1072552.html?p=2>, dostęp: 3.10.2014.

Krystyna Celarek⁶

Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej

Znaczenie strategii rozwoju powiatu chrzanowskiego w procesie zarządzania infrastrukturą drogową

Importance of the Development Strategy for the Chrzanów Land District in the Process of Road Infrastructure Management

Abstract: The purpose of the described research project is to demonstrate the importance of the solutions included in the Chrzanów Land District Strategy 2006–2015 for the public road planning coordination and management processes. The proposed assessment of the plans for road infrastructure development contained in the Strategy and those actually implemented leads to conclusions explaining the “value” of the Strategy for road infrastructure management.

Key words: strategy, development, management, road infrastructure, administration.

Wstęp

Strategia rozwoju, realizowana przez administrację publiczną, ma być dokumentem służącym zaspokajaniu potrzeb społecznych w dziedzinie rozwoju lokalnego, regionalnego. Oznacza w szczególności sposób wyznaczania celów, kierunków i sposobów działania w sytuacji szybko zachodzących zmian. Inaczej mówiąc, jest to obraz dążeń i kierunków

⁶ krystynacelarek@poczta.fm

działań mających na uwadze osiągnięcie określonych, właściwych danemu terytorium celów, przy określonych uwarunkowaniach [Wysocka, Koziński, 2000, s. 11]. Zadaniem strategii jest dostarczenie podstaw racjonalnego działania [Wysocka, Koziński 2000, s. 51].

Szczególny rodzaj strategii stanowi strategia rozwoju jednostki samorządu terytorialnego. Jest to długookresowy (perspektywiczny) program działania, określający strategiczne cele rozwoju oraz przyjmujący takie kierunki i priorytety działania (cele operacyjne i zadania realizacyjne), a także alokację środków finansowych, które są niezbędne do realizacji przyjętych celów i zadań [Ziółkowski 2007, s. 105].

Problematyka wdrażania strategii rozwoju lokalnego nie jest częstym przedmiotem rozważań literaturowych. O ile bowiem samo zagadnienie formułowania strategii rozwoju doczekało się dość obszernego opisu, o tyle mechanizmy i procedury stosowane w fazie jej realizacji są jeszcze stosunkowo mało rozpoznane. Nic dziwnego zatem, że przez badaczy przedmiotu wdrażanie strategii określane jest zwykle mianem „brakującego ogniwa” zarządzania rozwojem [Ignacy, Kopyściański 2006, ss. 5–12].

Prawidłowe skonstruowanie strategii jest jedynie początkiem skomplikowanej drogi zmierzającej do osiągnięcia pożądaných efektów społeczno-gospodarczych na terenie gminy czy powiatu. Dużo poważniejszym i trudniejszym zadaniem jest jej wdrożenie, przełożenie szczytnych celów na język codziennych działań. Wobec tego musi dziwić fakt, iż realizacja strategii pozostaje obszarem bardzo niedocenianym przez analityków rozwoju lokalnego, wszak umiejętne kierowanie wdrożeniem jest warunkiem osiągnięcia ujętych w strategii zamierzeń. W przypadku jednostek samorządowych jest to szczególnie istotne ze względu na ich specyficzne cechy, związane np. z kadencyjnością władz [Ignacy, Kopyściański 2006, ss. 5–12].

Fakt występowania takich form działania administracji publicznej, jak plany, strategie, programy, umotywowany jest w dużej mierze rangą przypisywaną menedżerskiej funkcji administracji, w tym potrzebą podejmowania bardziej racjonalnych, spójnych decyzji o charakterze strategicznym [Właźlak 2010, ss. 57–60].

Współcześnie rozwój lokalny, regionalny stanowi niezwykle doniosłe zagadnienie, a jednocześnie jest jednym z najważniejszych zadań realizowanych przez administrację publiczną. Obok tych sfer działania, które mają charakter porządkowo-reglamentacyjny, świadczący czy odnoszący się do zarządzania majątkiem publicznym, administracja wykonuje zadania w zakresie szeroko rozumianego rozwoju [Właźlak 2010, ss. 57–60].

W literaturze przedmiotu podnosi się, iż bardzo trudne, jeśli w ogóle możliwe, wydaje się wskazanie jednostki samorządowej, która skutecznie i w pełni zrealizowała przyjętą strategię rozwoju. Podkreśla się, iż regułą są raczej zjawiska wręcz odwrotne, sytuacje, gdy dokument, w którego tworzenie włożono wiele wysiłku, który przez długi czas jego tworzenia był wysoce atrakcyjny, przyciągał uwagę różnych grup społecznych, antagonizował, nagle traci zainteresowanie odbiorców? [Ignacy, Kopyściański 2006, ss. 5–12].

W analizie SWOT Strategii Rozwoju Powiatu Chrzanowskiego na pierwszym miejscu jako słabe strony wskazano niezadowolający stan infrastruktury drogowej. Działania służące rozwojowi infrastruktury technicznej, w tym w szczególności infrastruktury drogowej, nie mogą ograniczać się do granic administracyjnych jednej gminy czy nawet jednego powiatu. Wskazana jest współpraca międzygminna (i szersza), której efektem może być kompleksowy rozwój sieci drogowej, zmniejszenie kosztów inwestycji, możliwość pozyskania większego wsparcia finansowego ze źródeł zewnętrznych, a przede wszystkim właściwe zarządzanie infrastrukturą drogową. Zważywszy, iż przez teren powiatu chrzanowskiego przebiega kilka istotnych szlaków komunikacyjnych łączących duże ośrodki gospodarcze i skupiska ludności, a główną osią komunikacyjną powiatu jest autostrada A4, to należy podkreślić, iż podstawowym problemem obszarów, przez które przebiegają autostrady i inne drogi szybkiego ruchu jest połączenie ich z lokalnym układem komunikacyjnym. Celem opracowania jest: wykazanie znaczenia rozwiązań przyjętych w Strategii Powiatu Chrzanowskiego na lata 2006–2015 w zakresie infrastruktury drogowej w procesie koordynowania i zarządzania drogami publicznymi; ocena realizacji planów w zakresie infrastruktury drogowej zawartych w Strategii a faktycznie wdrożonych, pozwalająca na sformułowanie wniosków co do „wartości” strategii w zarządzaniu infrastrukturą drogową; próba wykazania, iż są strategie, które „żyją”, ich zapisy są wdrażane i stanowią istotny element w procesie zarządzania określoną dziedziną życia społecznego – w przypadku przedmiotu niniejszego opracowania to tematyka zarządzania infrastrukturą drogową.

1. Strategia Rozwoju Powiatu Chrzanowskiego

Strategia Rozwoju Powiatu Chrzanowskiego na lata 2006–2015 została przyjęta Uchwałą Rady Powiatu Chrzanowskiego z dnia 30 marca 2006 r.⁷ Dokument ten oparto na partnersko-eksperckim modelu budo-

⁷ Uchwała Nr XLV/273/2006 Rady Powiatu Chrzanowskiego z dnia 30 marca 2006 r. w sprawie: przyjęcia „Strategii Rozwoju Powiatu Chrzanowskiego na lata 2006-2015”.

wy planów strategicznych jednostek samorządu terytorialnego. Strategia Rozwoju Powiatu Chrzanowskiego na lata 2006–2015 powstała dzięki aktywności członków Konwentu Strategicznego, skupiającego liderów życia gospodarczego i społecznego powiatu. W jego skład weszli przedstawiciele władz powiatu, władz gmin wchodzących w skład powiatu, radni i urzędnicy samorządowi, dyrektorzy jednostek powiatowych, przedstawiciele organizacji gospodarczych, szkół, instytucji polityki społecznej i ochrony zdrowia, reprezentanci przedsiębiorców oraz lokalnych organizacji pozarządowych.

W Strategii Rozwoju Powiatu Chrzanowskiego określono główne kierunki rozwoju powiatu. Wyodrębniono cztery takie kierunki: (1) tereny inwestycyjne i infrastruktura techniczna, (2) gospodarka lokalna, (3) kultura, sport i rekreacja, (4) usługi społeczne dla mieszkańców.

Z uwagi na tematykę opracowania szerzej omówiono zagadnienia infrastruktury technicznej – zarządzania drogami publicznymi.

W Strategii określono cele strategiczne, cele te należą do grupy celów kierunkowych (odpowiadają na pytanie: co chcemy osiągnąć?) i długofalowych, o terminie realizacji sięgającym 10–15 lat.

Cele operacyjne – cele te dotyczą średniego horyzontu czasowego (3–5 lat). Odpowiadają na pytanie: w jaki sposób to osiągnąć?, wskazują zatem określone narzędzia i sposoby realizacji celów strategicznych.

Strategia Rozwoju Powiatu Chrzanowskiego posiada ścisłą korelację z kluczowymi opracowaniami regionalnymi („Strategia Rozwoju Województwa Małopolskiego na lata 2007–2013”). Zadania przystosowane są do funkcjonujących obecnie projektów Sektorowych Programów Operacyjnych, na podstawie których można było aplikować po fundusze strukturalne UE w okresie budżetowym 2007–2013.

Strategia Rozwoju Powiatu Chrzanowskiego nie ogranicza się w swych zapisach tylko do zadań realizowanych bezpośrednio przez Starostwo Powiatowe w Chrzanowie, co w znaczny sposób zawęziłoby możliwości realizacyjne. Dokument proponuje przede wszystkim zadania, które stanowią wyzwania dla całej społeczności lokalnej i wszystkich instytucji działających na terenie powiatu. Taka zasada partnerstwa jest jedną z fundamentalnych zasad polityki strukturalnej Unii Europejskiej. Ponadto wiele zadań leżących w kompetencjach gmin wchodzących w skład powiatu chrzanowskiego pokazanych jest jako zadania o niezwykle istotnym znaczeniu dla wszystkich jednostek samorządowych. Stąd też realizacja niniejszej strategii w dużej mierze musi się opierać na zorganizowanej i efektywnej współpracy gmin powiatu chrzanowskiego oraz Starostwa Powiatowego w Chrzanowie [Strategia Rozwoju...].

Jednym z celów strategicznych określonych w Strategii jest rozwój infrastruktury technicznej zwiększającej atrakcyjność inwestycyjną powiatu. Dostępność do infrastruktury technicznej jest jednym z podstawowych elementów warunkujących atrakcyjność inwestycyjną danej jednostki samorządowej. Powiat Chrzanowski jest obszarem o dużej gęstości niemal wszystkich typów sieci infrastrukturalnych, w porównaniu do innych regionów Małopolski. Jednak widoczne są również istotne potrzeby w zakresie rozbudowy infrastruktury (układ komunikacyjny, sieci wodociągowo-kanalizacyjne – szczególnie na terenach wiejskich, rewitalizacja terenów przemysłowych, etc.) oraz modernizacji istniejącego zasobu.

Z uwagi na tematykę niniejszego opracowania zostanie omówiony cel operacyjny dotyczący poprawy dostępności komunikacyjnej oraz przepustowości wewnętrznego układu drogowego na terenie powiatu.

2. Poprawa dostępności komunikacyjnej oraz przepustowości wewnętrznego układu drogowego na terenie powiatu.

Przez teren powiatu chrzanowskiego przebiega kilka istotnych szlaków komunikacyjnych łączących duże ośrodki gospodarcze i skupiska ludności. Szlaki te powszechnie wykorzystywane są również jako międzynarodowe trasy tranzytowe. Główną osią komunikacyjną powiatu jest autostrada A4. Podstawowym problemem obszarów, przez które przebiegają autostrady i inne drogi szybkiego ruchu, jest połączenie ich z lokalnym układem komunikacyjnym. Kwestie te mają niebagatelne znaczenie zarówno dla rozwoju lokalnej gospodarki (np.: dostępność komunikacyjna terenów inwestycyjnych), jak i standardów zamieszkiwania społeczności lokalnej (np.: lokalne połączenia komunikacyjne terenów po obu stronach drogi szybkiego ruchu). Na terenie powiatu chrzanowskiego funkcjonują trzy węzły łączące autostradę A4 z lokalnym układem komunikacyjnym. Obecnie potrzeby w tym zakresie obejmują m.in. rozbudowę węzła byczyńskiego, który będzie łączył autostradę A4 z obwodnicami Chrzanowa i Trzebini oraz budowę węzła tenczyńskiego, łączącego wschodnią część powiatu chrzanowskiego i zachodnią część powiatu krakowskiego z autostradą [Strategia Rozwoju...].

W zakresie nowych inwestycji drogowych na terenie powiatu do najważniejszych należą drogi obwodnicowe Trzebini, Chrzanowa i Libiąża, rozbudowa sieci drogowej na pograniczu powiatu chrzanowskiego i olkuskiego, czym zainteresowane są władze samorządowe obu powiatów (udostępnienie nowych terenów pod budownictwo i działalność gospodarczą) oraz budowa dróg dojazdowych do terenów inwestycyjnych, np. Chrzanowsko-Trzebińskiego Parku Przemysłowego.

Wśród zadań w zakresie infrastruktury drogowej zaplanowano w Strategii m.in.: budowę północnej obwodnicy miasta Chrzanowa, budowę wiaduktu nad przejazdem kolejowym w Krocymiechu na drodze wojewódzkiej nr 933; modernizacja ul. Podwale w Chrzanowie. Poniżej krótko zostanie przedstawiony stan realizacji powyższych przedsięwzięć jako potwierdzenie realności zapisów zawartych w Strategii.

Budowa północnej obwodnicy miasta Chrzanowa⁸ – bezpośrednim celem przedmiotowego projektu było stworzenie połączenia o charakterze obwodowym dla sieci dróg regionalnych i lokalnych zbiegających się w centralnym rejonie Chrzanowa, usprawniającego ruch tranzytowy i międzyosiedlowy, oraz podnoszącego dostępność węzłów autostrady A4. Celem ogólnym przedsięwzięcia było usprawnienie funkcjonowania chrzanowskiego węzła komunikacyjnego, zarówno w zakresie drogowych połączeń regionalnych jak i w ruchu lokalnym.

Cele szczegółowe projektu to: odciążenie układu drogowego centralnej części miasta; poprawa niskiego standardu powiązań obu części miasta, przedzielonych linią kolejową; zapewnienie bezpośredniego połączenia pomiędzy rejonem Szpitala Powiatowego w Chrzanowie a ciągiem autostrady A4 i północnym odcinkiem wylotowym DK nr 79 oraz z zachodnią częścią miasta (optymalizacja działania systemu ratownictwa medycznego); poprawa bezpieczeństwa i uporządkowanie ruchu na szczególnie obciążonej ul. Trzebińskiej.

Długofalowym celem projektu było zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej regionu i miasta Chrzanowa oraz przeciwdziałanie jego marginalizacji społeczno-gospodarczej. Projekt jest zgodny z celami działania 4.1 Rozwój infrastruktury drogowej Schemat A Drogi o znaczeniu regionalnym Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013. Przedmiotem projektu była budowa obwodnicy Chrzanowa, przebiegającej w płn.-wsch. części obszarów intensywnego za inwestowania miejskiego – pomiędzy ul. Szpitalną (ciąg DW 781) a ul. Balińską (droga powiatowa nr 1036K, stanowiąca przedłużenie DW 933) i w połączeniu z autostradą A4, DK 79 oraz drogą powiatową nr 1013K Chrzanów – Zagórze – Wygiełzów. Przebieg projektowanej obwodnicy (dł. 3 460 m) rozpoczyna się na styku ulic Szpitalnej i Topolowej, biegnąc fragmentem istniejącej ul. Topolowej. Na wysokości Szpitala Powiatowego, obwodnica zaczyna bieg nowym śladem w kierunku DK 79 (projekt obejmował budowę mostu nad rz. Chechło). W ramach prac budowlano-montażowych wykonano: budowę odcinka drogi od ul. Topolowej do Sikorskiego, budowę odcinka drogi od ul. Wodzińskiej do Balińskiej,

⁸ Materiały opracowane w oparciu o dane udostępnione na stronie Urzędu Miejskiego w Chrzanowie, <http://www.chrzanow.pl/index.php?id=3520> data dostępu 30.09.2014 r.

kompleksową przebudowę fragmentów dróg: ul. Szpitalna, Topolowa, Sikorskiego, Zielona; budowę wiaduktu w nasypie kolejowym linii Zebrzydowice – Trzebinia; budowę estakady nad ul. Trzebińską; budowę lub przebudowę 22 skrzyżowań, w tym 6 rond; budowę mostu nad rz. Chechło, przebudowę przepustu żelbetowego nad rzeką Luszówką; budowę i przebudowę 4 przepustów rurowych, budowę ciągów pieszych i pieszo-rowerowych oraz parkingów.

Obwodnica umożliwia: swobodny przejazd do zach. i płd. części miasta z pominięciem ścisłego centrum; dalszą rewitalizację centrum oraz obszarów dawnego szpitala miejskiego; wyprowadzenie ruchu poza centrum pomogło w ochronie zabytkowej części miasta: poprawiło klimat akustyczny oraz ograniczyło zanieczyszczenie powietrza. Realizacja projektu odbywała się w dwóch etapach: etap I – budowa wiaduktu kolejowego łączącego ul. Zieloną z ul. Sikorskiego – od 2009 r. – 2010r., etap II – pozostały zakres inwestycji: projekt typu „zaprojektuj i wybuduj” – od 2009 r. – 2013 r.

Kolejne zadanie określone w Strategii to budowa wiaduktu nad przejazdem kolejowym w Krocymiechu na drodze wojewódzkiej nr 933⁹. Zadanie to zostało zrealizowane w ramach projektu: Modernizacja drogi woj. nr 933 na odcinku Brzeszcze – Chrzanów wraz z budową wiaduktu w m. Krocymiech. Aby w pełni wykorzystać położenie Małopolski, potrzebna jest znaczna poprawa infrastruktury drogowej, która pozwoli na dogodny, sprawny i bezpieczny dojazd do sąsiednich regionów – województw jak i również poprawi połączenia z południową Europą. Widoczny obecnie dynamiczny rozwój gospodarczy Małopolski wymusza rozwój połączeń transportowych, zwłaszcza drogowych, gdyż stan infrastruktury transportowej jest kluczowym czynnikiem stymulującym wzrost ekonomiczny oraz jednym z najważniejszych kryteriów oceny poziomu rozwoju społeczno- gospodarczego regionu. Projekt „Modernizacja drogi woj. nr 933 na odcinku Brzeszcze – Chrzanów wraz z budową wiaduktu w m. Krocymiech” był realizowany w Województwie Małopolskim w ciągu drogi wojewódzkiej nr 933, drogi powiatowej (ul. Balińska w Chrzanowie) i gminnej (ul. Skorupki w Chrzanowie). Modernizowany ciąg drogowy przebiega przez powiaty oświęcimski (gmina Brzeszcze, Oświęcim, Chelmek) oraz chrzanowski (gmina Libiąż i Chrzanów). Droga wojewódzka nr 933 prowadzi od granicy z województwem Śląskim w m. Brzeszcze poprzez Oświęcim, Libiąż do Chrzanowa, dalej drogą gminną i powiatową do węzła autostradowego (A4) w Chrzanowie. Projekt polegał na modernizacji drogi

⁹ Materiały opracowane w oparciu o dane udostępnione na stronie Zarządu Dróg Wojewódzkich w Krakowie, <http://www.zdw.krakow.pl/inwestycje/inwestycje-mrpo/34-modernizacja-dw-780-krakow-chelmek-etap-ii.html> , data dostępu 30.09.2014 r.

wojewódzkiej nr 933, odcinka drogi powiatowej i gminnej w Chrzanowie w kierunku autostrady A4 oraz budowie wiaduktu nad linią kolejową w m. Kroczy miech. Budowę zakończono w 2011 roku.

Modernizacja drogi wojewódzkiej nr 780¹⁰ – celem bezpośrednim projektu „Modernizacja drogi woj. nr 780 Kraków – Chełmek, ETAP II” była: poprawa dostępności węzłów autostradowych A4 (węzeł Balić II, węzeł Mirowski); poprawa jakości połączenia z drogą krajową nr 7; poprawa jakości połączenia z drogami wojewódzkimi nr 774, 781 oraz 933; poprawa jakości połączenia województwa małopolskiego i śląskiego; poprawa jakości połączeń z głównymi ośrodkami miejskimi (Krakowski Obszar Metropolitalny); poprawa jakości połączeń z terenami inwestycyjnymi; poprawa jakości infrastruktury oraz komfortu podróżowania; zmniejszenie kosztów utrzymania infrastruktury; poprawa bezpieczeństwa ruchu i bezpieczeństwa pieszych; poprawa warunków działalności istniejących podmiotów gospodarczych; zwiększenie mobilność mieszkańców. Projekt rozpoczęto w 2009 roku, a zakończono w 2011 rok.

Modernizacja ul. Podwale w Chrzanowie¹¹ realizowana była w ramach projektu: „przebudowa i remont ciągów części dróg powiatowych Powiatu Chrzanowskiego przebiegających na obszarach gmin Alwernia, Chrzanów i Trzebinia”. Cele projektu to: modernizacja i dostosowanie do obowiązujących wymogów i oczekiwań mieszkańców ciągów części dróg powiatowych Powiatu Chrzanowskiego przebiegających na obszarach gmin Alwernia, Chrzanów i Trzebinia; poprawa warunków komunikacyjnych odległych terenów gmin powiatu z centrum powiatu; poprawa bezpieczeństwa i odciążenie ścisłego centrum Chrzanowa poprzez poprowadzenie ruchu tranzytowego generowanego przez DK79 i DW781 wyremontowanym ciągiem dróg powiatowych 1013K i 1015K do DW933; poprawa bezpieczeństwa ruchu pieszego poprzez budowę wyspy azylu na skrzyżowaniu z DW993, budowę ciągów chodników o normatywnych szerokościach i utwardzonych poboczy; likwidacja barier architektonicznych poprzez zastosowanie obniżenia kraężnika na przejściach dla pieszych; poprawa przepustowości przekrojów drogowych i bezpieczeństwa ruchu samochodowego; ułatwienie dostępu do stref aktywności gospodarczej i stref turystycznych zlokalizowanych na terenie powiatu chrzanowskiego.

¹⁰ Materiały opracowane w oparciu o dane udostępnione na stronie Zarządu Dróg Wojewódzkich w Krakowie, <http://www.zdw.krakow.pl/inwestycje/inwestycje-mr-po/34-modernizacja-dw-780-krakow-chelmek-etap-ii.html>, data dostępu 30.09.2014 r.

¹¹ Materiały opracowane w oparciu o dane udostępnione na stronie Powiatowego Zarządu Dróg w Chrzanowie, <http://bip.malopolska.pl/spchrzanow/Article/id,56941.html>, data dostępu 30.09.2014 r.

Dzięki realizacji projektu nastąpiła poprawa infrastruktury komunikacyjnej i komfortu ruchu pojazdów i pieszych na terenach miejskich i wiejskich, a także poprawa dostępu odległych obszarów powiatu do jego centrum. Projekt był również ukierunkowany na poprawę jakości środowiska poprzez ograniczenie emisji spalin i hałasu.

Na część inwestycyjną projektu składały się następujące zadania: (1) przebudowa ciągu dróg 1016K ul. Kadłubek i ul. Pogorska w Chrzanowie na odcinku od skrzyżowania z ul. Podwale do skrzyżowania z ul. Kościelną z wyłączeniem odcinka od ok. 100 m przed skrzyżowaniem z ul. Chechlaną do skrzyżowania z ul. Armii Krajowej polegającą na remoncie pasa drogowego z zatokami autobusowymi i chodnikiem; (2) przebudowa drogi powiatowej nr 1015 – ul. Focha, ul. Grzybowskiego, ul. Sienna na odcinku od skrzyżowania z ul. Oświęcimską do skrzyżowania z Al. Henryka w zakresie jezdni, chodników, zjazdów, zieleńców wraz z przebudową niezbędnej kanalizacji deszczowej oraz remontem istniejącego przejścia dla pieszych w ciągu ul. Siennej; (3) przebudowa ul. Podwale 1013K w Chrzanowie od skrzyżowania z drogą krajową DK 79 do skrzyżowania z ul. Sienną oraz projekt odcinka kanalizacji deszczowej; (4) remont i przebudowa dróg powiatowych: 1029K na odcinku od przejazdu kolejowego w Trzebini do Bolęcina, 1026K odc. pomiędzy skrzyżowaniami z DP1029K i 1032K, 1027K odc. w rejonie skrzyżowania z DP 1029K, 1032K całość przebiegu, 1033K odc. od granicy powiatu do skrzyżowania z DP1034K.

Powyższe zadania stanowiły realizację zapisów określonych w Strategii Powiatu Chrzanowskiego jako wykonanie planowych remontów (modernizacja nawierzchni, budowa odwodnień, ciągów pieszych) i utrzymania bieżącego dróg powiatowych.

Podsumowanie

Warto jest podkreślić, iż to, jaki charakter będzie miała Strategia i jakie będą jej losy, zależy w dużej mierze od faktycznych intencji twórców strategii rozwoju lokalnego. Jeśli główną przesłanką uchwalenia strategii jest spełnienie wynikającego z uwarunkowań zewnętrznych obowiązku, to nietrudno przewidzieć jej dalsze losy. Z taką sytuacją mamy często do czynienia w przypadku wnioskowania przez samorządy o pozyskanie krajowych i unijnych środków finansowych. W skrajnym przypadku sprowadzenia strategii i podobnych dokumentów wyłącznie do roli „formalnej podkładki”, zupełnie nieistotna staje się treść samej strategii, uwzględnienie specyfiki danej jednostki, jej atutów i słabości, a decydująca staje się jedynie jej „przydatność” do pozyskiwania kolejnych źródeł finansowania. Zupełnie inaczej jest w przypad-

ku świadomego tworzenia strategii, która ma być twórczą odpowiedzią na wyzwania, jakie stawia przed nami rzeczywistość. Wtedy jest ona jedynie środkiem, narzędziem przekształcania rzeczywistości w wybranym przez wspólnotę mieszkańców kierunku. Oczywiście jest wtedy wola wdrażania opracowanej strategii, która była tworzona z takim właśnie zamiarem. W tym przypadku dostępne źródła finansowania dobierane są pod kątem ich przydatności do realizacji celów strategicznych, a nie odwrotnie [Ignacy, Kopyściański 2006, ss. 5–12].

Strategia to najogólniejszy i ulokowany w najdłuższej perspektywie czasowej akt planowania polityki rozwoju. Strategia ma charakter generalny i kompleksowy, obejmując programowanie i planowanie całego systemu lub jego danego sektora w perspektywie długookresowej. Strategia jest aktem nadrzędnym i integracyjnym w stosunku do pozostałych aktów planistycznych. We współczesnych rozwiązaniach obserwuje się tendencję do odchodzenia od ujmowania strategii jako narzuconego z góry i ściśle określonego algorytmu działań w stronę rozumienia jej jako kompleksowej, integracyjnej i komunikacyjnej płaszczyzny współdziałania i współpracy podmiotów administrujących. Ramy i treść takiej strategii podlegają modyfikacjom i adaptacjom w zależności od aktualnego kontekstu, potrzeb, analizy funkcjonowania danych rozwiązań lub instytucji czy innych dynamicznych wyznaczników zapewniających interakcję danej strategii z jej społecznym i gospodarczym otoczeniem [Jaśkiewicz 2014, ss. 78–80].

Efektywne planowanie strategiczne posiada trzy cechy: pomaga samorządowi sformułować wspólnie akceptowane cele i tak wpływać na rozwój społeczno gospodarczy, by je osiągnąć; przedstawia samorządowi cele i zadania rozwoju społeczno-gospodarczego, tzn., jakie plany są do zrealizowania, jakie są niezbędne ku temu zasoby, jak osiągać założone cele; w przeciwieństwie do innych metod planistycznych, dobre planowanie strategiczne powinno skupiać się na wykonalnych przedsięwzięciach. W niniejszym opracowaniu udało się wykazać, iż określone w Strategii Powiatu Chrzanowskiego zadania w zakresie dróg publicznych zostały poddane realizacji. Powyższe potwierdziło, iż skupiono się w Strategii na wykonalnych przedsięwzięciach, co z kolei pozwala na sformułowanie wniosku końcowego, iż było to dobre planowanie strategiczne. Zdobyte przez samorząd powiatowy doświadczenie w opracowywaniu Strategii i jej wdrażaniu winno się przyczynić do opracowania dokumentu na kolejne lata, na jeszcze wyższym poziomie planowania strategicznego, co ma istotne znaczenie dla profesjonalnego, „menedżerskiego” zarządzania powiatem.

Bibliografia

Ignacy J., Kopyściański T. (2006), *Charakterystyka barier wdrażania strategii rozwoju lokalnego na przykładzie gmin województwa dolnośląskiego*, „Finanse Komunalne” Nr 12.

Jaśkiewicz J. (2014), *Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Komentarz*, wyd. II, LEX/el., 2014

Uchwała Nr XLV/273/2006 Rady Powiatu Chrzanowskiego z dnia 30 marca 2006 r. w sprawie: przyjęcia „Strategii Rozwoju Powiatu Chrzanowskiego na lata 2006-2015”,

Właźlak K (2010), *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa.

Wysocka E., Koziński J. (2000), *Strategia rozwoju regionalnego i lokalnego po reformie administracyjnej państwa*, Difin, Warszawa.

Ziółkowski M. (2007), *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym* (w:) *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, pod red. A. Zalewskiego, SGH, Warszawa.

<http://bip.malopolska.pl/spchrzanow/Article/id,56941.html> ,data dostępu 30.09.2014 r.

<http://www.chrzanow.pl/index.php?id=3520>, data dostępu 30.09.2014 r.

<http://www.zdw.krakow.pl/inwestycje/inwestycje-mrpo/34-modernizacja-dw-780-krakow-chelmek-etap-ii.html>, data dostępu 30.09.2014 r.

Piotr Nowaczyk¹²

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

Małe porty morskie w strategiach rozwoju gmin nadmorskich

Small Seaports in the Development Strategies of Coastal Municipalities

Abstract: Each of the researched municipalities recognized the role of small seaports in the animation of the local economy. The significance of the seaports was reflected in various strategic documents.

The degree of municipal involvement in the development of port structures was varied. Those municipalities which opted for communalization of the ports, declared their multifunctional development, while demonstrating the highest investment activity. The EU resources were the main sources of funding.

Not all the ports were managed by municipalities. The main factors discouraging the municipalities from communalization of the ports were the high costs of modernizing the port infrastructure, as well as the low profitability of port structures management.

In order to increase the involvement of municipalities in the management of small seaports, the decapitalized port infrastructure should be modernized before the ports are communalized. This could be done by Maritime Offices, with the use of EU funds. A possibility of additional financing of communal ports from the state budget should also be considered. It would encourage the municipalities to communalize

¹² piotr.nowaczyk@zut.edu.pl

local ports, which in turn would have a positive impact on the socio-economic development of the entire area of municipalities.

Key words: small seaports, coastal municipalities, municipality development strategies, port infrastructure, financing of seaports.

Wstęp

Małe porty morskie stanowią jeden z głównych czynników zapewniających aktywizację gospodarczą gmin nadmorskich [Szczurek 2002, s. 116]. Jednakże pełne wykorzystanie potencjału struktur portowych wymaga wyposażenia ich w niezbędną infrastrukturę oraz utrzymanie jej właściwego stanu technicznego [Misztal, Szwankowski 2001, ss. 23–31]. Wymaga to dużych nakładów inwestycyjnych [Brzozowska 2003, ss. 50–55]. Najlepiej przygotowane do realizacji wymienionych zadań były jednostki samorządu terytorialnego [Nowaczyk 2011, ss. 133–143]. Swoje zainteresowania małymi portamiorskimi zawierały w strategiach rozwoju lokalnego. Niestety nie wszystkie gminy wyrażały gotowość do przejmowania zarządzania portami. Wpływało to negatywnie na funkcjonowanie małych struktur portowych, ograniczając ich rozwój.

Głównym celem artykułu jest wskazanie roli jednostek samorządu terytorialnego w rozwoju małych portów morskich. Przedstawione zostaną także główne bariery ograniczające komunalizację portów. Poruszana w pracy problematyka jest aktualna oraz niezmiernie ważna. Nie wszystkie porty zostały skomunalizowane, co w konsekwencji odbija się na ich rozwoju.

Literatura przedmiotu opisująca rolę gmin portowych w rozwoju małych portów morskich nadal jest skromna. Tym bardziej, iż zjawiska zachodzące w małych strukturach portowych wykazują dużą dynamikę. Okoliczności te sprawiają, iż wiedza wymaga uzupełniania i ciągłej aktualizacji.

W artykule wyodrębniono zakres rzeczowy, czasowy oraz terytorialny. Zakres rzeczowy koncentruje się na: dokumentach rangi strategicznej określających kierunki rozwoju małych portów morskich, aktywności inwestycyjnej podmiotów portowych, rodzajach działalności portowych (rybackiej, rekreacyjno-sportowej oraz przeładunkowej) oraz infrastrukturze (technicznej podstawie działalności gospodarczej w portach). W artykule uwzględniono tylko inwestycje kluczowe o charakterze infrastrukturalnym.

Zakres terytorialny obejmuje dziesięć małych portów morskich¹³,

¹³ Pominięto natomiast największe porty morskie, tj. Szczecin, Świnoujście, Gdynię i Gdańsk. Literatura przedmiotu dotycząca problematyki ich funkcjonowania jest obszerniejsza. Ponadto ich działalność (w tym zarządzanie) jest ściśle regulowana przez akty prawne. Do badań nie przyjęto także najmniejszych struktur – mniejszych por-

tj.: Stepnicę, Dziwnów, Kołobrzeg, Darłowo, Ustkę, Łebę, Władysławowo, Jastarnię, Hel oraz Nową Pasłękę. Umiejscowione są one na terenie trzech nadmorskich województw, tj.: zachodniopomorskiego, pomorskiego oraz warmińsko-mazurskiego. Reprezentują każdy odcinek polskiego wybrzeża Morza Bałtyckiego. Dodatkowo port w Stepnicy zlokalizowany jest nad Zalewem Szczecińskim, a port w Nowej Pasłęce nad Zalewem Wiślanym. Zainteresowanie gmin nadmorskich aktywizacją wymienionych portów było zróżnicowane. W konsekwencji wpływało to na rozwój lokalnej gospodarki.

Zakres czasowy ograniczony został do lat 2004–2014. W tym okresie powstało większość dokumentów rangi strategicznej określających kierunki rozwoju małych portów morskich. Ponadto od 2004 roku potencjalni beneficjenci mieli do dyspozycji środki unijne przeznaczone do realizacji planów inwestycyjnych.

Jeśli chodzi o układ artykułu, to składa się on ze wstępu, trzech rozdziałów oraz podsumowania. We wstępie zawarto główne założenia artykułu. W pierwszym rozdziale określono miejsce małych portów morskich w najważniejszych dokumentach o charakterze strategicznym. Realizację założeń inwestycyjnych przedstawiono w rozdziale drugim. W ostatnim rozdziale została oceniona rola gmin nadmorskich w rozwoju badanych portów. W podsumowaniu w sposób syntetyczny przedstawiono najważniejsze problemy poruszane w niniejszym artykule.

Praca bazuje na literaturze przedmiotu oraz na materiałach zgromadzonych w latach 2005–2013. W okresie tym przeprowadzono liczne badania empiryczne. Skierowane były one do przedstawicieli gmin nadmorskich oraz podmiotów zarządzających małymi portami morskimi.

Miejsce małych portów morskich w dokumentach o charakterze strategicznym

Najważniejszymi dokumentami dotyczącymi rozwoju portu w Stepnicy był „Plan rozwoju lokalnego dla Gminy Stepnica na lata 2004–2006” oraz „Strategia rozwoju turystyki gminy Stepnica do roku 2020”. Zakładały one wielofunkcyjny rozwój portu w oparciu o wszystkie rodzaje działalności, tj. rybacką, rekreacyjno-sportową oraz transportową.

Z kolei „Strategia rozwoju gminy Dziwnów na lata 2007–2020” zakładała komunalizację lokalnego portu oraz ustanowienie nad nim zarządu komunalnego. Strategia akcentowała szczególną potrzebę rozwoju działalności rekreacyjno-sportowej.

tów oraz przystani morskich. Ich znaczenie gospodarcze jest znacznie mniejsze. Nie posiadają także niezbędnego wyposażenia technicznego dla realizacji wszystkich rodzajów działalności.

W przypadku Kołobrzegu „Strategia rozwoju miasta Kołobrzeg do roku 2015” zakładała komplementarne wykorzystanie wszystkich funkcji portu morskiego. Nawiązywała do niej „Strategia rozwoju portu Kołobrzeg”, opracowana przez Zarząd Portu Morskiego. Precyzowała ona kierunki rozwoju portu. Miał on przebiegać w sposób zrównoważony, z uwzględnieniem wszystkich pełnionych przez port funkcji.

Liczne dokumenty opracowane przez gminę Darłowo w sposób pośredni odnosiły się do rozwoju miejscowego portu. Zwracały one szczególną uwagę na rozwój infrastruktury poprawiającej dostęp do miasta oraz na możliwości rozwoju turystyki w oparciu o bliskość morza. Natomiast głównym dokumentem w sposób bezpośredni odnoszącym się do portu była „Strategia rozwoju portu Darłowo”, opracowana przez Zarząd Portu Morskiego. W sposób szczegółowy określała docelową ścieżkę rozwoju portu. Miał być nim zrównoważony rozwój portu z wykorzystaniem wszystkich pełnionych przez niego funkcji.

Opracowana w 2007 r. „Strategia rozwoju gminy Ustki do roku 2020”, przewidywała komunalizację portu, a następnie przejęcie przez gminę zarządzania nad nim. Priorytetem dla gminy miał być rozwój istniejących (działalność rybacka oraz rekreacyjno-sportowa) oraz reaktywacja zanikowych funkcji portowych (działalność przeładunkowa). Natomiast „Strategia rozwoju portu w Ustce do 2021” precyzowała zapisy dotyczące portu, które zawierał wyżej wymieniony dokument.

„Plan rozwoju lokalnego miasta Łeby do 2013 roku” w sposób pośredni nawiązywał do rozwoju portu. Jego zapisy akcentowały potrzebę poprawy dostępu do portu od strony lądu. Nie bez znaczenia miało być wykorzystanie atutu nadmorskiego położenia Łeby w celu budowy infrastruktury nastawionej na obsługę turystów przybywających drogą morską.

W „Planie rozwoju lokalnego gminy Władysławowo” brakowało wyraźnych zapisów dotyczących portu. Jedynym dokumentem odnoszącym się do jego rozwoju była „Strategia Rozwoju Portu Morskiego we Władysławowie” opracowana przez zarząd portu – Szkuner. Przewidywała ona rozwój dotychczasowej działalności rybackiej oraz rozbudowę potencjału portu nastawioną na obsługę ruchu turystycznego. Zarząd planował również rozbudowę infrastruktury przeładunkowej portu.

Kolejny dokument, tj., „Strategia zrównoważonego rozwoju miasta Jastarni do 2017 roku” przewidywał rozwój działalności rybackiej (z uwzględnieniem jej kulturowego znaczenia) oraz działalności rekreacyjno-sportowej.

„Plan rozwoju lokalnego miasta Hel na lata 2007-2013” uwzględniał rozwój działalności rekreacyjno-sportowej portu oraz, w mniejszym zakresie, działalności rybackiej. Więcej informacji zawierał „Plan rozwoju portu” opracowany w 2009 roku przez podmiot zarządzający portem – Koga. Zwracał on szczególną uwagę na rozwój działalności rekreacyjno-sportowej z zapleczem hotelarskim, gastronomicznym oraz z usługami towarzyszącymi. Po przejściu portu na własność samorządu w 2010 roku, gmina opracowała „Plan rozwoju spółki”. Zawarte w nim zapisy precyzowały działania we wcześniej uchwalonych dokumentach.

Gmina Braniewo mało miejsca poświęcała portowi w Nowej Pasłęce. Dokumentem, który uwzględniał jego rozwój, była „Strategia Rozwoju Obszaru Gmin Nadzalewowych do roku 2015”. Jej zapisy przewidywały jedynie rozwój działalności rekreacyjno-sportowej portu.

Realizacja założeń inwestycyjnych zawartych w dokumentach o charakterze strategicznym

W okresie badawczym w każdym małym porcie morskim zrealizowane zostały inwestycje [Zieziula, Nowaczyk 2011, ss. 229-247]. Gmina Stepnica, zgodnie z założeniami zawartymi w dokumentach o znaczeniu strategicznym, inwestowała w rozwój wszystkich pełnionych przez port funkcji (tab. 1.)

Tabela 1. Inwestycje infrastrukturalne zrealizowane w małych portach morskich w latach 2004–2014

Nazwa portu	Charakterystyka inwestycji			
	Nazwa inwestycji	Źródła finansowania oraz wartość inwestycji	Beneficjent	Ramy czasowe inwestycji
Stepnica	Modernizacja basenu rybackiego	-SPO „Ryby 2004–2006” – 1,2	Gmina Stepnica	2007
	Modernizacja i remont portu rybackiego	-PO „Ryby 2007–2013” – 0,9	Gmina Stepnica	2010
	Przebudowa Basenu Kolejowego	-RPO „WZ 2007–2013” – 2,7 -Gmina Stepnica – 3,7	Gmina Stepnica	2011–2012
	Rozbudowa i modernizacja przystani jachtowej na Kanale Młyńskim w Stepnicy - etap I	-RPO „WZ 2007–2013” – 4,0 -Gmina Stepnica – 4,0	Gmina Stepnica	2013
	Budowa infrastruktury rekreacyjnej i żeglarskiej - etap II	-RPO „WZ 2007–2013” – 1,0 -Gmina Stepnica – 2,5	Gmina Stepnica	2014
Dziwnów	Modernizacja nabrzeża rybackiego	-UM w Szczecinie – 1,9	UM w Szczecinie	2007
	Przebudowa ulicy Osiedle Rybackie	-Budżet Państwa – 0,5 -Gmina Dziwnów – 0,5	Gmina Dziwnów	2009–2010
	Budowa portu jachtowego oraz przystani jachtowej	-RPO „WZ 2007–2013” – 3,3 -Gmina Dziwnów – 5,0	Gmina Dziwnów	2013
	Modernizacja infrastruktury portu rybackiego oraz układu drogowego	-PO „Ryby 2007–2013” – 30,0	Gmina Dziwnów	2013–2015

Koło- brzeg	Modernizacja portu rybackiego – etap I	-SPO „Ryby 2004–2006” – 24,3	ZPM Kołobrzeg	2005–2008
	Poprawa Transgranicznej Infrastruktury Turystycznej Nabrzeża Rzeki Parsęty	-Interreg IIIA – 4,7 -Gmina Kołobrzeg – 1,6	Gmina Kołobrzeg	2006–2008
	Modernizacja portu rybackiego – etap II	-SPO „Ryby 2004–2006” – 10,3	Gmina Kołobrzeg	2006–2008
	Modernizacja portu rybackiego – etap III	-SPO „Ryby 2004–2006” – 5,7	Gmina Kołobrzeg	2007–2008
	Modernizacja portu rybackiego – etap IV	-SPO „Ryby 2004–2006” – 4,4	ZPM Kołobrzeg	2007–2008
	Poprawa dostępności do portu od strony lądu – II etap	-PO „IiŚ 2007–2013” – 48,7 -Gmina Kołobrzeg – 18,4	Gmina Kołobrzeg	2010–2012
	Rozbudowa portu jachtowego – etap I	-PO „IG 2007–2013” – 4,2 -Gmina Kołobrzeg – 5,2 -ZPM Kołobrzeg – 1,0	ZPM Kołobrzeg	2011–2012
	Poprawa dostępności do portu od strony lądu – etap I	-PO „IiŚ 2007–2013” – 33,1 -Gmina Kołobrzeg – 7,7	Gmina Kołobrzeg	2013–2014
	Budowa basenu rybackiego	-PO „Ryby 2007–2013” – 16,9	ZPM Kołobrzeg	2014–2015
Darłowo	Modernizacja portu morskiego – etap I oraz etap II	-SPO „Ryby 2004–2006” – 9,1	Gmina Darłowo	2007
	Budowa drogi łączącej port z zapleczem	-PO „Ryby 2007–2013” – 11,0	Gmina Darłowo	2011–2012
	Budowa przystani jachtowej	-RPO „WZ 2007–2013” – 0,7 -Gmina Darłowo – 0,5	Gmina Darłowo	2012–2013
	Budowa basenu rybackiego	-PO „Ryby 2007–2013” – 13,3	Gmina Darłowo	2012–2014
	Przedłużenie nabrzeża portowego	-PO „Ryby 2007–2013” – 22, 3	Gmina Darłowo	2012–2014
	Modernizacja i przebudowa nabrzeży we wschodniej części portu	-PO „Ryby 2007–2013” – 30,1	UM w Słupsku	2012–2014
	Poprawa dostępu do portu od strony lądu	-PO „IiŚ 2007 – 2013” – 17,8	Gmina Darłowo	2013–2015
	Budowa terminalu pasażerskiego	-Gmina Darłowo – 0,2 -Interface Plus/Reference – 0,8	Gmina Darłowo	2014–2015

Tabela 1. c.d. Inwestycje infrastrukturalne zrealizowane w małych portach morskich w latach 2004–2014

Nazwa portu	Charakterystyka inwestycji			
	Nazwa inwestycji	Źródła finansowania oraz wartość inwestycji	Beneficjent	Ramy czasowe inwestycji
Ustka	Przebudowa drogi miejskiej poprawiającej dostęp do portu – etap I oraz etap II	-Interreg /RPO „WP 2007-2013” – 10,4 -Gmina Ustka – 3,8	Gmina Ustka	2010–2012
	Rozbudowa drogi krajowej poprawiającej dostęp do portu	-PO „Ryby 2007-2013” – 6,8	Gmina Ustka	2010–2015
	Modernizacja wschodniej części portu o charakterze rybackim	-PO „Ryby 2007-2013” – 11,0	UM w Słupsku	2011–2012
	Budowa kładki portowej	-PO „Ryby 2007 – 2013” – 3,9 -Gmina Ustka – 0,6	Gmina Ustka	2013
	Budowa basenu rybackiego	-PO „Ryby 2007 – 2013” – 13,0	Gmina Ustka	2014–2015
	Modernizacja zachodniej części portu o charakterze rybackim	-PO „Ryby 2007 – 2013” – 3,0	Gmina Ustka	2014–2015
Łeba	Przebudowa nabrzeży – I etap	-PO „Ryby 2007 – 2013” – 1,4	UM w Słupsku	2010
	Przebudowa drogi miejskiej poprawiającej dostęp do portu – etap I oraz etap II	-ZPORR/RPO „WP 2007 – 2013” – 19,4 -Gmina Łeba/Budżet Państwa – 5,4	Gmina Łeba	2011–2012
	Przebudowa nabrzeży – II etap	-PO „Ryby 2007 – 2013” – 1,2	UM w Słupsku	2014

Władysławowo	Modernizacja portowej infrastruktury rybackiej	-SPO „Ryby 2004 – 2006” – 10,4	ZPM Szkuner	2005–2008
	Przebudowa drogi miejskiej prowadzącej do portu – etap I oraz etap II	-ZPORR/RPO „WP 2007–2013” – 11,3 -Gmina Władysławowo/Budżet Państwa – 4,9	Gmina Władysławowo	2006–2010
	Budowa oraz modernizacja obiektów i urządzeń portowych	-PO „Ryby 2007–2013” – 8,9	ZPM Szkuner	2009–2012
	Poprawa dostępu do portu oraz modernizacja dróg wewnętrzportowych	-PO „Ryby 2007–2013” – 1,9	Gmina Władysławowo	2012
Jastarnia	Modernizacja drogi poprawiającej dostęp do portu	-ZPORR – 2,9 -Gmina Jastarnia – 1,0	Gmina Jastarnia	2006–2007
	Rozbudowa przystani rybackiej	-SPO „Ryby 2004–2006” – 36,4	Gmina Jastarnia	2007–2008
Hel	Modernizacja portowej infrastruktury rybackiej	-SPO „Ryby 2004–2006”/PO „Ryby 2007–2013” – 6,7	ZPM „Koga”	2006–2012
	Remont drogi portowej i infrastruktury oraz rozbudowa przystani jachtowej	-PO „Ryby 2007–2013” – 3,4	ZPM „Koga”	2011–2013
Nowa Paślęka	Budowa przystani żeglarskiej	-PO „IG 2007–2013” – 3,9	Gmina Braniewo	2011–2012
	Przebudowa Portu Rybackiego	-PO „Ryby 2007–2013” – 2,8	UM w Gdyni	2014–2015

Objaśnienie: UM – Urząd Morski, (S)PO – (Sektorowy) Program Operacyjny, RPO WZ,WP – Regionalny Program Operacyjny Województwa Zachodniopomorskiego, Województwa Pomorskiego, IG – Innowacyjna Gospodarka, IiŚ – Infrastruktura i Środowisko.

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

W latach 2007–2014 wielkość nakładów inwestycyjnych wyniosła 20,0 mln zł, w tym 9,8 mln zł (blisko 50%) pochodziło ze środków unijnych. Pozostała część środków pochodziła z budżetu gminnego.

W 2010 roku został zakończony proces komunalizacji portu w Dziwnowie. W tym samym roku powołano do życia komunalny podmiot

zarządzający portem. W następstwie podjęcia decyzji o komunalizacji gmina rozpoczęła proces inwestycyjny. Zmodernizowała drogi poprawiające dostęp do portu od strony lądu oraz infrastrukturę portową o charakterze rekreacyjno-sportowym. Wartość wymienionych inwestycji wyniosła 39,3 mln zł, z czego 33,3 mln zł (blisko 85%) pochodziło ze środków unijnych, a 0,5 mln zł (niespełna 2%) bezpośrednio z budżetu państwa. Gmina ze środków własnych przeznaczyła na inwestycje 5,5 mln zł (niespełna 13%). Wymienione działania gminy były zbieżne z jej postulatami zawartymi w „Strategii rozwoju gminy Dziwnów na lata 2007–2020”. Jedną inwestycję w 2007 roku, jeszcze przed komunalizacją portu, zrealizował Urząd Morski w Szczecinie. Obejmowała modernizację infrastruktury rybackiej. Dotyczyła więc działalności, której rozwój nie był priorytetem gminy.

Pomimo iż komunalny podmiot zarządzający portem w Kołobrzegu utworzono w 1999 roku, proces inwestycyjny w porcie rozpoczął się po 2005 roku. Było to związane z dostępnością środków na modernizację portu, a pochodzących z funduszy unijnych. Ich beneficjentami byli gmina Kołobrzeg oraz zarząd portu. W sumie zainwestowali w modernizację portu 186,2 mln zł. Z tej kwoty, 152,3 mln zł (blisko 82%) stanowiły środki unijne. Udział środków gminy Kołobrzeg oraz zarządu portu wyniósł 33,9 mln zł (niespełna 19%). Inwestycje związane z funkcjonowaniem portu obejmowały wszystkie pełnione przez niego funkcje. Były więc zgodne z zapisami wcześniej przyjętych dokumentów rangi strategicznej.

Także w porcie darłowskim intensywny proces inwestycyjny rozpoczął się dopiero osiem lat po komunalizacji portu (1999), tzn., po 2007 roku. W okresie badawczym zrealizowano w porcie inwestycje o wartości 105,8 mln zł, z czego środki unijne – 105,1 mln zł (przeszło 99%) – stanowiły główne źródło ich finansowania. Ich głównym beneficjentem była gmina Darłowo. Inwestycje związane były ze wszystkimi realizowanymi przez port funkcjami, co było zgodne ze strategią rozwoju portu. Tylko w przypadku jednej inwestycji beneficjentem środków został Urząd Morski w Słupsku, który podjął się modernizacji infrastruktury spełniającej funkcję rybacką.

Wartość zainwestowanych środków na modernizację portu w Uście wyniosła 52,5 mln zł. Z tego 48,1 mln zł (przeszło 91%) stanowiły środki unijne, a pozostała część, tj.: 4,4 mln zł (niespełna 9%) pochodziła z budżetu gminnego. Beneficjentem większości inwestycji była gmina Ustka. Jeszcze przed komunalizacją terenów portowych dokonała ona modernizacji infrastruktury poprawiającej dostęp do portu od strony lądu. Inwestycje portowe rozpoczęła realizować dopiero po przejściu portu

i ustanowieniu jego zarządu w 2012 roku. Obejmowały one infrastrukturę związaną z działalnością rybacką. W planie miała budowę mariny jachtowej w 2017 roku. Działalność inwestycyjna gminy była zbieżna ze strategią rozwoju gminy oraz portu. Jedną inwestycję o charakterze rybackim zrealizował Urząd Morski w Słupsku. Tereny portowe, na których była ona zlokalizowana, miały być następnie skomunalizowane.

Gmina Łeba zrealizowała wyłącznie jedną inwestycję mającą na celu poprawę dostępu do portu. Była ona w przeważającej części finansowana z środków unijnych. Łeba nie przejęła na własność portu. Stąd można tłumaczyć jej bierność inwestycyjną. Gmina nastawiona była na rozwój działalności rekreacyjno-sportowej, czego wyrazem była budowa mariny jachtowej w 1998 roku. Główną barierą zniechęcającą gminę przed komunalizacją portu, był zły stan techniczny portu oraz wysokie koszty jego utrzymania. Dlatego właśnie modernizację części rybackiej portu rozpoczął Urząd Morski w Słupsku.

Podmiot zarządzający portem we Władysławowie, koncentrował się na rozwoju działalności rybackiej. Stąd wartość inwestycji związanej z tą funkcją portową wyniosła 19,3 mln zł i była w całości finansowana ze środków unijnych. Szkuner deklarował także rozwój pozostałych rodzajów działalności portu. Jednakże mniej atrakcyjne warunki pozyskiwania środków unijnych (wymagany wkład własny), nie pozwoliły na ich realizację. W jego polityce inwestycyjnej nie bez znaczenia była jego dotychczasowa działalność, w której dominowała funkcja rybacka. Szkuner był więc w pierwszym rzędzie zainteresowany jej rozwojem. Z kolei gmina Władysławowo, ze względu na brak możliwości zarządzania portem, koncentrowała się wyłącznie na inwestycjach poprawiających dostęp do portu od strony lądu.

Port w Jastarni był częściowo skomunalizowany. Pomimo, iż podmiotem zarządzającym portem był Urząd Morski w Gdyni, w 2008 roku gmina powołano do życia zarząd miejski. Miał on sprawować kontrolę nad terenami portowymi będącymi we władaniu gminy. W okresie badawczym zostały przez gminę zrealizowane dwie inwestycje o charakterze strategicznym. Głównym źródłem ich finansowania były środki unijne (blisko 98%). W przyszłości gmina ma w planie rozbudować marinę jachtową, co wpisuje się w strategię rozwoju miasta.

Jedynym beneficjentem środków na rozwój infrastruktury portowej na Helu był podmiot zarządzający portem – Koga. Wartość inwestycji wyniosła 10,1 mln zł. Inwestycje w całości były finansowane ze środków unijnych. Wpisywały się w przyjęte dokumenty określające kierunki rozwoju portu.

W porcie zlokalizowanym w Nowej Pasłęce zrealizowano dwie inwestycje o wartości 6,7 mln zł, w całości finansowane ze środków unijnych. Beneficjentem jednej z nich była gmina Braniewo. Zgodnie z zapisami „Strategii Rozwoju Obszaru Gmin Nadzalewowych do 2015 roku, zainwestowała w rozwój działalności rekreacyjno-sportowej portu. Gmina nie była zainteresowana komunalizacją portu, czego konsekwencją był brak inwestycji w infrastrukturę o charakterze rybackim. Podobnie jak gmina Łeba, obawiała się wysokich nakładów na modernizację portu oraz wysokich kosztów jego utrzymania. Szczególnie w sytuacji regresu działalności rybackiej. W takiej okoliczności Urząd Morski w Gdyni wziął na siebie odpowiedzialność za rybacką część portu, dokonując jego przebudowy.

Ocena roli gmin nadmorskich w rozwoju małych portów morskich

W okresie badawczym na pełną komunalizację portów zdecydowało się sześć gmin (Stepnica, Dziwnów, Kołobrzeg, Darłowo, Ustka oraz Hel), dwie gminy (Łeba i Jastarnia) zarządzały tylko komunalną częścią portu, a port we Władysławowie był pod kontrolą starostwa w Pucku. Tylko jedna gmina (Braniewo) nie zdecydowała się na komunalizację portu (Nowa Pasłęka).

Komunalizacja przyczyniła się do wzrostu nakładów inwestycyjnych na modernizację portów. Gminy wykazywały większą aktywność inwestycyjną, aniżeli Urzędy Morskie [Miszczuk 1999, ss. 75–76]¹⁴. Te ostatnie były głównie odpowiedzialne za modernizację infrastruktury umożliwiającej dostęp do portów od strony morza. Na inwestycje wewnętrzportowe brakowało im niejednokrotnie środków. Należy jednak zwrócić uwagę na rolę Urzędów Morskich w unowocześnieniu portów. W Dziwnowie i w Ustce, przed komunalizacją portów, dokonały one modernizacji części infrastruktury o charakterze rybackim. Tym samym odciążyły gminy portowe od wysokich nakładów inwestycyjnych.

Aktywność inwestycyjna gmin zdeterminowana była dostępnością środków unijnych. Stąd intensywna modernizacja portów rozpoczęła się po przystąpieniu polski do Unii Europejskiej. Pomimo regresu działalności rybackiej gminy zazwyczaj deklarowały wielofunkcyjny rozwój portów. Modernizowały nie tylko infrastrukturę związaną z działalnością rekreacyjno-sportową (najbardziej perspektywiczna), ale tak-

¹⁴ Urzędy Morskie jako organy administracji rządowej nieposiadających osobowości prawnej nie mogły gromadzić środków z rynku kapitałowego oraz zaciągać kredytów bez osobnego upoważnienia.

że rybacką (przeżywającą regres). W największych portach zainteresowane były także rozwojem działalności przeładunkowej (perspektywiczną, ale jednocześnie mocno uzależnioną od koniunktury gospodarczej).

Gminy w Łebie oraz w Jastarni zarządzały tylko częścią terenów portowych. Z prawnego punktu widzenia podmiotami zarządzającymi portami były nadal Urzędy Morskie. Przed pełną komunalizacją portów zniechęcały gminy wysokie nakłady na modernizację infrastruktury oraz wysokie koszty utrzymania portów. Łeba wołała skupić się na zarządzaniu mariną jachtową, a Jastarnia na sprawowaniu kontroli nad miejskim mieniem portu. Obie gminy inwestowały także w poprawę dostępu do portów od strony lądu. Dodatkowo w Łebie, ze względu na niechęć gminy do komunalizacji portu, Urząd Morski w Słupsku rozpoczął modernizację infrastruktury rybackiej.

Kontrolę nad portem (od 2011 roku) we Władysławowie za pośrednictwem podmiotu zarządzającego – Szkuner, sprawował powiat pucki. Gmina, pomimo starań o przejęcie portu, nie została jego właścicielem. W związku z czym jej aktywność inwestycyjna ograniczała się do modernizacji dróg prowadzących do portu. Szkuner prowadził aktywną politykę inwestycyjną, ale skupiała się ona głównie na modernizacji infrastruktury rybackiej. Pozostałe funkcje portowe były zaniedbywane.

Gmina Braniewo nie była zainteresowana komunalizacją portu w Nowej Pasłęce, ze względu na wyżej już opisane przyczyny (porty w Jastarni i w Łebie). Zainteresowana natomiast była rozwojem działalności rekreacyjno-sportowej, czego wyrazem była budowa przystani żeglarskiej (100% dofinansowanie ze środków unijnych). Wobec bierności gminy, Urząd Morski w Gdyni w 2014 roku rozpoczął przebudowę rybackiej części portu.

Ze względu, iż gminy portowe były najlepiej predysponowane do zarządzania małymi portamiorskimi, należałoby ułatwić możliwość ich komunalizacji [Malkowski 2013, ss. 513–522]. W przypadku portów w Łebie, w Jastarni oraz w Nowej Pasłęce, przed ich komunalizacją Urzędy Morskie mogłyby zmodernizować część zdekapitalizowanej infrastruktury. Jak to miało już miejsce w innych portach, tj., w Dziwnowie oraz w Ustce. Jeżeli chodzi o koszty utrzymania portów, to w przypadku mniejszych struktur należałoby rozważyć możliwość ich dofinansowania ze środków budżetu państwa.

Zakończenie

Każda z badanych gmin dostrzegała rolę małych portów morskich w aktywizacji lokalnej gospodarki. Ich znaczenie odzwierciedlały w różnego rodzaju dokumentach o charakterze strategicznym. Odniesienia do małych portów morskich przybierały formę bezpośrednią (nawiązującą wprost do rozwoju portów) lub pośrednią (nawiązującą do rozwoju portów poprzez wspieranie gospodarki morskiej oraz turystyki i rekreacji). Obok dokumentów samorządowych istniały dokumenty podmiotów zarządzających portami. Precyzowały one kierunek rozwoju portów.

Stopień zaangażowania gmin w rozwój struktur portowych był zróżnicowany, co wynikało głównie z zapisów dokumentów o znaczeniu strategicznym. Sześć z nich zdecydowała się na pełną komunalizację portów. Z reguły gminy te deklarowały wielofunkcyjny rozwój portów, jako najbardziej pożądaną z punktu widzenia społeczno-gospodarczego. Wykazywały przy tym dużą aktywność inwestycyjną. Głównym źródłem finansowania inwestycji były środki unijne.

Dwie gminy zarządzały tylko częścią terenów portowych, a jedna w ogóle nie wyrażała woli przejęcia kontroli nad portem. Do pełnej komunalizacji portów zniechęcały je wysokie nakłady na modernizację infrastruktury oraz wysokie koszty utrzymania portów. Wymienione gminy szczególnie akcentowały rozwój działalności rekreacyjno-sportowej jako najbardziej perspektywicznej. Dbały także o poprawę dostępu do portów od strony lądu.

W przypadku jednej gminy (Władysławowo), pomimo jej starań nie doszło do komunalizacji. Inwestowała ona jednak w poprawę dostępu do portu od strony lądu. Przy tym znaczną aktywnością inwestycyjną wykazał się podmiot zarządzający portem.

Ze względu na to, iż gminy portowe były najlepiej przygotowane do zarządzania małymi portamiorskimi, należałoby ułatwić im możliwość ich komunalizacji. Pomocne w tym mogą się okazać Urzędy Morskie. Mogłyby one przed planowaną komunalizacją zmodernizować część zdekapitalizowanej infrastruktury. Jeżeli chodzi o koszty utrzymania portów, to w przypadku mniejszych struktur należałoby rozważyć możliwość ich dofinansowania ze środków budżetu państwa.

Bibliografia

Brzozowska K. (2003), *Kapitał prywatny w finansowaniu projektów infrastruktury gospodarczej na zasadzie Project Finance*, AR w Szczecinie, Szczecin.

Komunalny Związek Gmin Nadzalewowych w Elblągu (2000), *Strategia Rozwoju Obszaru Gmin Nadzalewowych do roku 2015 – dokument*, <http://www.zalew.org.pl/strategia.phtml> [27 września 2014].

Malkowski A. (2013), *Rola zarządzania strategicznego w budowaniu konkurencyjnego regionu transgranicznego na przykładzie Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Republika Czeska-Rzeczpospolita Polska 2007–2013*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 315, vol 1, Wrocław.

Miszczuk J. (1999), *Problemy małych i średnich portów morskich z punktu widzenia administracji państwowej* [w:] *Małe porty morskie oraz ich otoczenie lokalne i regionalne – XV Sejmik Morski*, FOKA, Szczecin.

Misztal K., Szwanowski S. (2001), *Organizacja i eksploatacja portów morskich*, Uniwersytet Gdański, Gdańsk.

Nowaczyk P. (2011), *Wpływ systemów zarządzania na funkcjonowanie portów rybackich w Polsce*, „Studia i Materiały Polskiego Stowarzyszenia Zarządzania Wiedzą”, nr 43.

Szczurek W. (2002), *Działalność gospodarcza gmin w portach morskich*, Fundacji Rozwoju Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.

Urząd gminy Dziwnów (2007), *Strategia rozwoju gminy Dziwnów na lata 2007-2020 – dokument*, <http://eregion.wzp.pl/sites/default/files/dziwnow.pdf> [3 października 2014].

Urząd gminy Hel (2006), *Plan rozwoju lokalnego miasta Hel na lata 2007–2013 – dokument*, [http://archiwum.hel.sam3.pl/files/attachmentscms/12542954094ac307710db28_idPlan%20Rozwoju%20Lokalnego.pdf](http://archiwum.hel.sam3.pl/files/attachments/cms/12542954094ac307710db28_idPlan%20Rozwoju%20Lokalnego.pdf) [29 września 2014].

Urząd gminy Jastarnia (2002), *Strategia zrównoważonego rozwoju miasta Jastarni – dokument*, <http://bip.jastarnia.pl/dokumenty/83> [2 października 2014].

Urząd gminy Kołobrzeg (2003), *Strategia rozwoju Miasta Kołobrzeg do roku 2015 – dokument*, <http://umkolobrzeg.esp.parseta.pl/index.php?id=2305> [2 października 2014].

Urząd gminy Łeba (2004), *Plan rozwoju lokalnego miasta Łeby – materiały wewnętrzne gminy*.

Urząd gminy Stepnica (2004), *Plan rozwoju lokalnego dla Gminy Stepnica na lata 2004–2006 – dokument*, <http://bip.stepnica.pl/dokumenty/743> [29 września 2004].

Urząd gminy Ustka (2007), *Strategia rozwoju miasta Ustka do roku 2020 – dokument*, http://www.ustka.pl/new/pliki/chwila/strategiakonco-wa05_01_2009_.pdf [26 września 2014].

Urząd gminy Ustka (2007), *Strategia rozwoju portu morskiego w Ustce do roku 2021 – dokument*, <http://www.ustka.pl/new/pliki/rie/Strategia%20Rozwoju%20portu.pdf> [1 października 2014].

Zarząd Portu Morskiego Darłowo (2007), *Strategia rozwoju portu morskiego Darłowo – dokument*, <http://www.port.darlowo.pl/pl/?div=dokumenty> [28 września 2014].

Zarząd Portu Morskiego Koga (2009), *Plan rozwoju portu w Helu – dokument*, http://www.porthel.home.pl/files/plan_rozwoju_portu_w_helu_2009.pdf [2 października 2014].

Zarząd Portu Morskiego Kołobrzeg (2010), *Strategia rozwoju portu morskiego Kołobrzeg – dokument*, <http://www.zpm.portkolobrzeg.pl/plik,303,309,strategia-portu-kolobrzeg-2010-03-30-pdf.pdf> [3 października 2014].

Zarząd Portu Morskiego Władysławowo Szkuner (2009), *Strategia Rozwoju Portu Morskiego we Władysławowie – materiały wewnętrzne ZPM Szkuner*.

Zieziula J., Nowaczyk P. (2011), *Udział strukturalnych funduszy unijnych w finansowaniu małych portów morskich w Polsce* [w:] B. Jóźwik (red.), *Polityka spójności Unii Europejskiej. Doświadczenia, wnioski i rekomendacje na lata 2014–2020*, KUL, Lublin.

Artur J. Kożuch¹⁵

Uniwersytet Rolniczy im. Hugona Kołłątaja w Krakowie

Problem demarkacji dyscyplin naukowych
w dziedzinie nauk ekonomicznych na przykładzie
zastosowania rachunku kosztów w badaniach JST

**The Problem of the Demarcation of Scientific Disciplines
in the Field of Economic Sciences on the Example of
the Application of Costs Accounting in Researching the
Territorial Self-government Units**

Abstract: The aim of the article is to make an attempt to prove that the research regarding costs accounting in the territorial self-government units (TSU's) can be held on the ground of different academic disciplines. In particular, the reflections were focused on the issues related to the demarcation between costs accounting research in the finance and management disciplines. The efficiency of TSU's functioning requires undertaking a sequence of binding decisions and communicating adequately quantified information on the causes, effects and duration of the actions taken. Therefore costs accounting should be considered as an essential instrument studied and applied both in management science as well as in finances. The attempts to assign it solely to one of these disciplines are contrary both to the cognitive value of the instrument as well as to the commonly used definitions in the management science.

Key words: scientific discipline, management, finance, cost accounting, demarcation.

¹⁵ a.j.kozuch@ur.krakow.pl

Wstęp

Zasadnicze znaczenie dla wyboru dyscypliny naukowej ma zidentyfikowanie obszaru prowadzonych rozważań, który w specyfice rachunku kosztów dotyczyć może zarówno finansów, jak i nauk o zarządzaniu. W przypadku próby weryfikacji twierdzeń, opisujących rachunek kosztów w jednostkach samorządu terytorialnego (JST) jako instrument zarządzania, nie można skupiać się tylko na zjawiskach związanych z działalnością człowieka, w której to działalności występuje przepływ pieniądza. Prowadzone dociekania należy poszerzyć tak, by dotyczyły one zarówno powstawania, funkcjonowania, przekształcania, rozwoju oraz współdziałania badanych organizacji. Efektem takiego spojrzenia jest nie tylko analizowanie motywów i kryteriów decyzji podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz skupianie uwagi na przyczynach i skutkach przepływu pieniądza pomiędzy tymi organizacjami a innymi jednostkami gospodarczymi, ale również dostrzeganie zagadnień, które mają wpływ na racjonalność decyzji i sprawne funkcjonowanie JST, wyrażane poprzez sprawne działania służące osiągnięciu celów stawianych przed tymi organizacjami.

Celem niniejszego opracowania jest wykazanie, że badania niektórych kategorii finansowych mogą być prowadzone zarówno na gruncie dyscypliny finanse, jak i dyscypliny nauki o zarządzaniu (NoZ), w szczególności w sytuacji, gdy sprawność tych organizacji warunkowana jest przez działania ukierunkowane na wszystkie zasoby, a wyrażenie wartościowe zachodzących zjawisk i procesów służy zapewnieniu skuteczności procesów decyzyjnych w badanych organizacjach. W ostatnich latach, czyli po wyodrębnieniu dyscypliny finanse, dominuje pogląd, że skoro nauki o zarządzaniu nie koncentrują się na procesach gromadzenia i wydatkowania środków pieniężnych, to nie powinny również badać procesów planowania, sprawozdawania czy kontrowania, jeśli są one realizowane z wykorzystaniem finansowych sposobów dokonywania pomiarów. Takie podejście jest próbą ścisłego odgraniczania jednych dyscyplin od innych, z czym polemizują różne środowiska naukowe [Gospodarek 2008, Sułkowski 2007, Trocki 2005, Sudoł 2004], w szczególności w kontekście transdyscyplinarności nauk o zarządzaniu.

Tymczasem rozważania prowadzone nad koncepcjami związanymi z wykorzystaniem rachunku kosztów w zarządzaniu JST i wskazanie przebiegu procesu służącego rozwiązaniu zidentyfikowanych problemów, zapewniającego jednocześnie możliwość powtórzenia postępowania badawczego, wymagają, by ciężar wnioskowania został skupiony na przeprowadzeniu dowodu, że uzasadnione jest badanie róż-

norodnych aspektów związanych z zasobami finansowymi organizacji, nie tylko w ramach dyscypliny finanse, ale również na gruncie nauk o zarządzaniu. Wiąże się to z ich specyfiką, pozwalającą na planowanie, organizowanie czy kontrolowanie zużycia wszystkich, w tym finansowych, zasobów w sposób zapewniający sprawną realizację celów badanych organizacji.

Wykorzystanie rachunku kosztów w dyscyplinie finanse

Koszty własne to wyrażona w pieniądzu wartość celowo zużytych zasobów organizacji oraz niektóre wydatki niestanowiące tego zużycia – ubezpieczenia, podatki, opłaty itp., a w przypadku JST również udzielone dotacje czy inne świadczenia finansowane z budżetu – poniesione w pewnym okresie w toku normalnej działalności organizacji, których efektem jest użyteczny produkt lub usługa [Kozuch, Kozuch, Wakula 2011, s. 197]. Ocena tej kategorii ekonomicznej wymaga, by cechy wskazane w definicji traktować jako połączone koniunkcją. Niedotrzymanie zatem choćby jednego z warunków tj.: celowości, zgodności z normalną działalnością, użyteczności końcowej itp., skutkuje pojawieniem się strat w działalności organizacji. Jest to zjawisko obniżające poziom sprawności analizowanych organizacji, bowiem ujęcie w obliczeniach strat jako wyniku niecelowości zużycia, przekroczenia norm czy braku użyteczności usług, obniża skuteczność osiągania celów lub zwiększa mianownik relacji służącej ocenie efektywności ekonomicznej.

Nieodłącznymi skutkami kosztów i strat są wydatki, które definiowane są jako każde zmniejszenie stanu środków pieniężnych. W efekcie nie wszystkie wydatki odpowiadają kosztom własnym organizacji, służąc m.in. finansowaniu zasobów utraconych czy zmarnotrawionych. Jednocześnie też, z perspektywy prowadzonych rozważań, ważna jest możliwość występowania rozbieżności w czasie pomiędzy kosztami własnymi a wydatkami będącymi ich wynikiem [Kozuch 2012, s. 162], np. wydatki inwestycyjne a amortyzacja składników majątku trwałego. Pojęcia kosztów i wydatków muszą być zatem wyraźnie rozróżnione, a ich tożsame rozumienie jest przyczyną wielu nieporozumień i niejasności [Sojak 2003, s. 37, Szyszko (red.) 2000, s. 39].

Ważne jest jednocześnie, że w całym okresie realizacji zadania, projektu itp. musi nastąpić równość wpływów pieniężnych netto i stanowiących wartościowe wyrażenie efektów aktywności, korzyści (zysków lub nadwyżek). Warunkiem koniecznym jest zatem, by do kategorii „wydatki” zaliczać tylko poniesione ze środków własnych organizacji np. nie można do nich zaliczyć wydatków pochodzących z zaciągnięte-

go kredytu, ale są nimi spłacane raty, których źródłem są wypracowane (pozyskane) w toku działalności środki własne. Niezachowanie tej zasady powoduje podwójne rozliczanie kwot wydatkowanych z kredytu na finansowanie działania i rat kredytu spłacanych właścicielowi kapitału. Niezaliczane do tak definiowanych wydatków przepływy finansowe muszą być jednak realizowane w jednostkach gospodarczych, aktywując ruch środków pieniężnych. W takim ujęciu różnica między omawianymi kategoriami wydaje się więc szczególnie czytelna i zrozumiała [Kożuch 2012, s. 164].

Wskazane w definicji kosztów i wydatków zależności pozwalają stwierdzić, że to właśnie wydatki, a nie koszty, pozwalają skupiać uwagę na zjawiskach, w których szczególne znaczenie przypisane jest przepływom pieniądza. Zatem to wydatki, jako wynik ponoszenia kosztów, dają możliwość ukierunkowania badań na problematykę podejmowania decyzji związanych z alokacją, pozyskaniem lub transferem pieniądza.

W takim kontekście, rachunek kosztów w ujęciu dyscypliny finansów stanowi podstawę określenia wysokości wydatków realizowanych w organizacjach, skupiając uwagę na motywach i kryteriach decyzji podejmowanych w tym obszarze przez organizacje, w szczególności poprzez analizę zapotrzebowania na środki pieniężne, zapewnienie płynności i wypłacalności, strategię finansowania działalności, politykę ściągania należności i płacenia zobowiązań itp. Jest to bowiem warunek zapewnienia efektywności systemu finansowego organizacji, poprzez decyzje związane z alokacją, pozyskaniem lub transferem pieniądza. Jednocześnie też pozwala na zapewnienie charakteru aplikacyjnego rozważań, poprzez formułowanie wniosków praktycznych związanych z przepływaniem pieniądza w organizacjach.

Propagowane obecnie definicje rachunku kosztów kierują uwagę na prowadzenie w jego obszarze badania i przekształcania informacji o kosztach organizacji, służących użytkownikom do oceny sytuacji, podejmowania decyzji gospodarczych i kontroli ich realizacji [Walczak, Kowalczyk 2010, s. 137]. Na tej podstawie można założyć, że rachunek kosztów w dyscyplinie finansów, służąc badaniu szeroko rozumianej sprawozdawczości finansowej czyli przygotowaniu i analizie informacji finansowych na potrzeby podejmowania decyzji, jest częścią rachunkowości. Jest on zatem źródłem wieloprzekrojowych informacji odnoszących się do kosztów *ex post*, czyli rachunku kosztów o orientacji informacyjno-kontrolnej [Turyna, Pułaska-Turyna 1994, s. 12, Jaruga, Sobańska, Kopczyńska, Szychta, Walińska 1992, s. 12].

Rachunek kosztów *ex post* dotyczy okresu działalności już zakończonego i objętego sprawozdawczością zgodną z wymogami rachunko-

wości finansowej. Jego podstawę stanowi założenie, że istnieje tylko jeden prawdziwy koszt wytworzenia, który został poniesiony na wytworzenie określonej produkcji i nie można go już zmienić – jest on więc podstawą do ustalania ceny. Rachunek kosztów planowanych, stanowiących wynik przyszłych decyzji w organizacji, zakłada natomiast występowanie różnych kosztów dla różnych celów, które zostaną ustalone przez podejmujących decyzje. Wyboru należy więc dokonywać stosując różne instrumenty, w tym m.in. analizę odchyłeń, stanowiących różnicę między kosztem rzeczywistym a planowanym [Kozuch 2012, ss. 174–175].

Wynikiem rozbieżności w traktowaniu rachunku kosztów oraz uznania wydatków jako kategorii związanej z ruchem pieniądza jest również możliwość ujęcia funkcjonalnego w dyscyplinie finanse, które obejmuje takie kategorie jak inwestowanie, pozyskiwanie kapitału, analiza i transfer ryzyka finansowego itp. Pozwala to na wykorzystywanie w znacznym stopniu metod matematycznych i statystycznych oraz narzędzi analizy informacji finansowych w ocenie przepływów pieniężnych pomiędzy konkretnymi podmiotami.

Ogólnie rzecz biorąc, wykorzystanie rachunku kosztów w dyscyplinie finanse pozwala określić wartość środków pieniężnych, niezbędnych dla realizacji priorytetów organizacji. Pozwala on na wydzielenie środków o charakterze inwestycyjnym oraz zapewniających działalność bieżącą. Informacje te dają wiedzę o kształtowaniu się salda budżetu, pozwalając jednocześnie na utrzymywanie założonych stanów płynności finansowej i długookresowej wypłacalności. Przyjęta na tej podstawie strategia finansowania działalności umożliwia określenie zasad zadłużania się, zaciągania kredytów bankowych, a także polityki ściągania należności i płacenia zobowiązań. Zidentyfikowane w ten sposób przepływy finansowe umożliwiają jednocześnie ustalenie efektywności całego systemu finansowego organizacji, w szczególności na podstawie przedstawiających wyrażonych ruchem pieniądza efektów i skutków procesów wytwórczych w ujęciu *ex post*.

Rachunek kosztów w badaniach prowadzonych na gruncie NoZ

W naukach o zarządzaniu rachunek kosztów odgrywa odmienną rolę. Uznanie go za coś więcej niż część systemu finansowego [Kozuch 2012, s. 174] i przypisanie mu funkcji w ramach planowania, ewidencji i kalkulacji oraz analizy, zapewniających informacje o kosztach w ujęciu *ex ante*, a więc kosztach planowanych (apriorycznych) [Nowak 2003, s. 166] – pozwala rozpatrywać ten instrument w orientacji informacyjno-kontrolno-decyzyjnej. Wynikiem takiego podejścia jest zwrócenie uwagi

na sprawność działania i racjonalność decyzji, służących realizacji celów organizacji, będących systemami, których składowe harmonijnie, w sposób ściśle skoordynowany i skupiony na realizacji celów zgodnych z celem całości, współprzyczyniają się do jego osiągnięcia w jak najkrótszym czasie, przy założeniu jak najwyższego poziomu zaspokojenia potrzeb obywateli i innych interesariuszy oraz przy relatywnie niskim koszcie, stanowiącym wyraz nie tyle ruchu środków pieniężnych, ile rezultat zużycia wszystkich zasobów angażowanych w działalność tych organizacji. W takim ujęciu badania kosztów nie koncentrują się na przyczynie dokonywania wydatków, lecz – poprzez finansowe wyrażenie – stanowią bardziej czytelną i pozwalającą na pełną agregację zaangażowanych zasobów informację o zamierzonym i realnym przebiegu procesów wytwórczych¹⁶ [Dobija 1997, s. 18], ukierunkowanych na użyteczny efekt działania JST – na długookresowe zaspokajanie potrzeb obywateli i innych interesariuszy tych organizacji.

Wynikający z konceptualizacji pojęcia sprawności problem zdefiniowania skuteczności i efektywności ekonomicznej jest tu wynikiem trudności w translacji angielskich pojęć: *effectiveness* i *efficiency* [Lubińska 2009, s. 48, Modzelewski 2009, s. 34] których rdzeń (łac. *effectus*) oznacza skutek, wykonanie bądź wynik. Zgodnie ze spostrzeżeniem W. Kieżuna skuteczność (*effectiveness*) stanowi miarę osiągnięcia zamierzonych wyników, wyrażane jest to jednocześnie stopniem osiągnięcia celu (problem operacyjny) oraz trafnością przyjętego celu działań (problem strategiczny) [Frąckiewicz-Wronka (red.) 2010, s. 63]. Efektywność ekonomiczna (wydajność) traktowana jest jako stosunek efektu, czyli tego, co osiągnięto, do kosztów realizacji podjętych działań, będącego wartościowym wyrazem konieczności zużycia zasobów. Takie rozumienie efektywności wyczerpuje wymaganą przez UE zasadę należytego zarządzania finansami (*sound financial management*) [Frąckiewicz-Wronka (red.) 2013, s. 117], łącząc oszczędność (*economy*), wydajność (*efficiency*) i skuteczność (*effectiveness*) [Walkowiak 2011, s. 29]. Kategorie te są rezultatem korzystności działań [Ziębicki 2014, s. 23, Kotarbiński 1975, s. 104], stanowiącej bezwzględną różnicę pomiędzy osiąganymi efektami użytkowymi a poniesionymi nakładami koniecznymi [Pszczółowski 1978, ss. 60–61].

Wycena zużycia zasobów jest niezbędna dla odzwierciedlania sprawności organizacji na wszystkich odcinkach [Nowak, Piechota, Wierzbński 2004, s. 23]. Nie da się bowiem w gospodarce rynkowej nie

¹⁶ Rozwiązaniem problemu przypisania kategoriom należącym do różnych klas miar jest wyrażenie ich za pomocą tzw. klasy bazowej. W rachunkach ekonomicznych klasą taką jest pieniądz, stąd zarówno ze względów praktycznych, jak i wymogów prawa jest on najczęściej uznawany za miernik pozwalający na agregowanie różnych kategorii ekonomicznych.

ponosić kosztów, a zasadniczym problemem jest zapewnienie ciągłości ich ograniczania. W takiej perspektywie, problematyka kosztów stanowi podstawowy obszar zainteresowania menadżerów w każdej organizacji, w tym również jednostek samorządu terytorialnego. Specyfika podsektora samorządowego powoduje, że podstawą oceny działania jego organizacji są cechy i funkcje realizowanych usług, zaspokajające oczekiwania obywateli i innych interesariuszy wspólnot samorządowych. Na ich podstawie winny być zatem identyfikowane rodzaje niezbędnych zasobów oraz sposób, w jaki należy je ze sobą powiązać, by osiągnąć jak najlepsze efekty w warunkach normalnej działalności danej organizacji.

Zagadnienie sprawności, zawierającej w sobie jakość działania, odpowiedniość zorganizowania oraz mądrość w wykorzystywaniu zasobów, jest również miarą tego, w jakim stopniu organizacje osiągają swoje cele. Celowość to jednocześnie jeden z atrybutów kosztów własnych, gdyż wiąże tę kategorię ekonomiczną z działaniem zorganizowanym, dotyczącym dynamicznej rzeczywistości. Celowość służy zatem – w kontekście zużycia ograniczonych zasobów – uzasadnieniu czynów, zmian, ruchu, itp., które są wynikiem indywidualnego działania człowieka, co jednocześnie akcentuje społeczny charakter organizacji. Cel może być postrzegany jako wyznacznik tego, ku czemu zorganizowane działanie zmierza obiektywnie, również niezależnie od intencji działającego. Stąd, między innymi w prakseologii [Zieleniewski 1981, s. 165], pojęcie celu definiowane jest jako świadome lub podświadome w danej chwili antycypowanie przyszłych stanów rzeczy, do których zmierza podjęte działanie. W tym ujęciu koszty własne są raczej wynikiem działania zamierzonego, choć uzasadnione jest uznanie za koszty zużycia zasobów skutkującego użytecznym efektem, jeśli przyniesie to korzyść organizacji, zgodnie z istotą jej działalności operacyjnej.

W działalności jednostek samorządu terytorialnego szczególne znaczenie ma działanie mechanizmu świadomego realizowania celów publicznych, stanowiące wyraz samoregulacji społeczeństwa. Jednocześnie też, jednym z istotniejszych problemów jest w tym kontekście dbałość o prawidłowe działanie całej gospodarki (niezależnie od przynależności sektorowej), jako warunek realizacji celów prywatnych i ogólnospołecznych. Jest to spostrzeżenie, które przez niektórych badaczy [Szarfenberg] trafnie identyfikowane jest jako uniwersalny cel gospodarczy o charakterze instrumentalnym, którego osiąganie wiąże się z zapewnianiem szczególnego miejsca dla celów gospodarczych w polityce państwa czy poszczególnych jednostek wyróżnionych w ramach podziału administracyjnego.

Analizując działalność jednostek sektora samorządu terytorialnego, należy mieć na uwadze ścisły związek między gospodarnością i skutecznością, uwzględniając przy tym, że w niektórych sytuacjach w gospodarce JST cele ekonomiczne mają często relatywnie niższe znaczenie niż cele zorientowane społecznie. Nie uzasadnia to jednak rezygnacji z poszukiwania, adaptacji i wdrażania proefektywnościowych sposobów angażowania zasobów publicznych. Jest bowiem powszechnie wiadomo, że w procesach zarządzania niezbędna jest aktywność ukierunkowana na pozyskiwanie różnych zasobów, w tym finansowych (dochodów i przychodów) oraz takie ich angażowanie w działalność organizacji, które zapewnią realizację celów strategicznych i operacyjnych [Kożuch 2012, s. 82]. W ogólnym ujęciu zasoby obejmują bowiem wszystko to, co przyczynia się do osiągnięcia celów, będąc wynikiem nabycia bądź wytworzenia we własnym zakresie [Godziszewski, Haffer, Stankiewicz, Sudol 2011, s. 188].

Rozważania dotyczące zarządzania zasobami jednostek samorządu terytorialnego wymagają zwrócenia uwagi na zasobowy nurt badawczy (*Resource Based View*), który uznaje zasoby za podstawę efektywności i konkurencyjności każdej organizacji [Flaszewska, Zakrzewska-Bielawska 2013, s. 222]. W tym ujęciu pojęcie organizacja jest rozumiana jako zbiór szeroko rozumianych zasobów i może być również stosowane do JST. Funkcjonowanie i rozwój organizacji nie wynika ze stanu otoczenia, a jest warunkowane posiadaniem kluczowych kompetencji lub wyróżniających zdolności. Umiejętnościami (zdolnościami) [Rokita 2005, s. 139] jest w tym ujęciu to, co organizacja wie i co jest niezbędne do jej działania. Kompetencje są natomiast wynikiem odpowiedniego skompilowania zasobów i zdolności [Obłój 2007, s. 133] i stanowią o przewadze konkurencyjnej organizacji.

Zgodnie z założeniem teorii zasobowej organizacji, zasoby nie są ani identyczne, ani powszechne, a jednocześnie są one także wynikiem specyfiki działania i przynależności do różnych sektorów. To zróżnicowanie, rzadkość czy ograniczone możliwości substytucji stanowią o możliwości bądź braku uzyskiwania określonych korzyści. Ocena sprawności zarządzania wymaga w tym kontekście również zwrócenia uwagi na zjawisko ekwifinalności, powodujące uzyskiwanie różnych rezultatów w tych samych warunkach, z tych samych zasobów bądź uzyskiwanie tych samych rezultatów, w różnych warunkach, z różnych zasobów. W tych bowiem warunkach skupianie uwagi wyłącznie na zasobach finansowych ogranicza zarówno zakres, jak i wartość poznawczą procesów analityczno-badawczych.

W przyjętym toku myślenia, uzupełnieniem dla zasobowej teorii organizacji jest podejście systemowe, zgodnie z którym organizacja jest

systemem zawierającym co najmniej dwa rozmyślnie zachowujące się składniki, mające wspólne zamierzenie, ze względu na które w systemie zachodzi funkcjonalny podział pracy, akcentujący w przynajmniej jednym podzestawie realizację funkcji kontrolno-kierowniczej [Ackoff 1973, s. 25]. Rozmyślność systemu jest tu akcentowana poprzez zdolność samodzielnego wyznaczania celów do realizacji oraz wyboru środków i metod potrzebnych do takiego działania.

Podejście systemowe traktuje organizację jako jednolity, celowy system, składający się z wzajemnie powiązanych części. Jest ona całością, która stanowi część szerszego otoczenia zewnętrznego, co wskazuje, że na działalność dowolnej organizacji wpływają elementy otoczenia, a jednocześnie jej działanie jest warunkowane przez inne składowe tego otoczenia. Głównym obszarem badawczym w podejściu systemowym są: całość, części oraz relacje zachodzące między nimi. Powoduje to, że zasadniczego znaczenia nabiera tu myślenie całościowe, w którym na całość składają się zarówno procesy zarządzania, jak i procesy realne, w tym fizyczny przepływ i składowanie surowców, półproduktów oraz wyrobów gotowych itp. Naturalną konsekwencją jest w tych warunkach poszukiwanie rozwiązań pozwalających na agregację i wizualizację zużycia zasobów w czytelny i zrozumiały dla wszystkich sposób. Jest to jeden z warunków ograniczania zjawiska suboptymalizacji [Niedbała 2008, s. 49, Gołembski G. (red.) 2002, s. 232], czyli działania jednej składowej na szkodę całej organizacji. W tych warunkach stosowanie rachunku kosztów zapewnia możliwość zaplanowania takiego sposobu realizacji zadań, w którym wszystkie elementy systemu współdziałają, zapewniając relatywnie wysoki poziom sprawności organizacyjnej.

Podejście systemowe jest przydatne w badaniu czynników zapewnienia w długim okresie trwania i rozwoju organizacji. Dotyczy to także poszczególnych podsystemów, umożliwiających utrzymanie ciągłości istnienia i pełnionych funkcji (ujemna entropia). Jest to możliwe, gdy utrzymana jest funkcjonalna równowaga całości i jej części albo przynajmniej stan zbliżony do tej równowagi. Warunek ten jest spełniony, gdy organizacja jest zdolna do sterowania sobą, czyli m.in. do formułowania celów i powodowania ich realizacji oraz utrzymania swojej struktury jako elementu wyraźnie wyodrębnionego z otoczenia [Kozłowski, Obłój, 1989, s. 23]. W tym podejściu podstawową funkcją zarządzania jest sprawne działanie zmierzające do osiągnięcia równowagi organizacyjnej, która jest nieustannie zakłócana przez procesy zewnętrzne i wewnętrzne [Krupski (red.) 2007, ss. 81–82]. Istotą zarządzania jest zatem definiowanie i redefiniowanie równowagi oraz kryteriów

jej osiągnięcia we wszystkich wymiarach działania organizacji oraz takie oddziaływanie na otoczenie zewnętrzne i wewnętrzne, by równowagę tę utrzymać. Wymaga to umiejętności agregacji różnych kategorii ekonomiczno-społecznych za pomocą rachunków, wyrażanych w sposób czytelny i zrozumiały dla odbiorców tych informacji, czyli między innymi za pomocą rachunku kosztów.

Uzupełnieniem dla systemowej koncepcji zarządzania jest podejście sytuacyjne, w którym schemat myślowy ma formę logiczną „jeżeli to” [Koźmiński, Latusek-Jurczak 2011, s. 55], w ramach którego badane są zależności między zmiennymi opisującymi zewnętrzne i wewnętrzne otoczenie organizacji a zmiennymi opisującymi jej zachowanie w konkretnych warunkach otoczenia. W takim podejściu przyjmuje się, że nie można stosować teorii uniwersalnych, gdyż każda organizacja jest jedyna w swoim rodzaju, a zachowania menedżerów są warunkowane elementami niepowtarzalnymi, specyficznymi dla danej sytuacji. Rachunek kosztów jest w tym podejściu instrumentem służącym zaplanowaniu reakcji, ocenie jej przebiegu i skutków oraz prezentacji zamierzeń interesariuszom.

Sprawność zarządzania wyrażana jest zatem za pomocą osiągniętych w danych warunkach otoczenia efektów procesu gospodarowania wszystkimi posiadanymi zasobami, w tym finansowymi. W jednostkach samorządu terytorialnego jest ona mierzona m.in. poziomem zaspokajania potrzeb społeczności lokalnych. W praktyce powoduje to często – wynikającą z koncepcji *public choice* – skłonność do wydawania nadmiernych środków finansowych [Wojciechowski 2003, s. 210], w szczególności w warunkach słabości kontroli społecznej i politycznej, a także mechanizmów demokracji przedstawicielskiej, co jest również wynikiem prezentowanego wcześniej zjawiska ekwifinalności. Często zatem – np. zgodnie z ogólną racjonalnością ludzką – określone efekty uzyskiwane są przy wyższym poziomie kosztów, ale bez obciążania pracą osób odpowiedzialnych za ich osiągnięcie. Wymiernym skutkiem tego zjawiska jest wówczas obniżenie efektywności gospodarowania wszystkimi zasobami będącymi w dyspozycji danej JST.

Przedstawione zależności wskazują, że dla prawidłowej oceny sprawności jednostki samorządu terytorialnego, nie jest wystarczające wyróżnienie ich specyfiki poprzez rozpatrywanie zagadnień zaklasyfikowanych do dyscypliny finanse publiczne i skupianie uwagi na finansowych aspektach inwestowania, pozyskiwania kapitału, badaniu rynków finansowych i polityki finansowej czy redystrybucji środków finansowych. Te kategorie, jakkolwiek ważne i znaczące, nie są wystarczające, gdyż badają jedną stronę złożonych procesów. Niezbędne są również docieka-

nia typowe dla nauk o zarządzaniu, dotyczące między innymi problematyki funkcjonowania i rozwoju organizacji z uwzględnieniem specyfiki jednostek administracji publicznej, zakresu i sposobu realizacji ogólnych i szczegółowych funkcji zarządzania, specyfiki i wymagań różnych poziomów zarządzania (strategicznego i operacyjnego) itp. W kontekście wykorzystania rachunku kosztów w jednostkach samorządu terytorialnego i wyrażanego w nim zużycia zasobów ważne znaczenie ma również rozpatrywanie działalności JST według zasobów, oceniając kategorie materiałochłonności (zasoby materialne), pracochłonności (zasoby ludzkie), kapitałochłonności (zasoby techniki) czy wartości zużytych zasobów informacyjnych, kosztów finansowych itp.

Wskazane współzależności pozwalają stwierdzić, że w prowadzonych badaniach należy uwzględniać również, inne niż tylko finansowe, sprawozdania wykorzystywane na potrzeby podejmowania decyzji. Innymi słowy, ograniczanie badań wykorzystujących rachunek kosztów tylko do dyscypliny finanse, nie znajduje uzasadnienia.

Próba demarkacji zakresu dyscyplin finanse i nauki o zarządzaniu w kontekście stosowania rachunku kosztów w JST

Propozycję rozgraniczenia zakresu analizowanych dyscyplin naukowych (Tabela 1) warunkującą stosowanie rachunku kosztów w JST przedstawiono na podstawie oceny kierunków dociekań naukowych, celów i zadań, głównych obszarów i stosowanych metod, a także kryteriów wyboru obszarów badawczych, wykorzystując Komunikat nr 7/2010 Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów.

Dotychczasowy stan badań oraz praktyka działania jednostek samorządu terytorialnego pozwalają stwierdzić, że prawidłowość procesu decyzyjnego jest jednym z ważniejszych warunków służących poprawie sytuacji ekonomicznej i jakości funkcjonowania tych organizacji. Warunkiem wstępnym, a zarazem koniecznym, jest jednak zgodność prowadzonych działań z celem głównym jednostki samorządu terytorialnego i jednocześnie zapewnianie racjonalności wykorzystania posiadanych zasobów. Jednak ograniczanie się do badań i formułowania wniosków praktycznych, związanych z przepływami pieniądza w ramach sektora publicznego, wydaje się podejściem zbyt wąskim i wymagającym pogłębionych dociekań. Niezbędne jest podejście sytuacyjne skupione na teoretycznych uogólnieniach dotyczących badanych organizacji, w tym szczególnie na opisywaniu konkretnych sytuacji, podejmowaniu konkretnych decyzji i to w stopniu znacznie szerszym niż tylko pozyskanie, alokacja lub transfer pieniądza.

Tabela 1. Wykorzystanie rachunku kosztów jako narzędzia badawczego

Wy- szcze- gólnie- nie	Dyscyplina „Finanse”	Dyscyplina „Nauki o zarządzaniu”
Podstawowy kierunek dociekań naukowych	Ukierunkowanie na problematykę podejmowania decyzji związanych z alokacją, pozyskaniem lub transferem pieniądza, które to dyrektywy służą efektywności systemów finansowych.	Ukierunkowanie na dyrektywy służące zapewnieniu sprawności organizacyjnej, z koncentracją na konkretnych decyzjach związanych z kształtowaniem struktury majątku oraz sposobów powiązania jego składników w procesie wytwórczym, które dla zapewnienia czytelności i możliwości agregacji różnych kategorii ekonomicznych wyraża się w mierzalnym pieniądzu.
Cele i zadania	Dążenie do formułowania teoretycznych prawidłowości dotyczących podsystemu finansowego, w tym podmiotów działających na rynku finansowym. Posiadanie charakteru aplikacyjnego i dążenie do formułowania wniosków praktycznych, związanych z przepływami pieniądza w sektorze publicznym, przedsiębiorstwach, instytucjach finansowych i gospodarstwach domowych.	Dążenie do formułowania uogólnień teoretycznych, dotyczących podsystemu zarządzania organizacją, przy wykorzystaniu m.in. pieniężnego wyrazu zachodzących w nich działań i procesów, Posiadanie charakteru aplikacyjnego i dążenie do formułowania dyrektyw praktycznych w zakresie ekonomiczności jako jednej z postaci sprawności organizacyjnej.

Główne obszary badań	Koncentracja na zjawiskach związanych z działalnością człowieka, w której to działalności szczególne znaczenie przypisane jest przepływowi pieniądza (...). Skupianie uwagi na motywach i kryteriach decyzji podejmowanych przez podmioty gospodarcze, w szczególności analiza przyczyn i skutków przepływu pieniądza między podmiotami gospodarczymi. Badanie szeroko rozumianej sprawozdawczości finansowej, czyli przygotowanie i analiza informacji finansowych na potrzeby podejmowania decyzji.	Koncentracja na zjawiskach związanych z działalnością człowieka, w której to działalności zasadnicze znaczenie przypisane jest zużyciu zasobów służących powstawaniu, funkcjonowaniu, przekształcaniu, rozwojowi oraz współdziałaniu organizacji, przy jednoczesnym zapewnieniu możliwości agregacji różnych kategorii ekonomicznych i czytelności rozważań poprzez wyrażenie w jednostkach pieniężnych. Skupianie uwagi na motywach i kryteriach racjonalnych decyzji podejmowanych przez podmioty gospodarcze oraz sprawne funkcjonowanie tych podmiotów w kontekście osiągania ich celów, także bez konieczności badania przepływów pieniężnych między podmiotami gospodarczymi Badanie szeroko rozumianego rachunku zużycia zasobów w procesach wytwórczych organizacji, głównie ukierunkowane na spełnienie kryterium ekonomiczności według tradycji polskiej szkoły prakseologicznej w zarządzaniu.

Kryteria kwalifikacji obszarów badawczych	Według ujęcia podmiotowego: finanse publiczne, finanse przedsiębiorstw, finanse osobiste i gospodarstw domowych, instytucje finansowe (...), Według ujęcia funkcjonalnego: inwestowanie (...), pozyskiwanie kapitału, rynki finansowe, polityka finansowa, analiza i transfer ryzyka finansowego, redystrybucja środków finansowych (np. przez system podatkowy).	Według ogólnych funkcji zarządzania, w szczególności planowania i kontroli oraz wg funkcji szczegółowych, w tym m.in. w ocenie mocnych i słabych punktów poszczególnych podsystemów organizacji, w budowaniu zakresu partycypacji uczestników (odgórne czy oddolne konstruowanie planów), ustalaniu operacyjnych mierników realizacji zadań i efektywności ekonomicznej, uwzględnianiu opinii interesariuszy organizacji, itp., a także analizie finansowych i pozafinansowych rodzajów ryzyka. Według wszystkich zasobów organizacji, w tym również zasobów finansowych. Według poziomów zarządzania: zarządzanie strategiczne i operacyjne.
Główne metody	Wykorzystywanie w dużym stopniu metod matematycznych i statystycznych oraz narzędzi analizy informacji finansowych w ocenie przepływów pieniężnych pomiędzy konkretnymi podmiotami i segmentami rynku.	Wykorzystywanie w większym stopniu opisu konkretnych sytuacji, a we wnioskowaniu głównie metod indukcyjnych i metod badań operacyjnych w ocenie sprawności strategicznej i operacyjnej konkretnych podmiotów.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Komunikatu nr 7/2010 Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów (<http://www.ck.gov.pl/index.php/komunikaty-ck/29-k-o-m-u-n-i-k-a-t-n-r-72010>, dostęp 20.12.2014 r.)

Dokonane w Tabeli 1 zestawienie kryteriów demarkacji dyscyplin naukowych w kontekście stosowania rachunku kosztów w JST pozwala zatem stwierdzić, że umieszczenie rozważań dotyczących rachunku kosztów w procesie usprawniania tych organizacji w dyscyplinie nauk o zarządzaniu wymaga, by prowadzone były one pod kątem wykorzystania tego instrumentu w procesie podejmowania skutecznych decyzji z zapewnieniem zgodności funkcjonowania tych organizacji z przyjętymi celami, maksymalizacją stopnia ich osiągnięcia i zapewnieniem efektywności organizacyjnej. Wartościowe wyrażenie zużycia zasobów

bów, w tym również poznanie struktury tego zużycia, materiałochłonności, pracochłonności, kapitałochłonności, itp. odbywające się w warunkach zgodności z normalną działalnością organizacji i przy założeniu użyteczności uzyskiwanych efektów, służy do opisu i analizy konkretnych sytuacji, konkretnych rozwiązań i przebiegu procesów w organizacjach. Pozwala to na wnioskowanie z wykorzystaniem metod indukcyjnych i formułowanie uogólnień teoretycznych dotyczących organizacji, a jednocześnie na formułowanie dyrektyw praktycznych, np. opracowywanie procedur zapewniających sprawność świadczenia usług publicznych. Służyć to będzie powstawaniu, funkcjonowaniu, przekształcaniu, rozwojowi oraz współdziałaniu organizacji publicznych. Innym przykładem aplikacji rachunku kosztów jest stosowanie go w procesach usprawniania pracy kierowniczej, szczególnie w zapewnianiu kontroli i rozliczalności osób odpowiedzialnych na różnych szczeblach organizacyjnych.

Umieszczenie proponowanego zakresu rozważań w jednostce samorządu terytorialnego jest zgodne ze stosowanym w nauce o zarządzaniu kryterium podziału według rodzaju organizacji, a jednocześnie pozwala odnieść się do większości zdefiniowanych w tej dyscyplinie funkcji zarządzania. Możliwość wykorzystywania specyfiki rachunku kosztów jako rachunku pozwalającego na agregację różnych, często całkowicie odmiennych zasobów w procesach planowania czy kontroli wynika z konstatacji, że każde działanie znajduje prędzej czy później odzwierciedlenie w podsystemie finansowym organizacji. Powoduje to, że zasoby finansowe – poprzez wskazane przełożenie – są w warunkach polskich najczęściej tym zasobem, który warunkuje nie tylko możliwości rozwoju jednostek samorządu terytorialnego, ale i całą gospodarkę tych organizacji.

Wskazane spostrzeżenie nie może jednak oznaczać, że nie jest możliwe stosowanie rachunków służących ocenie efektywności organizacyjnej w wyrażeniu finansowym poza obszarem zainteresowania dyscypliny finanse. Dotychczasowe wywody wskazują bowiem, że właśnie czytelność, zrozumiałość, jakość itp., to cechy informacji wynikające ze stosowania wskazanego podejścia, a jednocześnie warunki skuteczności systemów zarządzania we wszystkich organizacjach.

W efekcie zakres prowadzonych rozważań jest szerszy i wielu przypadkach odmienny we wnioskowaniu od – charakterystycznego dla dyscypliny finanse – ukierunkowania tylko na przygotowywanie i analizę informacji finansowych na potrzeby podejmowania decyzji oraz analizę przyczyn i skutków przepływu pieniądza między podmiotami gospodarczymi czy zjawiska związane z finansową sferą finansowania gospodarki.

Jednocześnie też pomimo tego, że finanse posługują się metodami matematycznymi i statystycznymi oraz narzędziami analizy informacji finansowych w odniesieniu do konkretnych podmiotów, to założenie, że główny ciężar ich rozważań jest ukierunkowany na problematykę podejmowania decyzji związanych z alokacją, pozyskaniem lub transferem pieniądza, jest zbyt dużym ograniczeniem dla zakresu wnioskowania proponowanego w opracowaniu oraz walorów informacyjnych oferowanych przez rachunek kosztów, jego systemy i instrumenty itp. W wypadku bowiem rachunku kosztów usytuowanego na gruncie nauk o zarządzaniu, podejmowane decyzje nie skupiają się na przyczynach i skutkach przepływu pieniądza między podmiotami gospodarczymi, a na planowaniu, organizowaniu i kontroli przebiegu procesów w organizacjach na podstawie wartościowego wyrażenia zużycia zasobów organizacji, co dotyczy zarówno strategicznego, jak i operacyjnego obszaru działalności jednostek samorządu terytorialnego.

Praktyczne zastosowanie rachunku kosztów na gruncie nauk o zarządzaniu w ramach kontroli zarządczej JST

Jednym z przykładów szerokiego – nie tylko finansowego – podejścia do zagadnienia zarządzania w praktyce JST jest wprowadzona przepisem art. 68 Ustawy o finansach publicznych, obowiązująca od 1 stycznia 2010 roku regulacja dotycząca wykonywania kontroli zarządczej oraz jej koordynacji w jednostkach sektora finansów publicznych.

Wskazany przepis nakłada obowiązek zapewnienia skutecznej kontroli zarządczej na organ wykonawczy (wójta, burmistrza, prezydenta). Ustawodawca nie sprecyzował jednak zakresu działań niezbędnych do realizacji tego celu, co wskazuje, że dopuszczalne, a nawet wskazane jest poszukiwanie, dostosowywanie i wdrażanie wszelkich instrumentów, które służą realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Nakaz zachowania w tej koncepcji efektywności wskazuje, że nie tyle chodzi o oszczędne i wydajne wykorzystywanie pieniędzy i zapewnienie odpowiedniej relacji nakładów do efektów – w dokumentacji Najwyższej Izby Kontroli określone jest to mianem gospodarności¹⁷ – co zapewnienie szeroko rozumianej efektywności organizacyjnej, warunkowanej oszczędnością, wydajnością i skutecznością w wykorzystaniu wszystkich zasobów organizacji.

Potwierdzeniem dla szerokiego rozumienia zagadnień kontroli zarządczej jest utożsamianie jej z działaniami zwiększającymi prawdopodobieństwo osiągnięcia celów organizacji, przy zapewnieniu:

¹⁷ Por. Kryteria kontroli NIK (<http://www.nik.gov.pl/aktualnosci/kryteria-kontroli-nik.html>, dostęp 20.12.2014 r.).

1. legalności działań,
2. oszczędności w zużyciu zasobów, w których posiadaniu lub które jest w stanie nabyć dana jednostka,
3. wydajności angażowanych zasobów ludzkich,
4. relatywnie wysokiej wartości relacji między efektami działania a wartością zaangażowanych zasobów,
5. zgodności procesów i działań z harmonogramem warunkowanym obowiązkiem rozliczeń dokonywanych w ramach budżetów lub planów finansowych jednostek sektora finansów publicznych itp.

Wskazane wymagania zaspokajane są między innymi przez rachunek kosztów, który wymagając zgodności podejmowanych działań z celami zadań przypisanych poszczególnym jednostkom organizacyjnym sektora finansów publicznych, w tym JST, pozwala na:

- poznanie struktury zużycia zasobów niezbędnych do realizacji zamierzeń, w różnych konfiguracjach procesów produkcyjnych, w tym również świadczenia usług publicznych,
- ustalenie wartości zużycia zasobów służących osiągnięciu zamierzonych celów i możliwość ujęcia tych wartości w postaci wskaźnika efektywności ekonomicznej,
- określenie ośrodków odpowiedzialności za zużycie zasobów (koszty) i delegowanie uprawnień dla osób odpowiedzialnych za te działania,
- określenie wielkości i terminów zapotrzebowania na poszczególne zasoby, a co za tym idzie, wskazanie terminów realizacji wydatków związanych z kosztami działania itp.

Prowadzone rozważania i podejmowane decyzje pozwalają zatem na zapewnienie zgodności realizacji kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego z obowiązującymi w tym zakresie standardami, które, zgodnie z obowiązującymi przepisami, podzielono na pięć grup obejmujących:¹⁸

- środowisko wewnętrzne,
- cele i zarządzanie ryzykiem,
- mechanizmy kontroli,
- informację i komunikację,
- monitorowanie i ocenę.

¹⁸ Mówi o tym Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

Wykorzystanie rachunku kosztów w ujęciu proponowanym dla nauk o zarządzaniu znajduje swoje uzasadnienie w większości obszarów kontroli zarządczej, pozwalając na prawidłowe wypełnienie wymaganych standardów.

W zakresie środowiska wewnętrznego, do szczególnych zadań rachunku kosztów należy wsparcie – poprzez przedstawienie procesu świadczenia usług w postaci kombinacji zużycia zasobów – procesu dostosowywania struktury organizacyjnej do aktualnych celów i zadań, zapewniając jednocześnie możliwość formalizacji zakresu zadań, uprawnień i odpowiedzialności poszczególnych komórek organizacyjnych. Wykorzystywanie kaskadowania celów – przy odpowiednio dużej szczegółowości – jest warunkiem prawidłowego określania obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności dla każdego pracownika. Pozwala ono tak określić cele i zadania, by łatwo było zidentyfikować jednostki, komórki organizacyjne lub osoby odpowiedzialne bezpośrednio za ich wykonanie oraz zasoby przeznaczone do ich realizacji.

Rozumienie rachunku kosztów jako instrumentu opisującego przebieg procesu świadczenia usług jest również wsparciem dla precyzyjności określania zakresu uprawnień pracownikom oraz zapewniania odpowiedzialności zakresu delegacji i ważności decyzji, w tym ich skomplikowania i ryzyka.

W obszarze celów i zarządzania ryzykiem wykorzystanie rachunku kosztów pozwala na precyzyjne określenie celów i zadań służących ich realizacji [Kożuch 2012, s. 323]. Jednocześnie też, poprzez ocenę wszystkich zasobów niezbędnych dla prawidłowego przebiegu procesu produkcyjnego, w tym świadczenia usług publicznych, ograniczane jest ryzyko związane z obniżeniem skuteczności. W szczególności ryzyko związane z zaspokojeniem zapotrzebowania na zasoby uczestniczące w procesie świadczenia usług publicznych.

W praktyce zarządzania JST, badanie kosztowności jest próbą ograniczania trudności związanych z określaniem efektów realizacji usług publicznych i zapewnieniem prawidłowego monitorowania mierników realizacji celów. Dotyczy to zarówno działalności danej jednostki, jak i jednostek podległych i nadzorowanych. Poszerzenie obszaru badawczego o zakres właściwy naukom o zarządzaniu jest w tym przypadku gwarantem kryterium oszczędności, wydajności i skuteczności.

Szczególne znaczenie należy również przypisać wykorzystaniu rachunku kosztów w procesach planowania. Ocena możliwości osiągnięcia celów, posiadanych i możliwych do pozyskania zasobów, terminów realizacji wydatków itp. jest w tym przypadku jednym z zasadniczych sposobów identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań realizo-

wanych zarówno przez jednostkę, jak i jednostki podległe lub nadzorowane. Możliwość identyfikacji wąskich gardeł oraz występujące sprzężenia zwrotne służą w tych warunkach ograniczeniu ryzyka, a jednocześnie pozwalają na jego ponowną identyfikację w nowych warunkach, opisanych przez zweryfikowane plany JST.

Wykorzystanie rachunku kosztów w ocenie ryzyka jest zatem jednym z ważniejszych mechanizmów kontroli służących utrzymaniu ciągłości działalności jednostki samorządu terytorialnego. Zapewnienie możliwości weryfikacji operacji gospodarczych przed ich realizacją i późniejsze porównanie z ich rzeczywistym przebiegiem w ujęciu rzeczowym i finansowym stanowi jeden z wymiarów nadzoru nad wykonaniem zadań w sposób skuteczny, oszczędny i wydajny.

W obszarze dotyczącym realizacji funkcji kontrolnej rachunek kosztów zapewnia również efektywność systemów komunikacji. Odbywa się to poprzez wpływ na określanie celów zadań, a także ich wymierność opisywaną poprzez wartość zasobów zużywanych w poszczególnych działaniach.

Rachunek kosztów, będąc systemem agregacji zróżnicowanych zasobów, ułatwia zatem zarówno rozumienie przebiegu procesów świadczenia usług publicznych, jak i rozumienie miejsca i znaczenia poszczególnych uczestników tego procesu w realizacji celów organizacji. Jednocześnie też rachunek kosztów, poprzez ścisłe powiązanie z systemami rachunkowości, zapewnia właściwe, rzetelne informacje potrzebne do realizacji zadań JST.

Podsumowanie

Przeprowadzone rozważania wskazują, że – w odniesieniu do wykorzystania rachunku kosztów w jednostkach samorządu terytorialnego – obserwowana jest nieostrość podziału, powodująca potrzebę stosowania podejścia multidyscyplinarnego, w którym rachunek ten badany jest z wykorzystaniem paradygmatów różnych dyscyplin naukowych, w tym zarówno finansów, jak i nauk o zarządzaniu. Pojmowanie rachunku kosztów jako instrumentu, który służy zapewnieniu zgodności zużycia zasobów organizacji z jej celami oraz świadczeniu usług publicznych, zaspokajających potrzeby obywateli i innych interesariuszy JST (użyteczności efektów końcowych), wymaga spojrzenia szerszego niż tylko skupionego na przepływie pieniądza. W efekcie, w naukach o zarządzaniu rachunek kosztów służy zarówno zapewnieniu racjonalności podejmowanych decyzji, jak i osiągnięciu sprawności funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego, wyrażanej poprzez skuteczne, wydajne i oszczędne działania służące osiągnięciu celów stawia-

nych przed tymi organizacjami. Zagadnienia te – w ujęciu dyscypliny finanse – opisywane i analizowane są poprzez przepływy finansowe – wydatki, będące naturalnym następstwem kosztów. Natomiast w naukach o zarządzaniu podkreślana jest realizacja funkcji planowania, organizowania i kontroli, a także uzupełnianie funkcji motywacyjnej.

Planowanie jest ujmowane szeroko, poprzez określanie celów oraz zasobów niezbędnych do ich osiągnięcia, a także sposobów kombinacji tych zasobów, zapewniających odpowiednią i możliwą do osiągnięcia materiałochłonność, pracochłonność czy kapitałochłonność.

Wybrany do realizacji sposób angażowania zasobów, ich struktura oraz możliwości nabycia w określonych okresach czasowych są podstawą dla procesów organizacyjnych, w tym również wymaganych aktualnymi przepisami prawa. Zużycie zasobów – jako odzwierciedlenie procesów zachodzących w organizacjach – jest również wskazówką służącą prawidłowemu delegowaniu uprawnień oraz wskazaniu osób odpowiedzialnych.

Realizacja funkcji kontrolnej wiąże się z porównywaniem zamierzonego zużycia zasobów – wyrażonego za pomocą materiałochłonności, pracochłonności czy kapitałochłonności – z wartościami realnymi. W takim ujęciu kontrola traktowana jest szerzej i wykracza poza jej finansowy wymiar.

Podsumowując, należy podkreślić, że w ujęciu finansowym rachunek kosztów traktowany jest jako instrument oceny ruchu środków pieniężnych, koncentrujący się na zgodności z regułami służącymi zapewnieniu płynności finansowej, wypłacalności itp. Wykorzystuje on różne instrumenty, ale w ostateczności za podstawę wnioskowania przyjmuje ruch środków pieniężnych i opisujące go sprawozdania finansowe, co powoduje, że wynikiem jego stosowania są najczęściej opinie *ex post*.

W rozumieniu nauk o zarządzaniu rachunek kosztów wymaga podejścia systemowego i sytuacyjnego, uzupełnionych podejściem zasobowym. Powoduje to koncentrację rozważań na zagadnieniach sprawności organizacyjnej oraz racjonalności decyzji służących w znacznej mierze poprawie przyszłego działania organizacji. Jednocześnie też, skupiając się na skuteczności oszczędności i wydajności, rachunek kosztów wykorzystuje wszelkie dostępne instrumenty – w tym finansowe – a wynikiem jego stosowania są zalecenia służące przyszłości organizacji.

Problematyka demarkacji dyscyplin naukowych finanse i nauki o zarządzaniu wymaga zatem dalszych badań. Pomimo że zaprezentowane rozważania zostały przeprowadzone zgodnie z regułami wnioskowania w naukach o zarządzaniu, to jednak należy wskazać na ist-

niejące ograniczenia. Po pierwsze natura procesów badanych przy wykorzystaniu rachunku kosztów jest złożona i nie zawsze da się przeprowadzić ostrą granicę pomiędzy tym, co jest charakterystyczne dla dyscypliny finanse, a co dla nauk o zarządzaniu. Po drugie, wraz z rozwojem nauk ekonomicznych w Polsce, przejawiającym się w wyodrębnianiu nowych dyscyplin, istnieje potrzeba pogłębionych badań zarówno w zakresie elementów wspólnych właściwych wszystkim dyscyplinom naukowym tworzącym dziedzinę nauk ekonomicznych, jak również pogłębionych badań tych aspektów, które różnią te dyscypliny.

Pomimo wskazanych ograniczeń, w toku przeprowadzonej analizy wykazano, że badania nakierowane na rachunek kosztów w JST powinny być prowadzone zarówno na gruncie dyscypliny finanse, jak i dyscypliny nauki o zarządzaniu. Jest to uzasadnione szczególnie w sytuacji, gdy sprawność tych organizacji jest osiągnięta dzięki zestawom działań zorganizowanych ukierunkowanych na wszystkie zasoby, a wartościowe wyrażenie zasobów zużywanych w trakcie zachodzących zjawisk i procesów zapewnia większą skuteczność procesów decyzyjnych w badanych organizacjach.

Zaproponowane rozwiązania związane z zakresem dyscyplin naukowych w kontekście wykorzystania rachunku kosztów w badaniach naukowych pozwoliły rozpoznać różnice w zakresie tych badań. Na podstawie przeprowadzonych wywodów wykazano, że:

- Istnieje potrzeba rozróżniania kategorii kosztów i wydatków, wynikająca zarówno z ich definicji, jak i relacji z bezpośrednim ruchem środków pieniężnych w JST.
- Kategorią, służącą badaniom w dyscyplinie finanse, są w większej mierze wydatki, które – odzwierciedlając w przepływach finansowych koszty własne – pozwalają zarówno na planowanie płynności finansowej, wypłacalności, zdolności do regulowania zobowiązań, możliwości finansowania inwestycji itp., jak i sporządzanie sprawozdań w ujęciu *ex post* (uwzględniającej pierwotny charakter kosztów).
- Koszty własne, jako wyrażone wartościowo zużycie zasobów organizacji, a także niektóre wydatki nieodzwierciedlające zużycia zasobów poniesione w danym okresie w toku normalnej działalności organizacji, których efektem jest użyteczny produkt, powinny stanowić kryterium decyzyjne w naukach o zarządzaniu, zapewniając generowanym informacjom czytelność, elastyczność, jakość, zrozumiałość itp.

Przed wszystkim należy jednak podkreślić, że potrzeby planowania, organizowania, kontrolowania wszystkich, w tym finansowych za-

sobów organizacji w sposób zapewniający sprawną realizację jej celów wymaga stosowania wielu instrumentów, również służących wsparciu tych procesów informacjami wyrażonymi w wartości pieniężnej.

Możliwość realizacji zamierzeń ujętych w planach, przebieg procesów świadczenia usług publicznych, poziom zaspokojenia potrzeb obywateli i innych interesariuszy JST itp., badany poprzez wartościowe wyrażenie zużycia zasobów, musi być jednak uzupełniany przez informacje o realizacji zamierzeń inwestycyjnych, obciążeniu wydatkami bieżącymi, saldzie budżetu, strategii finansowania działalności itp. Tworzenie podstaw teoretycznych służących zapewnieniu sprawności działania jednostek podsektora samorządowego wymaga zatem zarówno ujęcia *ex post* jak i *ex ante*, a w efekcie postępowania zgodnie z praktycznym aspektem zarządzania, odnoszącym się do podejmowania ciągu wiążących decyzji i przekazywania informacji, w tym dotyczących przepływu kapitału. W takim ujęciu szczególne znaczenie przypisać należy szacowaniu przyczyn, skutków i przebiegu działania w sposób wymierny, co zapewnia między innymi rachunek kosztów.

Zatem rachunek kosztów należy traktować jako jeden z zasadniczych instrumentów badanych i stosowanych w naukach o zarządzaniu, a próba przypisania go wyłącznie do dyscypliny finanse staje w sprzeczności zarówno z jego wartością poznawczą, jak i powszechnie stosowanymi definicjami zarządzania, w których akcentuje się znaczenie zasobów finansowych.

Bibliografia

- Ackoff R. L. (1973), *O systemie pojęć systemowych*, „Prakseologia”, nr 2.
- Dobija M. (1997), *Rachunkowość zarządcza i controlling*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Flaszewska S., Zakrzewska-Bielawska A. (2013), *Organizacja z perspektywy zasobów – ewolucja w podejściu zasobowym* [w:] A. Adamik (red.), *Nauka o organizacji. Ujęcie dynamiczne*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa.
- Frąckiewicz-Wronka A. (red.) (2010), *Pomiar efektywności organizacji publicznych na przykładzie sektora ochrony zdrowia*, Wyd. AE w Katowicach, Katowice.
- Frąckiewicz-Wronka A. (red.) (2013), *Efektywność zarządzania organizacjami publicznymi i jej pomiar*, Studia Ekonomiczne, Zeszyty Naukowe Wydziałowe, UE w Katowicach.
- Godziszewski B., Haffer M., Stankiewicz M.J., Sudoł S. (2011), *Przedsiębiorstwo. Teoria i praktyka zarządzania*, PWE, Warszawa.

Gołębski G. (red.) (2002), *Kompendium wiedzy o turystyce*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Poznań.

Gospodarek T. (2008), „Przegląd Organizacji”, nr 4.

Jaruga A., Sobańska J., Kopczyńska L., Szychta A., Walińska E. (1992), *Rachunkowość dla menedżerów*. Towarzystwo Gospodarcze RAFIB, Łódź.

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

Kotarbiński T. (1975), *Traktat o dobrej robocie*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław.

Koźmiński A. P., Latusek-Jurczak D. (2011), *Rozwój teorii organizacji. Od systemu do sieci*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa.

Koźmiński A.K., Obłój K. (1989), *Zarys teorii równowagi organizacyjnej*, PWE, Warszawa.

Kożuch A., Kożuch A.J., Wakuła M. (2011), *Rachunkowość po polsku*, Wyd. CeDeWu, wyd. II, Warszawa.

Kożuch A.J. (2012), *Budżetowanie jako instrument zarządzania finansami jednostki samorządu terytorialnego*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.

Krupski R. (red.) (2007), *Zarządzanie strategiczne. Koncepcje, metody*, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław.

Lubińska T. (2009), *Reformy finansów publicznych w Polsce [w:] T. Lubińska. (red), Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność, efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Difin, Warszawa.

Modzelewski P. (2009), *System zarządzania jakością a skuteczność i efektywność administracji samorządowej*, CeDeWu, Warszawa.

Niedbała B. (2008), *Controlling w przedsiębiorstwie zarządzanym przez projekty*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa.

Nowak E. (2003), *Rachunek kosztów przedsiębiorstwa*, Ekspert, Wrocław.

Nowak E., Piechota R., Wierzbiński M. (2004), *Rachunek kosztów w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, PWE, Warszawa.

Obłój K. (2007), *Strategia organizacji*, PWE, Warszawa.

Pszczółowski T. (1978), *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław-Gdańsk.

Rokita J. (2005), *Zarządzanie strategiczne. Tworzenie i utrzymywanie przewagi konkurencyjnej*, PWE, Warszawa.

Sojak S. (2003), *Rachunkowość zarządcza*, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Zarządzania, Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności „Dom Organizatora”, Toruń

Sudoł S. (2004), *Przegląd i zakres nauk o zarządzaniu oraz ich miejsce wśród dziedzin i dyscyplin naukowych*, „Przegląd Organizacji”, nr 2.

Sułkowski Ł. (2007), *Problem demarkacji nauk o zarządzaniu*, „Przegląd Organizacji”, nr 1.

Szyszko L. (2000), *Finanse przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa.

Trocki M. (2005), *Tożsamość nauk o zarządzaniu*, „Przegląd Organizacji”, nr 1.

Turyna J., Pułaska-Turyna B. (1994), *Rachunek kosztów i wyników. Wybrane problemy podejmowania decyzji zarządczych*, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Warszawa.

Walczak M., Kowalczyk M. (2010), *Rachunkowość i budżetowanie w zarządzaniu finansami gminy*, Difin, Warszawa.

Walkowiak R. (2011), *Prakseologiczne zasady sprawnego działania*, Zeszyt Naukowy „Ekonomia i Zarządzanie”, nr 1.

Wojciechowski E. (2003), *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa.

Zieleniewski J. (1981), *Organizacja i zarządzanie*. PWN, Warszawa.

Ziębicki B. (2014), *Efektywność organizacyjna podmiotów sektora publicznego*. Wyd. UE w Krakowie, Kraków.

Bibliografia elektroniczna

Komunikat nr 7/2010 Centralnej Komisji do Spraw Stopni i Tytułów (<http://www.ck.gov.pl/index.php/komunikaty-ck/29-k-o-m-u-n-i-k-a-t-n-r-72010>, dostęp 20.12.2014 r.).

Kryteria kontroli NIK (<http://www.nik.gov.pl/aktualnosci/kryteria-kontroli-nik.html>, dostęp 20.12.2014 r.).

Szarfenberg R., *Cele gospodarcze jako cele społeczne*, (<http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/forumPPS8.pdf>), dostęp 22.03.2014 r.).

Edward Wiśniewski¹⁹

Spółeczna Akademia Nauk

Przestrzenne zróżnicowanie poziomu rozwoju
gospodarczego powiatów województwa
zachodniopomorskiego

**Spatial Differentiation of the Level of Economic
Development of the West Pomeranian Counties**

Abstract: The reform of the administration of the country started on 1 January 1999, then the province West Pomerania created. Combined into a single structure prevalent areas of the former provinces of Szczecin (43,6%) and Koszalin (37,0%) and in marginal amounts: Gorzów, Piła and Słupsk province. Important for the region is the problem of diversity and the economic gap between the western, middle and eastern part of the area. Province was originally divided into two sub-regions: Szczecin and Koszalin. From 1 January 2008 the NUTS classification, there are four sub-regions: szczeciński, the city of Szczecin, stargardzki and koszaliński. According to analysts and the general public, the paradigm of sustainable development of the region as part of the mission of the regional strategy is not effectively implemented.

The purpose of the article is to present the results of research on the state of differentiation of the level of economic development in the districts of the province in the years 2000–2012. The author analyzes this issue for many years (compare works from 1999, 2001, 2008 and

¹⁹ e.wisniewski@xl.wp.pl

2012), using mainly taxonomic methods and algorithms cooperative game theory. The work is a part of a bigger problem analysis: author performs studies to determine the dynamic diversity of the level of development of territorial units in the region, including by algorithms E. Nowak [Nowak 1990].

Key words: economic and social development, divergence, district, sub- region, taxonomic methods, game theory, classification.

Wstęp

Dnia 24 lipca 1998 roku Sejm Rzeczypospolitej Polskiej uchwalił Ustawę o wprowadzeniu trójstopniowego podziału terytorialnego państwa na: gminy, powiaty i szesnaście województw. Rada Ministrów wydała Rozporządzenie z dnia 7 sierpnia 1998 roku w sprawie utworzenia powiatów, w którym określono: liczbę tworzonych powiatów, ich nazwy, siedziby władz oraz listę gmin tworzących dany powiat. Na mocy tego rozporządzenia w województwie zachodniopomorskim utworzono 20 powiatów, w tym trzy grodzkie, czyli miasta na prawach powiatów (Szczecin, Koszalin i Świnoujście) oraz 17 powiatów ziemskich.

Województwo zachodniopomorskie stanowi 7,8% ogólnej powierzchni kraju, zamieszkałe jest 58% przez ludność byłego województwa szczecińskiego oraz w 30% przez ludność byłego województwa koszalińskiego. Pozostałe elementy populacji regionu stanowią mieszkańcy byłych województw: gorzowskiego, pilskiego i słupskiego.

Dnia 31 maja 2001 roku Rada Ministrów wydała rozporządzenie w sprawie utworzenia, ustalenia granic i zmiany nazw powiatów oraz zmian siedziby władz powiatu. Na mocy tego rozporządzenia utworzono w Polsce z dniem 1 stycznia 2002 roku siedem nowych powiatów, w tym powiat łobeski w województwie zachodniopomorskim [Czysz-kiewicz, Molewicz, Tałasiewicz 2002, ss. 49–50].

W kontekście dostrzeganych kontrastów strukturalnych w nowym województwie, ważnym zagadnieniem jest pomiar dynamiki dystansu ekonomicznego pomiędzy powiatami podregionów: szczecińskiego i koszalińskiego (do 2007 roku), a od 2008 roku w innej strukturze NUTS: podregionów: koszalińskiego, stargardzkiego, szczecińskiego i miasta Szczecin.

Celem artykułu jest prezentacja wyników badań zmian wielkości dystansu tych obszarów w latach 2000–2012. Autor, inspirowany pośrednio przez lobbing Pomorza Środkowego, działający na rzecz wykreowania „autonomii administracyjnej”, tzn. utworzenia województwa środkopomorskiego, analizował stany dystansu ekonomicznego

pomiędzy powiatami różnych podregionów. Postawiono hipotezę badawczą, iż zamiast efektów realizacji paradygmatu zrównoważonego rozwoju nowego województwa, następuje narastająca dywergencja gospodarcza.

1. Przestrzenne zróżnicowanie jednostek terytorialnych

Problem dystansu, tzn. odległości między poziomami rozwoju gospodarczego różnych obszarów terytorialnych, jest w zasadzie nieunikniony. Istotna okazuje się jednak jego dynamika i kierunek zmian. Nie zależy to tylko od najbardziej przydatnych algorytmów, ale w przypadku regionu od strategii, decyzji oraz dróg dojścia do stawianych celów poprzez metody realizacji polityk gospodarczych nowego województwa.

Do analizy porównawczej poziomów rozwoju gospodarczego powiatów województwa zachodniopomorskiego wykorzystano metodę taksonomiczną Z. Hellwiga, zwaną metodą wzorca lub metodą syntetycznego miernika rozwoju [Hellwig 1968].

W metodzie konstruuje się obiekt wzorcowy Z_w o współrzędnych:

$$Z_w = \{ Z_{01}, Z_{02}, Z_{03}, \dots, Z_{0n} \} \quad (1)$$

gdzie:

$$Z_{ij} \quad \text{jeżeli } j \in S$$

$$Z_{ij} \quad \text{jeżeli } j \in D$$

S - zbiór stymulant, D - zbiór destymulant, Z_{ij} - zunitaryzowana wartość j -tej cechy w i -tym obiekcie.

Odległość pomiędzy poszczególnymi obiektami a obiektem wzorcowym Z_w oblicza się według wzoru:

$$D_{i0} = \sqrt{\sum_{j=1}^n (Z_j - Z_{0j})^2} \quad (2)$$

Natomiast miarą rozwoju obiektu jest:

$$d_i = 1 - \frac{D_{i0}}{D_0} \quad (3)$$

gdzie:

$$D_0 = \bar{D}_0 + 2S_0 \quad (4)$$

$$\bar{D}_0 = m^{-1} \sum_{i=1}^m D_{i0} \quad (5)$$

$$S_0 = \sqrt{m^{-1} \sum_{i=1}^m (D_{i0} - \bar{D}_0)^2} \quad (6)$$

Otrzymana syntetyczna miara rozwoju obiektu d_i przybiera wartości z przedziału $(0,1)$. Im bardziej wartość d_i zbliża się do 1, tym badany obiekt jest bardziej rozwinięty.

2. Model gry kooperacyjnej w analizie przestrzennej

Jeżeli n jest liczbą naturalną, to n -osobową grę kooperacyjną określa (N, ν) , gdzie $N=\{1,2,\dots,n\}$ jest zbiorem graczy uczestniczących w grze, zaś $\nu: 2^N \longrightarrow R$ stanowi funkcję charakterystyczną tej gry, która każdemu podzbirowi zbioru N (zwanego koalicją uczestników gry) przyporządkowuje pewną liczbę rzeczywistą [Młodak 1998].

Rozwiązaniem gry kooperacyjnej jest funkcja Υ , która każdej n -osobowej grze ν przyporządkowuje wektor z n -wymiarowej przestrzeni R^n . Wektor $(x_1, x_2, \dots, x_n)$ stanowiący rozwiązanie gry ν jest podziałem (preimputacją) tej gry, gdy:

$$\sum_{i=1}^n x_i = \nu(N) \quad (7)$$

Literatura przedmiotu preferuje następujące rozwiązania gry kooperacyjnej:
wartość Shapleya:

$$Sh_i(\nu) = \sum_{k \subseteq N} \frac{k!(n-k-1)!}{n!} [\nu(k \cup \{i\}) - \nu(k)] \quad (8)$$

gdzie: $k = \text{card}$ dla każdego $k \subseteq N$, a symbol $\text{card}(k)$ oznacza liczbę elementów zbioru k . Wartość Shapleya przedstawia wartość oczekiwaną przyrostu wartości funkcji charakterystycznej dla koalicji na skutek przyłączenia do niej i -tego gracza, $i=1,2,\dots,n$. [Shapley 1953, ss.307-317].
wartość Banzhafa:

$$B_i(\nu) = \frac{1}{2^{N-1}} \sum_{k \subseteq N} [\nu(k \cup \{i\}) - \nu(k)] \quad (9)$$

Wartość Banzhafa odzwierciedla średni przyrost wartości koalicji dzięki dołączeniu do niej i -tego uczestnika gry [Banzhaf 1995, ss. 295-343]. Wartość Banzhafa nie jest zasadniczo podziałem gry. Znane są natomiast dwa rodzaje rozwiązań, które stanowią warianty normalizacyjne rozwiązania $B_i(\nu)$, tak aby możliwy był podział.

b1) znormalizowana wartość Banzhafa:

$$BZ_i(\nu) = \frac{B_i(\nu)}{\sum_{j=1}^n B_j(\nu)} * \nu(N) \quad (10)$$

dla każdego $i=1,2,...,n$, [Gambarelli 2000, ss. 44–57],

b2) *prenukleolus najmniejszych kwadratów*:

$$L_i(v) = B_i(v) + \frac{v(N) - \sum_{j=1}^n B_j(v)}{n} \quad (11)$$

dla każdego $i=1,2,...,n$ [Riuz, Valenziano, Zarzuelo 1996].

3. Procedura porównywania jednostek terytorialnych

Ustalenie najbardziej trafnej listy zmiennych, które obiektywnie charakteryzują rozwój gospodarczy nie jest sprawą jednoznaczną. Wielu autorów przyjmuje różne zestawy zmiennych, uzasadniając swój wybór względami merytorycznymi i formalnymi, czy wręcz dostępem do danych statystycznych, np.: M. Wierzbińska i M. Stec proponują 30 zmiennych (26 stymulantów i 4 destymulanty) [Wierzbińska, Stec 1996], I. Roeske-Słomka – 24 zmiennych [Roeske-Słomka 1997, ss. 27–41], E. Wiśniewski – 18 zmiennych [Wiśniewski 1999, ss. 87–100], D. Strahl – 19 zmiennych [Strahl 2006, ss. 174–175].

W celu zapewnienia porównywalności wyników, obliczenia zostały przeprowadzone przy wykorzystaniu zbioru 21 zmiennych opisujących sytuację społeczno-gospodarczą powiatów podregionów województwa zachodniopomorskiego. Zmienne są dobrane arbitralnie z różnych działów tematycznych: demografii, infrastruktury komunalnej i mieszkalnictwa, edukacji, ochrony zdrowia, turystyki, transportu, finansów publicznych, inwestycji i środków trwałych oraz przedsiębiorstw i podmiotów gospodarczych. Pełen zestaw zmiennych jest następujący:

X_1 - stopa bezrobocia rejestrowanego (%),

X_2 - odsetek pracujących w zbiorze osób w wieku produkcyjnym (%),

X_3 - odsetek osób pracujących w usługach rynkowych w grupie pracujących (%),

X_4 - przeciętne wynagrodzenie brutto (zł),

X_5 - saldo migracji ludności na 1000 mieszkańców (+/- osób),

X_6 - liczba mieszkań na 1000 mieszkańców

X_7 - liczba mieszkań oddanych w roku,

X_8 - ilość wody dostarczanej gospodarstwom domowym na 1 mieszkańca (m^3),

X_9 - odsetek ludności ze średnim i wyższym wykształceniem (%),

X_{10} - liczba osób z wyższym wykształceniem,

X_{11} - emisja zanieczyszczeń pyłowych i gazowych powietrza (t),

X_{12} - liczba łóżek w szpitalach ogólnych,

- X_{13} - drogi powiatowe i gminne o nawierzchni twardej/ 100 km²,
 X_{14} - liczba miejsc noclegowych w obiektach zbiorowego zakwaterowania,
 X_{15} - sumaryczne dochody gmin i powiatów per capita (zł),
 X_{16} - udział dochodów własnych w dochodach ogółem (%),
 X_{17} - absorpcja funduszy Unii Europejskiej (mln zł),
 X_{18} - udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach budżetu ogółem (%),
 X_{19} - liczba podmiotów gospodarczych / 10 tys. osób (REGON),
 X_{20} - wartość środków trwałych brutto w przedsiębiorstwach per capita (zł w cenach bieżących),
 X_{21} - produkcja sprzedana przemysłu per capita (zł w cenach bieżących).

W celu uwzględnienia wpływu poszczególnych zmiennych na ogólny poziom rozwoju powiatu powyższym zmiennym nadano wagi, które zostały uwzględnione w obliczeniach oraz zastosowanych algorytmach teorii gier. Najwyższe wagi (0,6) nadano zmiennym: X_1 , X_{17} , X_{18} , X_{20} i X_{21} . Niższe wartości wag (0,3) otrzymały zmienne: X_3 , X_4 , X_5 , X_7 , X_{10} , X_{11} , X_{13} , X_{15} i X_{19} . Najniższe rangi (0,1) mają zmienne: X_2 , X_6 , X_8 , X_9 , X_{12} , X_{14} i X_{16} .

Przed wykonaniem obliczeń zmienne X_1 i X_{11} będące destymulantami zostały zamienione na stymulanty za pomocą przekształcenia:

$$X_j^* = \frac{1}{X_j} \quad (12)$$

Tab. 1 przedstawia wartości zmiennych X_i dla poszczególnych powiatów województwa zachodniopomorskiego w 2012 r. Dla obliczeń analizy problemu dystansu ekonomicznego wykorzystano również podobne zestawy danych z 2000, 2003, 2006 i 2009 roku.

Pierwszym etapem procedury jest unitaryzacja danych, która doprowadza cechy pierwotne X_{ij} ($i=1,\dots,21$ - powiaty, $j=1,\dots,14$ - zmienne) z macierzy X_{ij} do postaci niemianowanej. Wszystkie wartości zunitaryzowane Z_{ij} zawierają się w przedziale (0,1).

Dla stymulant rozwoju powiatu oblicza się:

$$Z_{ij}^S = \frac{X_{ij} - \min(X_j)}{R_j} \quad (13)$$

zaś dla destymulant:

$$Z_{ij}^D = 1 + \frac{\min(X_j) - X_{ij}}{R_j} \quad (14) \text{ gdzie:}$$

X_{ij} – pierwotna wartość cechy diagnostycznej j dla powiatu i ,
 Z_{ij} – zunitaryzowana wartość cechy diagnostycznej,
 $\min(X_j)$ – minimalna wartość cechy diagnostycznej w zbiorze powiatów i ,
 R_j – rozstęp wartości cech diagnostycznych w zbiorze powiatów i .

Po dokonaniu unitaryzacji wykonano obliczenia odległości poszczególnych powiatów od „powiatu wzorcowego” P_0 (wg wzoru (1)) oraz indeksu rozwoju gospodarczego powiatu d_i (według wzoru (2)).

Obliczenia zostały przeprowadzone za pomocą pakietu obliczeniowego Statistica 5.0.

W ten sposób uzyskano obraz przestrzennego zróżnicowania powiatów województwa zachodniopomorskiego. Na podstawie wartości indeksu rozwoju gospodarczego d_i przeprowadzono klasyfikację powiatów. Klasy badanych powiatów uzyskano na podstawie schematu opartego o średnią arytmetyczną i odchylenie standardowe. Przyjęty sposób postępowania pozwala wyróżnić następujące klasy (typy) powiatów pod względem rozwoju gospodarczego-społecznego.

- klasa I (poziom bardzo wysoki) $d_i \geq 0,800$
- klasa II (poziom wysoki) $0,600 \leq d_i < 0,800$
- klasa III (poziom średnio wysoki) $0,400 \leq d_i < 0,600$
- klasa IV (poziom średni niski) $0,300 \leq d_i < 0,400$
- klasa V (poziom niski) $0,200 \leq d_i < 0,300$
- klasa VI (poziom bardzo niski) $d_i < 0,200$

Interpretacja wyników

Wstępna analiza zmiennych charakteryzujących powiaty regionu Pomorza Zachodniego sugeruje zróżnicowanie ich wartości, szczególnie w grupie zmiennych wyższej wagi dla rozwoju gospodarczo-społecznego. Znaczne różnice w wartościach stóp bezrobocia, udziału wydatków inwestycyjnych w ogólnych wydatkach budżetu, wartości majątku przedsiębiorstw per capita czy produkcji sprzedanej per capita klasyfikują poszczególne powiaty w układ rankingowy, który potwierdziły szczegółowe badania. Ważnym czynnikiem rozwoju jest stopień absorpcji środków z Unii Europejskiej, również istotnie zróżnicowany w powiatach.

Tabela 2 przedstawia zmiany indeksu rozwoju gospodarczego powiatów w okresie od 2000 do 2012 roku. Zauważalny jest spadek wartości indeksu w większości powiatów w pierwszym okresie po wdrożeniu reformy administracyjnej. Największą dynamiką w badanym okre-

się charakteryzują się powiaty: policki 1,18, kołobrzeski 1,13 oraz starogardzki 1,07.

Zbiorcze zestawienie dwóch metod badania przedstawia Tabela 3. Obok obliczonych indeksów rozwoju gospodarczo-społecznego powiatów według procedury taksonomicznej Hellwiga, pokazano wyniki obliczeń z modelu gier kooperacyjnych: wartość Shapleya, znormalizowaną wartość Banzhafa oraz prenukleolus najmniejszych kwadratów.

Analiza wyników pozwala stwierdzić, że warianty struktury przestrzennej oparte na grze kooperacyjnej są w zróżnicowany sposób adekwatne do rezultatów z metody taksonomicznej: w największym stopniu istnieje zgodność struktury między wartością Shapleya a taksonomicznym indeksem rozwoju. Między rezultatami z obu metod istnieje umiarkowana korelacja: współczynniki korelacji liniowej Pearsona wahają się w przedziale 0,45-0,62.

Obliczono również wkład poszczególnych powiatów w ogólny poziom rozwoju regionu: liderem jest metropolia Szczecin 11,53%, miasto Koszalin 8,56%, powiat kołobrzeski 7,28%, miasto Świnoujście 6,85% oraz powiat policki 6,53%. W układzie podregionów krotność rozwoju Szczecina względem podregionu szczecińskiego wynosi 2,07, względem podregionu koszalińskiego 2,60, zaś względem podregionu starogardzkiego 3,34.

Na Rysunku 1 przedstawiono rozkład przestrzenny indeksu rozwoju gospodarczo-społecznego powiatów dla 2012 roku. Charakterystyczna zmiana w stosunku do 2000 roku polega na przesunięciu się miasta Szczecina do klasy II (poziom wysoki) oraz zaistnienie powiatów w klasie VI (poziom bardzo niski): białogardzki, drawski, sławieński, świdwiński, choszczeński oraz pyrzycki i łobeski.

Tabela 1. Wartości zmiennych X_i dla powiatów województwa zachodniopomorskiego w 2012 r.

Powiat NUTS4	X_1	X_2	X_3	X_4	X_5	X_6	X_7	X_8	X_9	X_{10}	X_{11}	X_{12}	X_{13}	X_{14}
A. Podregion szczeciński NUTS3														
goleniowski	17,7	0,254	0,549	3433	1,88	360	1692	34,9	0,270	41721	27938	750	41,8	32156
gryfiński	15,9	0,310	0,449	3266	1,58	321	185	31,0	0,263	8546	444	278	42,7	498
kamieński	22,2	0,200	0,582	3222	-2,47	314	235	31,4	0,242	8351	18606	81	41,9	1083
policki	25,5	0,195	0,744	2968	-3,02	406	566	36,2	0,271	4910	97	83	36,7	19762
m. Świnoujście	14,7	0,274	0,417	3922	11,63	354	602	40,5	0,244	13831	8347	191	46,3	1110
B. Podregion m. Szczecin NUTS3	10,0	0,288	0,786	3750	-0,14	482	104	38,2	0,331	6083	444	117	44,0	9703
C. Podregion stargardzki NUTS3	11,0	0,406	0,795	3882	0,55	412	1946	36,2	0,308	95245	5975	3531	223,4	7211
choszcheński	23,7	0,223	0,573	3060	-2,23	327	822	30,6	0,253	39416	2140	1543	47,8	20540
gryfiński	28,5	0,190	0,595	3151	-5,57	323	69	28,0	0,232	4868	141	387	43,3	434
łobeski	25,4	0,215	0,691	2831	-2,41	332	103	33,9	0,266	6082	108	443	46,8	18063
myśliboński	29,8	0,202	0,478	3082	-4,07	332	51	28,4	0,221	2844	216	20	37,5	315
pyrzycki	18,9	0,253	0,529	3143	-2,47	320	133	26,9	0,247	6712	511	226	48,5	454
stargardzki	28,5	0,199	0,566	2769	-2,46	307	70	26,1	0,273	3069	115	150	58,6	25
	20,0	0,237	0,564	3171	0,04	334	396	34,3	0,272	15841	1058	307	54,1	1249
D. Podregion koszaliński NUTS3														
białogardzki	21,3	0,275	0,615	3138	-1,73	354	2619	31,5	0,260	73799	4107	2563	40,5	60060
drawski	28,9	0,253	0,578	3090	-2,68	335	99	25,0	0,241	4259	344	317	43,0	214
kołobrzeski	24,9	0,245	0,463	2828	-3,30	335	170	32,9	0,248	4789	234	277	28,8	2762
koszaliński	11,9	0,298	0,721	3130	1,19	407	591	35,2	0,285	10879	657	374	62,8	25353
ślawieński	28,1	0,175	0,570	3118	3,01	313	587	33,4	0,216	6181	278	-	40,3	13874
szczeciński	27,2	0,200	0,593	2996	-2,91	311	206	33,6	0,242	5230	117	166	62,9	14238
świdwiński	27,6	0,249	0,563	3245	-2,17	349	108	29,0	0,276	8539	1411	210	36,7	864
wałecki	26,7	0,216	0,549	2893	-3,83	334	56	23,9	0,237	5220	266	107	38,8	1033
m. Koszalin	20,6	0,261	0,538	3093	-3,53	338	118	26,0	0,272	5501	270	335	23,2	1114
	12,2	0,439	0,695	3323	-0,66	401	684	36,7	0,325	23191	570	777	165,7	608
Województwo Zachodniopomorskie NUTS 2	18,2	0,290	0,655	3418	-0,48	363	7079	33,1	0,273	250181	40169	8387	45,4	119967

cd. Tabeli 1

Powiat NUTS4	X ₁₅	X ₁₆	X ₁₇	X ₁₈	X ₁₉	X ₂₀	X ₂₁
A. Podregion szczeciński NUTS3	4615	0,598	2279,7	0,273	1229	36104	32756
goleniowski	4236	0,534	486,0	0,282	1050	30329	65359
gryfiński	4448	0,505	394,9	0,169	993	48294	4171
kamieński	4674	0,641	163,7	0,215	1454	22081	4046
policki	5195	0,715	178,6	0,400	1339	41389	60728
m. Świnoujście	5985	0,593	1056,5	0,297	1604	29742	10457
B. Podregion m. Szczecin NUTS3	4057	0,603	1634,7	0,240	1617	44085	16073
C. Podregion stargardzki NUTS3	4111	0,453	1526,4	0,140	990	21527	10633
choszcheński	4022	0,402	149,4	0,098	813	11032	4908
gryfiński	4966	0,453	298,2	0,149	1225	10917	5874
łobeski	4314	0,402	153,7	0,119	861	9422	4953
mysliborski	4091	0,510	332,1	0,163	1001	20299	13031
pyrzycki	3997	0,433	279,3	0,178	879	10093	11658
stargardzki	3697	0,518	313,7	0,132	1017	39662	15590
D. Podregion koszaliński NUTS3	4536	0,511	2352,2	0,173	1208	26108	15004
białogardzki	4427	0,512	116,2	0,210	996	30102	14249
drawski	4559	0,563	186,3	0,269	1018	12242	10619
kołobrzesci	5119	0,606	473,2	0,211	1608	31218	7429
koszaliński	4681	0,541	150,9	0,136	1052	18904	7743
ślawieński	4387	0,550	359,4	0,202	1010	11126	7423
szczecinecki	4476	0,493	412,2	0,102	1007	45790	34840
świdwiński	4505	0,436	149,4	0,103	902	13842	10912
walecki	3864	0,388	191,2	0,120	1036	25132	15854
m. Koszalin	3899	0,515	313,4	0,205	1680	32005	18616
Województwo Zachodniopomorskie NUTS2	4330	0,530	7793,0	0,179	1261	31279	17684

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Województwo Zachodniopomorskie.*

Podregiony, powiaty, gminy, Urząd Statystyczny w Szczecinie, Szczecin 2013 r.

Na Rysunku 1 przedstawiono rozkład przestrzenny indeksu rozwoju gospodarczo-społecznego powiatów dla 2012 roku. Charakterystyczna zmiana w stosunku do 2000 roku polega na przesunięciu się miasta Szczecina do klasy II (poziom wysoki) oraz zaistnienie powiatów w klasie VI (poziom bardzo niski): białogardzki, drawski, ślawieński, świdwiński, choszczeński oraz pyrzycki i łobeski. W klasie III (poziom średnio wysoki) utrzymało się miasto Świnoujście, z klasy II doszedł Koszalin, z klasy IV powiaty kołobrzesci i policki. Klasę IV (poziom średnio niski) tworzą powiaty, które utrzymały swoje pozycje od 2000 roku: szczecinecki, stargardzki i goleniowski.

Tabela 2. Indeksy rozwoju powiatów d_i województwa zachodniopomorskiego w latach 2000–2012

Powiat	2000	2003	2006	2009	2012
A. Podregion szczeciński	0,363	0,324	0,315	0,337	0,344
goleniowski	0,300	0,272	0,256	0,321	0,365
gryfiński	0,312	0,252	0,240	0,243	0,232
kamieński	0,303	0,271	0,284	0,315	0,295
policki	0,401	0,384	0,331	0,398	0,405
m. Świnoujście	0,499	0,434	0,463	0,410	0,425
B. Podregion m. Szczecin	0,902	0,753	0,672	0,708	0,745
C. Podregion stargardzki	0,205	0,185	0,191	0,204	0,217
choszczeński	0,208	0,138	0,137	0,155	0,162
gryficki	0,258	0,215	0,238	0,230	0,241
łobeski	-	0,143	0,166	0,175	0,162
myśliborski	0,241	0,204	0,218	0,202	0,235
pyrzycki	0,227	0,169	0,141	0,162	0,175
stargardzki	0,301	0,243	0,248	0,297	0,322
D. Podregion koszaliński	0,303	0,252	0,249	0,277	0,275
białogardzki	0,222	0,174	0,192	0,206	0,198
drawski	0,221	0,157	0,167	0,182	0,180
kołobrzesci	0,398	0,356	0,403	0,422	0,451
koszaliński	0,240	0,219	0,205	0,249	0,244
ślawieński	0,203	0,184	0,161	0,159	0,182
szczecinecki	0,315	0,268	0,237	0,350	0,328
świdwiński	0,255	0,168	0,208	0,171	0,158
wałeczki	0,242	0,181	0,159	0,210	0,205
m. Koszalin	0,628	0,557	0,510	0,548	0,531

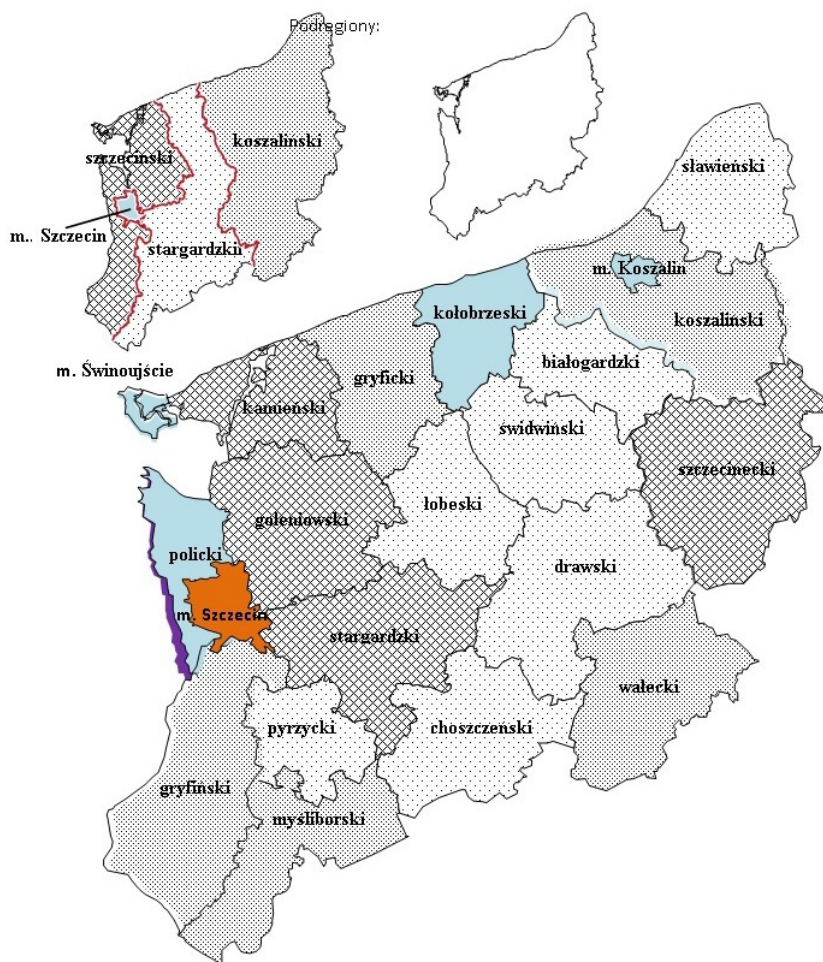
Źródło: opracowanie własne.

Tabela 3. Wartości mierników taksonomicznych oraz wyniki gier kooperacyjnych w 2012 r.

Powiaty NUTS4	Hellwig	Gry kooperacyjne			Udział %
	d_i	$Sh_i(V)$	$BZ_i(V)$	$L_i(V)$	
A. Podregion szczeciński NUTS3	0,344	0,316	0,263	42,80	5,55
goleniowski	0,365	0,301	0,270	49,92	5,89
gryfiński	0,232	0,198	0,153	29,15	3,74
kamieński	0,295	0,255	0,208	25,41	4,76
policki	0,405	0,275	0,255	58,66	6,53
m. Świnoujście	0,425	0,240	0,227	50,84	6,85
B. Podregion m. Szczecin NUTS3	0,715	0,833	0,798	98,77	11,53
C. Podregion stargardzki NUTS3	0,214	0,168	0,146	32,02	3,45
choszczeński	0,162	0,115	0,096	26,88	2,61
gryficki	0,241	0,237	0,229	41,93	3,89
łobeski	0,150	0,096	0,077	20,45	2,42
myśliborski	0,235	0,197	0,165	27,12	3,79
pyrzycki	0,175	0,101	0,070	20,20	2,82
stargardzki	0,322	0,262	0,238	55,56	5,19
D. Podregion koszaliński NUTS3	0,275	0,286	0,252	43,75	4,44
białogardzki	0,199	0,201	0,188	38,75	3,21
drawski	0,180	0,169	0,120	35,83	2,90
kołobrzesci	0,451	0,433	0,401	60,15	7,28
koszaliński	0,244	0,218	0,201	45,33	3,94
ślawieński	0,182	0,159	0,144	25,88	2,94
szczecinecki	0,328	0,321	0,302	50,55	5,29
świdwiński	0,158	0,138	0,122	31,22	2,55
walecki	0,205	0,269	0,219	35,25	3,31
m. Koszalin	0,531	0,665	0,571	70,77	8,56

Źródło: opracowanie własne.

Rys. 1. Indeksy rozwoju gospodarczo-społecznego powiatów województwa w 2012 roku



Źródło: opracowanie własne.

Bazując na określeniach R. Czeszkiewicza, M. Molewicza, M. Tałasiewicza można uzyskaną klasyfikację zinterpretować, iż miasto Szczecin jest powiatem grodzkim – „rozwojowym”, miasta: Świnoujście i Koszalin oraz powiaty kołobrzegi i policki – „rozwijającymi się z kłopotami”, powiaty: goleniowski, stargardzki i szczecinecki – „niestabilne w rozwoju”, zaś pozostała, bardzo liczna grupa powiatów – „zagrożona w rozwoju”.

Tabela 4 pokazuje ostateczną klasyfikację powiatów województwa ze względu na poziom rozwoju gospodarczo-społecznego w 2012 roku.

Tabela 4. Podział powiatów na grupy klasyfikacyjne w 2012 roku

Klasa	Podregion szczeciński	Podregion m. Szczecin	Podregion star- gardzki	Podregion ko- szaliński	Suma
I					-
II		miasto Szczecin			1
III	miasto Świ- noujście policki			miasto Kosza- lin kołobrzeski	4
IV	goleniowski		stargardzki	szczecinecki	3
V	gryfiński kamieński		gryficki myśliborski	koszaliński walecki	6
VI			choszcheński pyrzycki łobeski	białogardzki drawski sławieński świdwiński	7

Źródło: opracowanie własne.

Podsumowanie

Podjęte rozważania wskazują wyraźnie na znaczne zróżnicowanie powiatów województwa zachodniopomorskiego pod względem rozwoju gospodarczo-społecznym. Przyczyn tego zjawiska należy upatrywać w czynnikach topograficznych i przyrodniczych, m.in. lokalizacji, warunków naturalnych, jak również dostępności komunikacyjnej i aktywności lokalnych społeczności. Zdecydowanie lepiej pod względem gospodarczym rozwinięta jest północno-zachodnia część regionu. Korzystne położenie geograficzne poprzez m.in. nadmorskie położenie, przygraniczność czy gospodarkę morską, daje w sposób naturalny przewagę konkurencyjną. Przeciwny biegun regionu tworzą obszary mające, poza powiatem kołobrzeskim, wolniejsze tempo wzrostu i rozwoju. Obok determinizmu geograficznego istotnym czynnikiem dywergencji gospodarczej są też otwartość na kontakty i dyfuzja innowacyjności w powiatach wykazujących szybszy rozwój. Osobliwością województwa jest występowanie w jego środkowej strefie, zdominowanej przez obszary wiejskie, terenów stagnacji i społecznej depresji. Cechuje je wysoki poziom bezrobocia na terenach po gospodarstwach PGR.

Autor sugerował i rekomendował po swoich badaniach konieczność zmodyfikowania podziału statystycznego (NUTS) województwa w postaci wydzielenia strefy „środka”. Zostało to uwzględnione przy podziale na cztery podregiony. Analizując wyniki dystansu ekonomicz-

nego i ocenę indeksu rozwoju społeczno-gospodarczego w subregionach na przestrzeni lat 2000–2012 stwierdzić można, że w kolejnych interwałach czasowych badania występują zmiany wielkości dystansu ekonomicznego pomiędzy zachodnią i wschodnią częścią województwa: w okresie 2000–2003 nastąpił wzrost dystansu o 4,3%, w okresie 2003–2006 zmniejszenie dystansu o 2,0%, w latach 2006–2009 dalsze zmniejszenie o 9,3%, a w ostatnim okresie 2009–2012 ponowny wzrost dystansu o 5,1%. Weryfikacja hipotezy o istotnym wzroście dystansu ekonomicznego między powiatami w poszczególnych subregionach kończy się jej odrzuceniem na rzecz nieistotnego różnienia się (obliczona statystyka $\chi^2=2,71$ przy $\chi^2_{0,05;4}=7,779$), czyli jest wzrost dystansu ekonomicznego, lecz nieistotny statystycznie.

Kontrowersją może być jednak porównywanie bardzo odmiennych struktur społeczno-gospodarczych, jak obszar dawnego województwa koszalińskiego i interioru regionu z dawnym województwem szczecińskim. Region w sensie gospodarczo-społecznym w istotny sposób zdominowany jest przez metropolię Szczecin. Potencjał i wiodąca rola aglomeracji szczecińskiej w każdej dziedzinie życia są bardzo duże. Obok Szczecina czołowymi rozwojowo powiatami w województwie są miasta grodzkie: Świnoujście i Koszalin oraz powiaty kołobrzeski i policki. Większość pozostałych powiatów charakteryzuje się natomiast poziomem zagrożenia rozwojowego.

Zauważyć jednak można, iż nowy podział administracyjny kraju nie zmniejszył różnic gospodarczo-społecznych w województwie, natomiast w znacznym stopniu obniżył poziom gospodarczy w Koszalinie – mieście, które utraciło status miasta wojewódzkiego. Krotność dystansu ekonomicznego pomiędzy Szczecinem w 2000 roku wynosiła 1,436, w 2003 roku 1,352, w 2006 roku 1,318, w 2009 roku 1,292, zaś w 2012 roku ponowny wzrost do 1,403 [por J. Siedlecki 2000].

Czynnikiem integrującym region jest dostępność komunikacyjna. O ile występuje względnie dobra łączność Szczecina z Polską Południową, Europą Zachodnią i poprzez Bałtyk ze Skandynawią, o tyle nadal zaniedbany jest kierunek wschodni.

Integracja województwa zachodniopomorskiego jest to proces wzrostu wewnętrznej spójności obszaru pod względem administracyjnym, gospodarczym, społecznym, komunikacyjnym oraz wzrost regionalnej tożsamości mieszkańców w wyniku wyrównywania się dysproporcji wewnątrzregionalnych. Wieloletnia obserwacja kompleksu zjawisk gospodarczo-społecznych na terenie województwa zachodniopomorskiego zaprzecza tej idei: obszar charakteryzuje się coraz bardziej asymetryczną dywergencją zamiast konwergencją.

Reasumując, można stwierdzić, że przedstawiona w pracy analiza porównawcza poziomów gospodarczo-społecznych powiatów regionu w oparciu o dwie metodologie poszerza dotychczasową wiedzę na temat procesów rozwojowych na Pomorzu Zachodnim. Autor kontynuuje badania na realizując analizę podobieństw obiektów terytorialnych regionu (gminy i powiaty) w ujęciu dynamicznym, w oparciu o macierzową metodologię E. Nowaka [Nowak 1990].

Bibliografia

Banzhaf J.F. (1995), *Weighted voting does not work a mathematical analysis*, "Rurgers Law Review", vol. 19, Berlin.

Czyszkievicz R., Molewicz M., Tałasiewicz M. (2002), *Roczniki samorządów województwa zachodniopomorskiego. Bilans pierwszych lat powiatów 1999–2001*, Instytut Rozwoju Regionalnego w Szczecinie, Szczecin.

Gambarelli G. (2000) *Values and algorithms for n-person games*, Fourth Spanish meeting on game theory, Valencia.

Hellwig Z. (1968), *Zastosowanie metody taksonomicznej do typologicznego podziału ze względu na poziom rozwoju*, „Przegląd Statystyczny”, nr 4.

Metody oceny rozwoju regionalnego (2006), pod red. D. Strahl, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław.

Rocznik Statystyczny Województwa Zachodniopomorskiego 2001 (2001), Wydawnictwo Urzędu Statystycznego w Szczecinie, Szczecin.

Rocznik Statystyczny Województwa Zachodniopomorskiego 2004 (2004), Wydawnictwo Urzędu Statystycznego w Szczecinie, Szczecin.

Röeske-Słomka I. (1997), *Dystans zaspokojenia potrzeb w regionie północnym od poziomów najwyższych [w:] Społeczno-ekonomiczne konsekwencje procesów transformacyjnych w regionach o wysokim bezrobociu*, Wydawnictwo Politechniki Koszalińskiej, Koszalin.

Ruiz L.M., Valenziano F., Zarzuelo J.M. (1996), *The east square prenucleolus and the east square nucleolus. Two values for TU games based on the excess vector*, "International Journal of Game Theory", vol. 25.

Shapley L.S. (1953), *A value for n-person game*, Annals of Mathematical Studium, vol. 28, New York.

Siedlecki J. (2000), *Równowaga a wzrost gospodarczy*, PWN, Warszawa.

Wierzbńska M., Stec M. (1996), *Ranking województw ze względu na rozwój gospodarczy*, „Wiadomości Statystyczne”, nr 6.

Wiśniewski E. (1999), *Analiza dystansu ekonomicznego pomiędzy obszarami dawnych województw: koszalińskiego i szczecińskiego w nowym województwie zachodniopomorskim*, Zeszyty Naukowe Politechniki Koszalińskiej, Koszalin.

Wiśniewski E. (2012), *Zastosowanie metod taksonomicznych oraz gier kooperacyjnych w analizie zróżnicowania poziomu rozwoju gospodarczego podregionów województwa zachodniopomorskiego* [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, red. R. Bról, A. Sztando,

Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 243.

Województwo Zachodniopomorskie 2007 – Podregiony, powiaty, gminy (2007), Wydawnictwo Urzędu Statystycznego w Szczecinie, Szczecin.

Województwo Zachodniopomorskie 2010 – Podregiony, powiaty, gminy (2010), Wydawnictwo Urzędu Statystycznego w Szczecinie, Szczecin.

Województwo Zachodniopomorskie 2013 – Podregiony, powiaty, gminy (2013), Wydawnictwo Urzędu Statystycznego w Szczecinie, Szczecin.

Tomasz Studzieniecki²⁰

Akademia Morska w Gdyni

Turystyka w strategiach i programach rozwoju gminy – studium przypadku miasta Szczecina

Tourism in Commune's Strategies and Development Programmes – the Case Study of Szczecin City

Abstract: Tourism issues occur in the majority of commune's strategies and development programmes. In many cases commune authorities also prepare and implement tourism development programmes.

The city of Szczecin chose to participate in the MARRIAGE project as a partner. Because of the city's participation in the project, it has been obliged to develop the Waterside Tourism Development Programme. As far as the strategic documents on the local level are concerned, the Programme fits well into the Szczecin City Development Strategy 2025 which stipulates the activities to be taken in the field of tourism. The strategy identified the key development areas in the tourism sector, naming the priorities and directions of development, especially in waterside tourism, which seemed essential to the implementation process of the strategy. The article analyses methods, determinants and steps of the process of preparation of Water Tourism Development Programme for Szczecin and Odra Estuary.

Key words: strategy, development, program, commune, water, tourism.

²⁰ tomaszstudzieniecki@wp.pl

Wprowadzenie

Problematyka turystyczna pojawia się w strategiach w strategiach i programach rozwoju gmin atrakcyjnych turystycznie. W gminach tych często opracowywane są dziedzinowe strategie turystyki. Niekiedy dotyczą one wybranej formy turystyki. W artykule dokonano analizy problematyki turystycznej zawartej w dokumentach strategicznych miasta Szczecin w kontekście powstającego programu rozwoju turystyki wodnej. Przedmiotem zainteresowania były także związki między strategią rozwoju marki i programem rozwoju turystyki. Opracowanie programu było efektem realizacji projektu „Lepsze zarządzanie mariną, konsolidacja sieci portów i marketing turystyki wodnej w obszarze południowego Bałtyku – „MARRIAGE”²¹, współfinansowanego ze środków UE w ramach Programu Południowy Bałtyk. Program z założenia miał się wpisywać w realizację Strategii Rozwoju Szczecina 2025 [SRS 2025], która wyznaczyła działania w zakresie turystyki. Celem artykułu jest ponadto odpowiedź na pytanie, czy możliwe jest opracowanie uniwersalnego modelu programu rozwoju turystyki wodnej dla obszaru recepcji turystycznej szczybla lokalnego i ponadlokalnego. W tym celu analizie poddano proces konstruowania programu rozwoju turystyki oraz jego modyfikację na potrzeby opracowania programu turystyki wodnej dla miasta Szczecin.

1. Turystyka w strategiach i programach rozwoju gminy

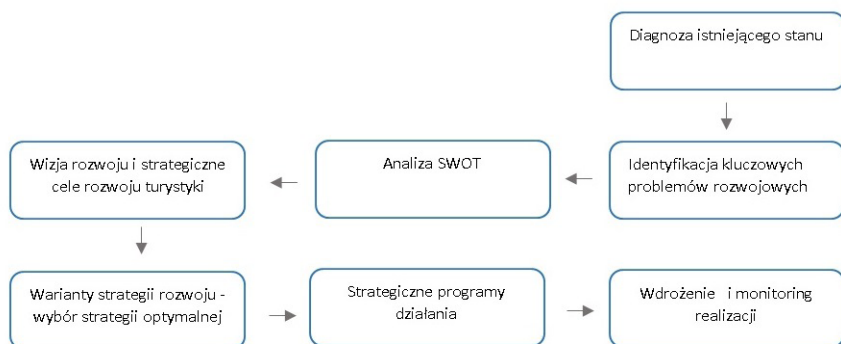
Rosnące znaczenie turystyki jako istotnej kategorii społecznej i gospodarczej sprawia, że władze samorządowe stają się ważnymi podmiotami polityki turystycznej. Sens takiej polityki można określić jako „świadome, aktywne popieranie i kształtowanie turystyki oraz jej otoczenia przez różnego rodzaju przedsiębiorstwa, organizacje i instytucje wpływające swoją działalnością na wszystko co potęguje korzyści dla lokalnej gospodarki i społeczności” [Gaworecki 2003, s. 247]. Rozwój turystyki musi odbywać się w sposób planowy. Kluczowym elementem takiej polityki jest strategia rozwoju turystyki. Musi ona klarownie określać zamierzenia i cele z uwzględnieniem zarządzania jakością. Wymaga to poznania zasobów i rynków. Strategia powinna być poprzedzona wszechstronną konsultacją i być przedstawiona w formie inspirującej do działania, zrozumiałej i powszechnie dostępnej dla zainteresowanych stron [Gołembski 2002, s. 381].

²¹ Projekt „MARRIAGE – lepsze zarządzanie mariną, konsolidacja sieci portów oraz marketing turystyki wodnej w obrębie południowego Bałtyku” ma za zadanie promować transgraniczny produkt turystyki wodnej – żeglowanie wzdłuż południowego wybrzeża Bałtyku.

Proponuje się [Gordon 2003, s. 47], aby strategia uwzględniała następujące kwestie:

1. Działania w sferze obszaru, które muszą znaleźć swoje odniesienie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gminy lub zespołu gmin.
2. Działania w sferze rozwoju infrastruktury turystycznej (bazy noclegowej, bazy gastronomicznej, inne usługi jak: motoryzacyjne, telekomunikacyjne, handlowe itp.).
3. Działania na rzecz tworzenia produktu turystycznego, a w szczególności tych produktów, które są lub będą markowymi dla gminy lub zespołu gmin.
4. Działania na rzecz rozwoju agroturystyki.
5. Działania na rzecz rozwoju własnej przedsiębiorczości i pozyskania inwestorów zewnętrznych w sferze turystyki.
6. Działania na rzecz wychowania dla turystyki.
7. Działania na rzecz rozwoju informacji turystycznej.
8. Działania na rzecz promocji turystycznej i jej markowych produktów turystycznych.
9. Działania na rzecz tworzenia lokalnej organizacji turystycznej.

Opracowanie strategii wymaga uwzględnia zewnętrznych uwarunkowań, w tym uwarunkowań wynikających z funkcjonowania w określonych sferach przestrzennych szczebla krajowego i międzynarodowego [Studzieniecki 2013, s. 93]. W tym celu należy przeanalizować kluczowe dokumenty strategicznej nie tylko danej gminy, ale również podmiotów zewnętrznych. Uważa się, że „brak dobrze opracowanej strategii może doprowadzić do sytuacji, w której korzyści płynące z rozwoju turystyki okażą się mniejsze od strat, jakie może wywołać jej niekontrolowany rozwój” [Sidorkiewicz 2009, s. 110]. Akademicki model procesu konstruowania strategii turystyki (rys. 1), należy niekiedy zmodyfikować do specyfiki obszaru i strategii.

Rysunek 1. Proces konstruowania strategii rozwoju turystyki

Źródło: Sidorkiewicz 2009, s. 110.

Strategia rozwoju turystyki z założenia ma charakter dziedzinowy, stanowi uszczegółowienie strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego. W żaden sposób jej nie zastępuje. Niekiedy jako synonimu strategii używa się terminu program [Wołowicz, Reśko 2012, s. 83].

W praktyce jednak programy traktowane są najczęściej jako dokumenty podrzędne wobec strategii. Przykładowo w Szczecinie obowiązuje trzyszczeblowy system dokumentów strategicznych:

- strategia rozwoju,
- programy strategiczne,
- programy dziedzinowe.

Dla danego obszaru opracowywane są zarówno strategie rozwoju turystyki, jak i strategie rozwoju wybranej formy turystyki (np. młodzieżowej, wiejskiej, kulturowej). Niekiedy zdarza się, że na danym obszarze powstaje program rozwoju wybranej formy turystyki, pomimo braku programu rozwoju turystyki lub programu rozwoju obszaru (rys. 2). Taka sytuacja wystąpiła w Szczecinie.

Rysunek 2. Hierarchia programów związanych z turystyką

Źródło: opracowanie własne.

2. Turystyka w strategii i programach strategicznych miasta Szczecin

2.1. Polityka wspierania turystyki dla Miasta Szczecin

W 2006 roku Rada Miasta Szczecin uchwaliła „Politykę wspierania turystyki dla Miasta Szczecin”, będącą częścią realizowanej „Strategii Rozwoju Szczecina”. Założono obowiązywanie „Polityki” do roku 2015. Za cel nadrzędny uznano poprawę atrakcyjności turystycznej miasta oraz utrwalenie wizerunku Szczecina „jako miasta nowoczesnego, a jednocześnie pielęgnującego tradycje historyczne, w którym tradycyjne związki z wodą i funkcje portowo morskie stanowią czynnik miastotwórczy [Polityka wspierania..., s. 1]. Za odbiorców „Polityki” uznano turystów, mieszkańców oraz instytucje związane z turystyką. Wskazano narzędzia administracyjne zapewniające realizację zamierzonych celów oraz instytucje współpracujące. Polityka wyznaczyła 5 celów strategicznych:

1. Osiągnięcie standardu miejskich funkcji społeczno-gospodarczych właściwego dla ponadregionalnego centrum.
2. Zróżnicowana, zrównoważona i efektywna gospodarka o dużym potencjale wzrostu.
3. Stworzenie warunków do osobowego i społecznego rozwoju mieszkańców.

4. Poprawienie jakości życia w mieście.
5. Ochrona oraz wykorzystanie walorów przyrodniczych i rozwój przestrzeni miejskiej.

W celu osiągnięcia celów strategicznych określono 3 grupy kierunkowe (obejmujące problematykę zagospodarowania, edukacji i usług) oraz 7 grup zadaniowych (obejmujących problematykę walorów, dostępności, jakości usług).

2.2. Strategia zarządzania marką

W roku 2007 podjęto decyzję o stworzeniu profesjonalnej marki miasta pod nazwą „Szczecin Floating Garden 2050”.

Rysunek 3. Logotyp marki Miasta Szczecin



Źródło: Urząd Miasta Szczecin.

Nowa marka miasta (ang. Floating garden - „pływający ogród”) została oparta na wykorzystaniu istniejących atutów. Jej celem stało się:

- zwrócenie się ku wodzie,
- postawienie na ekologię,
- połączenie zalet metropolii, a jednocześnie miejsca, które nie przytłacza i życie w nim nie wiąże się z wieloma mankamentami współczesnych miast.

Miasto stało się ukazywane jako centrum kulturalne Regionu Morza Bałtyckiego, atrakcyjny ośrodek turystyczny z rozbudowaną infrastrukturą, licznymi walorami, imprezami i wydarzeniami.

Zielen i woda zajmują ponad połowę powierzchni miasta, które postrzega siebie jako „Nową Zieloną Wenecję Północy”. Miasto, stanowiące konglomerat wysp, kanałów, plaż i zatok, dąży do tego, by oferować mieszkańcom zalety metropolii, jednocześnie zachowując atmosferę spokoju. Szczecin, jako jeden z ważniejszych ośrodków żeglarskich Europy, może być promowany jako największa i najnowocześniejsza marina na Bałtyku.

Na zbudowanie „miasta - pływającego ogrodu” przewidziano czas do 2050 r. Data i określenie „project” podkreślają zadaniowe nastawie-

nie miasta do własnego rozwoju. Marka jest jednocześnie komunikatem o tym, że Szczecin jest miastem: otwartym, transgranicznym, innowacyjnym, wizjonerskim, wielokulturowym i wielojęzycznym.

Celem marki Szczecin stało podźwignięcie nie tylko miasta i całego regionu oraz zajęcie mocnej, centralnej pozycji w Pomeranii.

2.3.Strategia i programy strategiczne

Strategia Rozwoju Szczecina z perspektywą do 2025 roku [Strategia rozwoju...] została uchwalona w 2011 r. w następstwie zainicjowanego w 2008 r. i rozbudowanego procesu aktualizacji Strategii przyjętej w 2002 r. (która była dokumentem przede wszystkim porządkującym system zarządzania kluczowych obszarów działania miasta). Na poziomie wdrażania Strategii Miasto przyjęło do realizacji 4 Programy strategiczne [Zarządzenie... 2013], wynikające bezpośrednio z zapisów SRS 2025. Programy w pierwszej kolejności realizują konstytucyjną zasadę zrównoważonego rozwoju. Obok tej najważniejszej, realizacja Programów bazuje na zasadach tj. m.in. zasady partnerstwa, partycypacji społecznej, równych szans oraz spójności terytorialnej.

W celach operacyjnych przypisanych do celu strategicznego II, wyróżniono trzy cele operacyjne, w tym cel odnoszący się do turystyki (Tab. 1).

Tabela 1. Cele strategiczne i operacyjne Strategii Rozwoju Szczecina 2025

Cele strategiczne	I	II	III	IV
	Szczecin – miasto wysokiej jakości życia	Szczecin – miasto nowoczesnej, konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarki	Szczecin – miasto o wysokim kapitale intelektualnym	Szczecin – atrakcyjne miasto metropolitalne

Cele operacyjne	I.1. Ochrona oraz wykorzystanie walorów przyrodniczych	II.1. Wspieranie rozwoju biznesu lokalnego i do-pływu inwestycji zew-nętrznych	III.1. Budowanie kapitału społecznego szczecinian, wzrost zaufania między ludźmi, poprawa relacji Miasto-Obywatel oraz pobudzanie aktywności społecznej	IV.1 Intensyfikacja i wzrost efektywności współpracy międzynarodowej
	I.2. Rewitalizacja i rozwój przestrzeni miejskiej	II.2. Podnoszenie innowacyjności przedsiębiorstw	III.2 Wspieranie rozwoju szczecińskiego ośrodka naukowego oraz współ-pracy środowisk nauki, gospodarki, kultury, sportu oraz lokalnych elit	IV.2 Poprawa dostępności transportowej i układu komunikacyjnego miasta
	I.3 Wspieranie rozwoju efektywnych usług społecznych	II.3 Zdynamizowanie rozwoju turystyki z wyko-rzystaniem zasobów przyrodniczych i dzie-dzictwa historyczno-kulturowego	III.3 Poszerzanie zakresu, dostępności i jakości edukacji	IV.3 Wspieranie rozwoju i harmonizacja metropolitalnych funkcji Szczecina oraz realizacja projektów budujących prestiż miasta

Źródło: Strategia Rozwoju Szczecina 2025.

Umieszczenie turystyki jako jednego z trzech kluczowych elementów budujących konkurencyjność gospodarki Szczecina dowodzi jej istotności dla rozwoju i funkcjonowania miasta, szczególnie uwzględniając działania przewidziane w ramach realizacji tego celu:

- rozwój sieciowy szczecińskich i regionalnych (w tym transgranicznych) produktów turystycznych;
- wspieranie inicjatyw w zakresie rozbudowy i utrzymania infrastruktury sprzyjającej rozwojowi turystyki i rekreacji (w tym rekreacji wodnej i żeglarstwa) w subregionie metropolitalnym;
- wspieranie rozwoju różnorodnych form turystyki, w tym biznesowej, zdrowotnej, kulturalnej i wypoczynkowej w oparciu o wartości historyczne, przyrodnicze i usługowe;

- stworzenie zintegrowanego systemu regionalnej informacji i promocji turystycznej;
- budowa lokalnych centrów rekreacyjno-przyrodniczych.

Takie umiejscowienie turystyki dowodzi, iż jest ona postrzegana jako kluczowy sektor gospodarki. Działania podejmowane w celu strategicznym I. Szczecin – miasto wysokiej, jakości życia, związane z ochroną oraz wykorzystaniem walorów przyrodniczych, a także z rewitalizacją i rozwojem przestrzeni miejskiej, zwiększają potencjał przyrodniczy, kulturowy i przestrzenny miasta i stwarzają nowe szanse uczynienia z turystyki rozwojowej gałęzi gospodarczej, tworzącej rozbudowane struktury kooperujące i tym samym wpływającej stabilizująco na lokalny rynek pracy.

Polityka realizowana przez władze Szczecina opiera się o zasadę zintegrowanego podejścia terytorialnego, tzn. 1. jest ukierunkowana na wykorzystanie endogenicznego potencjału, zasobów terytorialnych i wiedzy; 2. umożliwia realizację interwencji ukierunkowanych na wyzwania rozwojowe, a jednocześnie precyzyjnie dostosowanych do lokalnych uwarunkowań.

Strategiczna orientacja w zarządzaniu miastem i jego rozwojem opiera się na następujących aspiracjach:

- solidarność pokoleń szczecinian (solidarność międzypokoleniowa);
- tworzenie przestrzeni dla indywidualnych strategii wyboru mieszkańców, rodzin i wspólnot;
- oparcie zarządzania miastem na kapitale społecznym (zasada otwartości na wspólnotowy, grupowy kapitał rozwoju, rosnącą zdolność do współpracy, rozumienia się, zaufania, wspólnotowego patrzenia w przyszłość);
- sieciowy charakter relacji międzyludzkich;
- utrzymanie działań prorozwojowych, wspieranych środkami unijnymi, kontynuacją inwestycji innowacyjnych technicznie i nastawionych na poprawę kapitału intelektualnego – fundament miejskiej polityki rozwoju;
- wzmacnianie przewag konkurencyjnych miasta (w sferze gospodarczej – usługi; w sferze społecznej – edukacja; w sferze przestrzennej – środowisko naturalne);
- tworzenie takich narzędzi zarządzania rozwojem, aby minimalizować społeczne i rozwojowe skutki polaryzacji, nie niwecząc przy tym pojawiających się nowych szans na dalsze zwiększenie lub podtrzymanie tempa wzrostu, wykorzystującego reguły konkurencji i rynku – potencjał rozwojowy i wyrównywanie warunków życia;

- aktywizacja społeczna;
- delegowanie zadań i usług: środowiska, wspólnoty lokalne, NGOs;
- współdziałanie różnych instytucji w zakresie pomocy mieszkańcom potrzebującym tej pomocy;
- wzmacnianie przedsiębiorczości społecznej i upowszechnianie idei partnerstwa trójsektorowego (administracja, NGOs, biznes).

Perspektywa 2025 oznacza objęcie wyobraźnią i prognozami, scenariuszami i dylematami, co najmniej jednego pokolenia szczecinian więcej. Celem nadrzędnym realizowanych programów strategicznych jest wzrost znaczenia transgranicznej metropolii szczecińskiej, jako ważnego i konkurencyjnego ośrodka miejskiego w obszarze południowego Bałtyku (wykreowanie nowego bieguna wzrostu gospodarczego), który skutecznie będzie w stanie konkurować z Regionem Öresund i stanie się jego przeciwwagą.

Programy strategiczne mają przyczynić się do wzrostu znaczenia Szczecina w układzie ponadregionalnym, zwiększając wpływ miasta na rozwój społeczno-gospodarczy, regionalny i przestrzenny w obszarze Transgranicznego Regionu Metropolitalnego Szczecina.

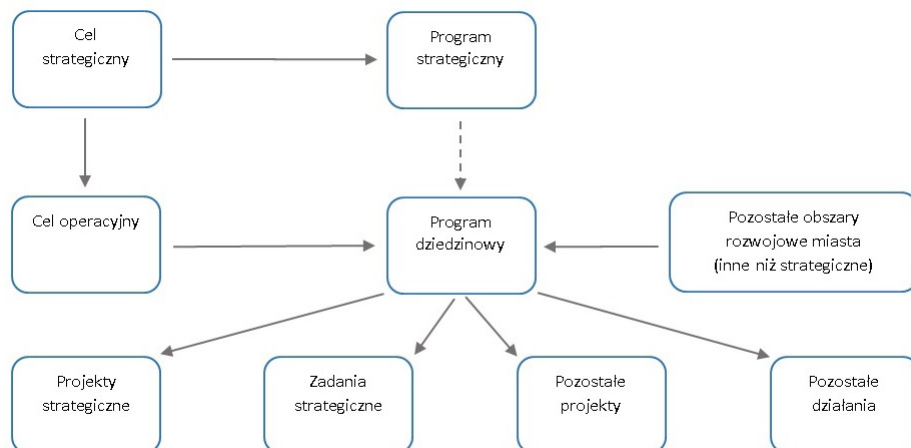
Szczecin jako miasto rdzeniowe obszaru funkcjonalnego upatruje swoje szanse rozwoju i zwiększenia konkurencyjności we współpracy ze swoim otoczeniem funkcjonalnym, planując własny rozwój z uwzględnieniem potrzeb sąsiednich jednostek samorządu terytorialnego.

2.4. Program rozwoju turystyki wodnej

Gmina Miasto Szczecin przystąpiła do opracowania programu rozwoju turystyki wodnej, oficjalnie zwanego „Programem turystycznego rozwoju akwenów i terenów nadwodnych Szczecina w wyniku zaangażowania się w realizację projektu „Lepsze zarządzanie mariną, konsolidacja sieci portów i marketing turystyki wodnej w obszarze południowego Bałtyku – MARRIAGE”, współfinansowanego ze środków UE w ramach Programu Południowy Bałtyk. Obowiązująca strategia SRS 2025 wskazała na te obszary polityki rozwoju, których wsparcie przyczyni się do najbardziej efektywnego rozwoju społeczno-gospodarczego miasta.

W układzie dokumentów strategicznych program uzyskał status programu dziedzinowego (rys. 4), dopełniającego przyjęte w roku 2013 Programy strategiczne dla Miasta Szczecin.

Rysunek 4. Program dziedzinowy w strukturze dokumentów strategicznych



Źródło: opracowanie własne.

Niezbędne stało się wskazanie priorytetów i kierunków rozwoju turystyki wodnej, a także doprecyzowanie celu operacyjnego „Zdynamizowanie rozwoju turystyki z wykorzystaniem zasobów przyrodniczych i dziedzictwa historyczno-kulturowego” zawartego w „Programie strategicznym II: Szczecin – miasto nowoczesnej, konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarki (PS II)”.

Zaprogramowane na poziomie PS II działania uwzględniają:

- rozwój sieciowy szczecińskich i regionalnych (w tym transgranicznych) produktów turystycznych;
- wspieranie inicjatyw w zakresie rozbudowy i utrzymania infrastruktury sprzyjającej rozwojowi turystyki i rekreacji (w tym rekreacji wodnej i żeglarstwa) w subregionie metropolitalnym;
- wspieranie rozwoju różnorodnych form turystyki, w tym biznesowej, zdrowotnej, kulturalnej i wypoczynkowej w oparciu o wartości historyczne, przyrodnicze i usługowe;
- stworzenie zintegrowanego systemu regionalnej informacji i promocji turystycznej;
- budowa lokalnych centrów rekreacyjno-przyrodniczych.

W Programie PS II działania ukierunkowane są na wspieranie rozwoju biznesu lokalnego w sferze turystyki zrównoważonej, podnoszenie innowacyjności MiSP, zdynamizowanie rozwoju turystyki w opar-

ciu o zasoby przyrodnicze i dziedzictwo historyczno-kulturowe i nowe produkty turystyczne, w celu realizacji SRS 2025 i jej wizji.

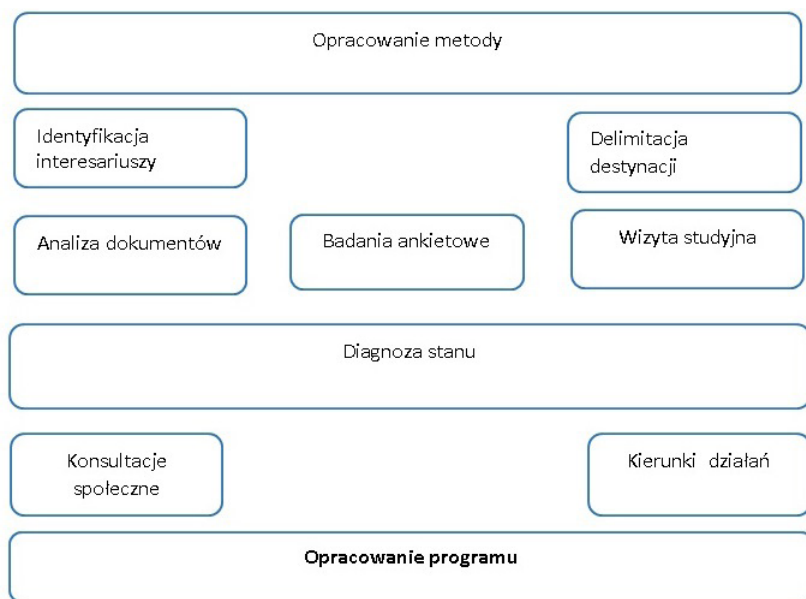
Osiągnięcie celów PS II wymagać będzie politycznego wsparcia zrównoważonej turystyki, rozwoju wiedzy i kompetencji, podejścia innowacyjnego dotyczącego rozwoju produktu, rozwoju i zagospodarowania obszarów recepcyjnych oraz współpracy sieciowej wszystkich partnerów (na kilku poziomach). PS II jest również powiązany z politykami branżowymi, strategiami szczegółowymi, programami uchwalonymi przez Radę Miasta Szczecin tj.: Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Szczecina; Program Ochrony Środowiska Miasta Szczecin na lata 2013–2016 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2017–2020; Lokalny Program Rewitalizacji Miasta Szczecin oraz Strategia Marki Szczecina Floating Garden 2050.

Program będzie realizowany zgodnie z zasadami określonymi w PS, a w szczególności z:

- (Z1) zasadą zrównoważonego rozwoju,
- (Z2) zasadą koncentracji,
- (Z3) zasadą komplementarności,
- (Z4) zasadą partnerstwa,
- (Z5) zasadą partycypacji społecznej,
- (Z6) zasadą równych szans,
- (Z7) zasadą wielofunduszowości,
- (Z8) zasadą współpracy sieciowej.

Opracowany program rozwoju turystyki wodnej [Program Rozwoju...], składający się z 12 części wykonany został w oparciu o wytyczne Urzędu Miasta Szczecin.

W celu opracowania Programu dokonano modyfikacji schematu przygotowania strategii rozwoju turystyki. Niezbędna stała się delimitacja destynacji turystyki wodnej i wskazanie interesariuszy. Analiza dokumentów, wizyta studyjna oraz badania ankietowe pozwoliły na diagnozę stanu. Kierunki działań poddano konsultacjom społecznym (rys. 5).

Rysunek 5. Etapy prac nad programem rozwoju turystyki wodnej

Źródło: opracowanie własne.

Program z założenia ma charakter rozwojowo-integracyjny, co oznacza położenie nacisku na takie działania, które przyczynią się do zwiększenia konkurencyjności obszaru recepcyjnego Programu. W tym zakresie Program bazuje na czynnikach rozwoju regionalnego (grupie czynników endogenicznych tj. zasoby własne regionu, oddziałujące na jego gospodarkę –czynniki ekonomiczne, społeczne, techniczne i technologiczne, ekologiczne). Przyjęto pięcioletni okres realizacji Programu (w latach 2015–2020) w zależności od dostępności środków finansowych.

Zakończenie

Istnieje potrzeba sukcesywnej modyfikacji modelu strategii rozwoju turystyki szczebla lokalnego. Wyzwaniem staje się powiązanie takiego modelu z dynamicznymi zmiennymi otoczenia zewnętrznego i wewnętrznego z uwzględnieniem współczesnych zasad planowania strategicznego. Pomimo wielu rozwiązań teoretycznych zawartych w literaturze przedmiotu opracowanie programu rozwoju turystyki dla wybranej gminy wymaga stworzenia konkretnego modelu dla konkretnego obszaru. Dotyczy to zwłaszcza gmin o szczególnym statusie i charakterze. Takim miastem jest Szczecin. Władze Szczecina dostrzegają znaczenie turystyki jako czynnika rozwoju społeczno-gospodarczego

miasta i metropolii. Dowodzi tego analiza kluczowych dokumentów strategicznych. Cele strategiczne i operacyjne Strategii Rozwoju Szczecina 2025 wskazały kierunki rozwoju i pozwoliły na doprecyzowanie i uszczegółowienie działań w zakresie rozwoju turystyki wodnej. Możliwe i zasadne stało się opracowanie modelu programu rozwoju turystyki wodnej w zakresie metody, sekwencji działań i struktury. Podkreślić należy, że samo stworzenie modelu nie było dla władz miasta celem, lecz jedynie narzędziem potrzebnym do opracowania właściwego programu. Model ten może znaleźć częściowe zastosowanie w innych destynacjach turystyki wodnej. Delimitacja obszaru recepcji turystycznej oraz wskazanie interesariuszy ma charakter subiektywny i bazuje na rozwiązaniach autorskich. Wyzwaniem w opracowaniu programu rozwoju turystyki wodnej było wypełnienie luki związanej z brakiem programu rozwoju turystyki w mieście. W przypadku Szczecina pojawiła się możliwość powiązania programu rozwoju turystyki wodnej z istniejącym już wcześniej programem rozwoju marki. Oba te programy mają szansę wzajemnie się dopełniać. Ze względu na specyfikę turystyki wodnej i rolę Szczecina jako centrum Metropolii Szczecińskiej, program ten terytorialnie wykroczył poza granice administracyjne miasta i objął estuarium Odry. Realizacja takiego programu wymaga zaangażowania ponadlokalnej instytucji koordynującej. Do takiej roli predysponowane jest Stowarzyszenie Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego oraz Zachodniopomorska Regionalna Organizacja Turystyczna. Istotnym czynnikiem powodzenia programu rozwoju turystyki wodnej miasta i Estuarium będzie powiązanie tego programu z powstającymi programami rozwoju turystyki na szczeblu województwa i metropolii.

Bibliografia

Długoterminowa Strategia Zarządzania Marką Szczecin, wyciąg http://www.szczecin.eu/sites/default/files/strategia_marka_szczecin.pdf [3 listopada 2014].

Gaworecki W.W. (2003), *Turystyka*, PWE, Warszawa.

Gołębski G. (red.) (2002), *Kompendium wiedzy o turystyce*, PWN, Warszawa – Poznań.

Gordon A. (2003), *Turystyka w gminie i powiecie*, Polska Organizacja Turystyczna, Warszawa.

Polityka wspierania turystyki dla miasta Szczecin, http://www.szczecin.pl/strategia/_pl/uchwalone/polityka_wspierania_rozwoju_turystyki.pdf [3 listopada 2014].

Program turystycznego rozwoju akwenów i terenów nadwodnych Szczecina, dokument wykonany na zlecenie Urzędu Miasta Szczecin (2014).

Sidorkiewicz M. (2009), *Procedura konstruowania strategii rozwoju turystyki* [w:] B. Meyer, D. Milewski, *Strategie rozwoju turystyki w regionie*, PWN Warszawa.

Strategia Rozwoju Szczecina 2015, http://www.bip.um.szczecin.pl/UMSzczecinBIP/files/3682229E85BD4DBB9A77B734E3313C28/_Strategia_Rozwoju_Szczecina_2025.pdf, [3 listopada 2014].

Studzieniecki T. (2013), *Strategia jako narzędzie rozwoju turystyki w województwie*, „Zeszyty Naukowe WSHiU w Poznaniu”, nr 26.

Wołowicz T., Reśko D. (2012), *Strategia rozwoju gminy jako narzędzie zarządzania zmianą gospodarczą*, „Zeszyty Naukowe WSEI”, nr 5.

Zarządzenie Nr 83/13 Prezydenta Miasta Szczecin z dnia 28 lutego 2013 r. w sprawie przyjęcia Programów strategicznych wynikających z realizacji Strategii Rozwoju Szczecina 2025.

Arkadiusz Malkowski²²

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

Konkurencyjność regionalna obszarów przygranicznych na przykładzie rozwoju Polski Wschodniej

Regional Competitiveness of Border Areas on the Example of the Development of Eastern Poland

Abstract: The development of regional competitiveness is the result of conditions and factors which are both exogenous and endogenous in nature. Strategic planning should account for the need of creating a competitive product in border areas. The product of competitiveness in the border area is a combination of its resources and a network of relations occurring in the region with a special emphasis on cross-border connections. One of the elements of building competitiveness in Eastern Poland is the modern material, institutional and intellectual infrastructure. The development of the Eastern border region requires an increased involvement of the private sector in collaboration related to pro-innovative activity in the context of incurring higher costs, but also a closer cooperation with other institutions supporting economic innovativeness and competitiveness.

Key words: regional competitiveness, border areas.

Wstęp

Proces globalizacji wymaga nowego spojrzenia na rolę poszczególnych regionów w globalnym procesie wymiany. Wzrost konkurencji mię-

²² arkadiusz.makowski@zut.edu.pl

dzynarodowej, możliwość swobodnego transferu kapitałów, technologii i siły roboczej stwarza nowe warunki funkcjonowania regionów. W szczególności sposób problem ten dotyka obszarów przygranicznych, uznawanych często za peryferyjne i schyłkowe. Budowa regionu konkurencyjnego w XXI wieku jest działaniem niezwykle trudnym i absorbującym ogromne środki finansowe. Jednocześnie trudno znaleźć alternatywę dla działań zmierzających do podnoszenia innowacyjności regionów, a w konsekwencji ich konkurencyjności.

Niniejszy artykuł przedstawia jedynie wybrane elementy procesu budowy konkurencyjnego regionu na przykładzie Polski Wschodniej. Badania oparto o metodę desk research. Dokonano analizy dostępnych dokumentów, danych i wiedzy pozwalających uzyskać informacje dotyczących pogranicza wschodniego. Dokonano oceny konkurencyjności województw wschodniego pogranicza przy wykorzystaniu wielokriterialnego modelu ekonometrycznego.

Peryferyjność regionu Polski Wschodniej

Polska Wschodnia to obszar obejmujący swym zasięgiem 5 województw: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, warmińsko-mazurskie oraz świętokrzyskie. Aż cztery z nich (z wyjątkiem świętokrzyskiego) są jednocześnie województwami przygranicznymi, tworzącymi wschodnią granicę Polski.

Charakterystyczną cechą tego regionu jest fakt, iż pod względem poziomu rozwoju gospodarczego jest to najsłabiej rozwinięty obszar w Polsce i jednocześnie jeden z najsłabszych w całej Unii Europejskiej. Sytuacja, w której znalazł się obszar Polski Wschodniej, jest wypadkową wielu przyczyn. Jedną z nich jest niewątpliwie przygraniczny i peryferyjny charakter obszaru. Nauki społeczne przytaczają wiele definicji obszarów peryferyjnych. Peryferia określane są m.in., jako obszary oddalone od centrów gospodarczych i trudnodostępne pod względem komunikacyjnym [Goodall 1987, s. 350].

Peryferyjność jest jednak zjawiskiem wielopłaszczyznowym i nie może być sprowadzana jedynie do kategorii dystansu geograficznego od centrum. Obszary przygraniczne są przykładem obszarów peryferyjnych [Koter 2003, s. 13]. Istota peryferyjności obszarów przygranicznych ma swój wymiar społeczny, demograficzny, kulturowy, gospodarczy, a często także polityczny i administracyjny. Peryferyjność utożsamia z zależnością, dystansem i odmiennością [Olechnicka 2004, ss. 54–81]. Charakteryzując się geograficzną odrębnością, często połączoną ze słabą dostępnością, wielokulturowością, skomplikowaną historią i często brakiem świadomości przynależności narodowej, obszary

te często określane są jako problemowe, zapóźnione społecznie i gospodarczo [Malkowski, Malkowska 2011, ss. 55–63].

Potencjał konkurencyjny obszaru Polski Wschodniej

Region Polski Wschodniej obejmuje 31,6% powierzchni Polski. W 2012 r. liczba ludności zamieszkująca województwa wschodnie wynosiła ponad 8,2 mln osób. Gęstość zaludnienia na tym obszarze jest niższa niż średnia krajowa. Na jeden kilometr kwadratowy przypadają 83 osoby, podczas gdy średnia dla Polski wynosi 123,2 osoby na km².

Określając peryferyjność obszaru, niejednokrotnie nawiązuje się do jego niedostatecznego rozwoju gospodarczego. Wymiar peryferyjności ekonomicznej jest istotnym elementem badań prowadzonych na obszarach przygranicznych [Malkowski 2013, ss. 513–522].

Jedną z miar określających siłę ekonomiczną regionu jest PKB per capita. Jako zagregowana miara wartości dóbr i usług wytworzonych na danym obszarze jest bardzo często wykorzystywana w badaniach nad poziomem rozwoju obszarów przygranicznych. Zazwyczaj okazuje się, iż produktywność gospodarki obszarów przygranicznych jest niższa niż obszarów rdzeniowych. Zależność ta potwierdzona badaniami na wielu pograniczach znajduje potwierdzenie także w stosunku do wschodniego pogranicza Polski.

W 2010 r. wartość produktu krajowego brutto przypadająca na jednego mieszkańca w Polsce Wschodniej stanowiła 42% średniej dla 27 krajów Unii Europejskiej (Program Operacyjny Polska Wschodnia 2014–2020 – projekt, s. 12) Najsłabszy wynik zanotowały lubelskie i podkarpackie, w których PKB per capita stanowiło około 42% średniej UE-27. Słabsze wyniki osiągnęły jedynie niektóre regiony Bułgarii, Rumunii i Węgier. Nieco lepszy wynik niż lubelskie i podkarpackie odnotowały: podlaskie (PKB per capita na poziomie 45,3% średniej UE-27; warmińsko-mazurskie (45,6% średniej UE-27), i świętokrzyskie (47,3% średniej UE27). Analiza wartości PKB na mieszkańca w porównaniu do innych województw w Polsce także wskazuje na ogólną gospodarczą słabość tego regionu, która dodatkowo z upływem lat się pogłębia.

Tabela 1. PKB na mieszkańca w województwach w latach 2000-2010

Jednostka Terytorialna	PKB na 1 mieszkańca, Polska = 100		
	2000	2007	2010
	%	%	%
ŁÓDZKIE	89,4	92,5	92,1
MAZOWIECKIE	152,9	159,9	162,7
MAŁOPOLSKIE	87,5	86,0	84,9

ŚLĄSKIE	107,6	106,3	107,0
LUBELSKIE	70,6	68,0	67,6
PODKARPACKIE	70,1	67,7	67,3
PODLASKIE	74,6	74,1	72,7
ŚWIĘTOKRZYSKIE	76,7	77,1	75,8
LUBUSKIE	89,3	88,2	84,5
WIELKOPOLSKIE	106,5	104,4	104,1
ZACHODNIOPOMORSKIE	100,3	89,0	87,0
DOLNOŚLĄSKIE	102,6	108,4	112,5
OPOLSKIE	82,8	82,5	79,5
KUJAWSKO-POMORSKIE	91,0	86,9	83,9
POMORSKIE	99,5	98,3	96,0
WARMIŃSKO-MAZURSKIE	78,6	74,2	73,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL (data pobrania 4 listopada 2013)

Przykładem tego może być województwo warmińsko-mazurskie, którego PKB na 1 mieszkańca w 2000 roku stanowiło 78,6%, a w roku 2010 już tylko 73,4% średniej wartości PKB dla całego kraju. Analizując wartości PKB na przestrzeni lat 2003–2010, należy zauważyć, że w okresie tym nastąpiło zmniejszenie udziału Polski Wschodniej w krajowym PKB – (patrz tabela 1).

Oznacza to, iż w porównaniu do innych regionów kraju obszar Polski Wschodniej rozwijał się wolniej. Jedynie województwo podkarpackie osiągnęło w badanym okresie wskaźniki PKB wyższe od średnich ogólnopolskich.

Wartość PKB jest silnie skorelowana ze strukturą gospodarki regionów peryferyjnych. Niekorzystna struktura gospodarki regionu pogłębia jego peryferyjność. Specjalizacja obszarów przygranicznych często oparta jest na monofunkcyjności, w tym **monofunkcyjności surowcowej**. W przypadku pogranicza wschodniego istotny jest wpływ rolnictwa na gospodarkę regionu. Niska produktywność rozdrobnionych gospodarstw [Rusielik 2014, ss. 246–252], w połączeniu z wyraźnym nastawieniem na sprzedaż na rynek rosyjski, nie sprzyja podnoszeniu konkurencyjności całego obszaru w dobie ograniczeń w handlu z tym krajem.

Niedostateczny rozwój gospodarczy jest bardzo często przyczyną „spływania” zasobów pracy [Nowaczyk 2013, ss. 93–102]. Problem niedostatecznego poziomu rozwoju gospodarczego powoduje narastanie międzyregionalnych nierówności płacowych, co jest wyraźnie niekorzystne dla obszarów peryferyjnych.

W przypadku obszaru pogranicza wschodniego należy wskazać na niekorzystne tendencje związane z migracją ludności w kierunku Warszawy czy Krakowa. Silniejsze gospodarczo regiony Mazowsza i Małopolski stają się atrakcyjniejsze dla młodych mieszkańców pogranicza wschodniego. Obszar ten znalazł się w podobnej sytuacji jak wschodnie landy Niemiec. Odpływ mieszkańców w kierunku aglomeracji berlińskiej i dalej na zachód Niemiec, spowodował opustoszenie miasteczek i wsi wzdłuż granicy polsko-niemieckiej. Dzięki procesowi integracji europejskiej i otwarciu granic, Polacy osiedlają się po niemieckiej stronie granicy. Korzystają z atrakcyjnych cen nieruchomości i otwartości rynku pracy. Na granicy zachodniej migracje transgraniczne stają się elementem ożywienia kontaktów społeczno-gospodarczych między społecznościami podzielonymi granicą, ale także zarzewiem konfliktów. W przypadku granicy wschodniej sytuacja demograficzna nie jest puki, co tak trudna. Nie należy jednak oczekiwać, aby w najbliższej przyszłości uległa wyraźnej poprawie. Trzeba się zastanowić, czy pod względem ekonomicznym, społecznym i politycznym, region wschodni gotowy jest na otworzenie się na imigrantów z Ukrainy, Białorusi czy też Rosji w podobny sposób, jak miało to miejsce na pograniczu polsko-niemieckim.

Na problemy społeczno-gospodarcze regionu wskazuje także wskaźnik obrazujący wartość dochodów gmin na jednego mieszkańca – (patrz tabela 2.). Należy on do najniższych w kraju. W 2002 roku gminy województwa lubelskiego osiągnęły najniższe w Polsce dochody w przeliczeniu na mieszkańca 422,05 zł przy średniej dla całego kraju wynoszącej 610 zł.

W 2012 roku gminy tego województwa miały najniższe w Polsce dochody własne na mieszkańca. W porównaniu do średniej krajowej wynoszącej ponad 1391 zł na 1 mieszkańca, uzyskały one dochód na poziomie 957 zł.

Tabela 2. Dochody własne gmin na mieszkańca

Jednostka terytorialna	Gminy bez miast na prawach powiatu		
	dochody własne		
	2002	2007	2012
	zł	zł	zł
ŁÓDZKIE	654,96	1043,10	1482,61
MAZOWIECKIE	673,37	1223,06	1529,08
MAŁOPOLSKIE	532,81	899,13	1185,83
ŚLĄSKIE	777,37	1224,68	1597,45
LUBELSKIE	422,05	682,09	957,01

PODKARPACKIE	467,07	754,85	1054,28
PODLASKIE	469,96	783,66	1168,01
ŚWIĘTOKRZYSKIE	473,72	779,21	1138,62
LUBUSKIE	664,62	1115,99	1495,32
WIELKOPOLSKIE	628,90	1077,75	1476,79
ZACHODNIOPOMORSKIE	707,32	1298,85	1785,06
DOLNOŚLĄSKIE	791,91	1406,34	1825,79
OPOLSKIE	686,36	1061,72	1441,50
KUJAWSKO-POMORSKIE	585,22	898,35	1319,08
POMORSKIE	668,49	1183,01	1455,97
WARMIŃSKO-MAZURSKIE	564,21	940,58	1355,88

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL (data pobrania 4 listopada 2013).

Dochody własne stanowią szczególny rodzaj dochodów samorządu terytorialnego. Przesądzają one o stopniu i zakresie samodzielności finansowej organów samorządowych. Traktowane są także jako wskaźnik poziomu tej samodzielności [Marczak 2007, s. 175]. W badanym okresie „samodzielność finansowa” jednostek samorządu terytorialnego na pograniczu wschodnim uległa poprawie. Jednak w porównaniu z innymi samorządami, sytuacja finansowa tych jednostek jest trudna.

Tabela 3. Nakłady inwestycyjne na mieszkańca

Jednostka terytorialna	Nakłady inwestycyjne na 1 mieszkańca		
	2002	2007	2011
	zł	zł	zł
ŁÓDZKIE	2277	5403	6641
MAZOWIECKIE	5365	8023	8680
MAŁOPOLSKIE	2546	4637	5431
ŚLĄSKIE	2765	5285	6506
LUBELSKIE	1579	2799	4751
PODKARPACKIE	1948	3351	6306
PODLASKIE	1813	3572	5423
ŚWIĘTOKRZYSKIE	2197	3217	5242
LUBUSKIE	2456	4529	7810
WIELKOPOLSKIE	3078	4880	6038
ZACHODNIOPOMORSKIE	2296	4100	5092

DOLNOŚLĄSKIE	3290	6041	6916
OPOLSKIE	1872	3581	4628
KUJAWSKO-POMORSKIE	2314	3925	5392
POMORSKIE	2803	5627	6118
WARMIŃSKO-MAZURSKIE	1896	3769	5334

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS BDL (data pobrania 4 listopada 2013)

Drogą wyjścia z problemów społeczno-gospodarczych Wschodniej Polski jest zwiększenie nakładów inwestycyjnych (patrz tabela 3). Posłuży to rozwojowi nowoczesnych technologii i podniesie konkurencyjność całego regionu. Niestety analiza wydatków ponoszonych na inwestycje, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wskazuje, iż należą one do jednych z najniższych w Polsce. Widoczna jest wyraźna korelacja między niskim poziomem dochodów własnych i wydatków inwestycyjnych, co potwierdza słuszność traktowania tych pierwszych jako wyznacznika samodzielności finansowej JST. Brak możliwości sfinansowania kluczowych dla budowy konkurencyjności regionu inwestycji ze środków własnych wymaga zapewnienia zewnętrznych źródeł finansowania. Niezbędne stało się stworzenie strategicznych programów rozwoju, zapewniających źródła finansowania inwestycji niezbędnych dla rozwoju społeczno-gospodarczego „ściany wschodniej”.

Budowa konkurencyjności regionu pogranicza wschodniego

Realizacja wizji konkurencyjnego obszaru pogranicza wymaga przedsięwzięcia działań zmierzających do stworzenia systemu wspierania innowacyjnego rozwoju regionu. Polska Wschodnia jest obszarem szczególnego zainteresowania polityki regionalnej, wymagającym podejmowania dodatkowych działań umożliwiających nadrobienie zapóźnień i zdynamizowanie rozwoju [POPW 2014–2020, s. 6]. Niezbędne było przedsięwzięcie działań zmierzających do przeciwstawienia się niekorzystnym tendencjom społecznym i ekonomicznym poprzez stworzenie strategicznych i finansowych ram dla planowanego wzrostu konkurencyjności tego obszaru.

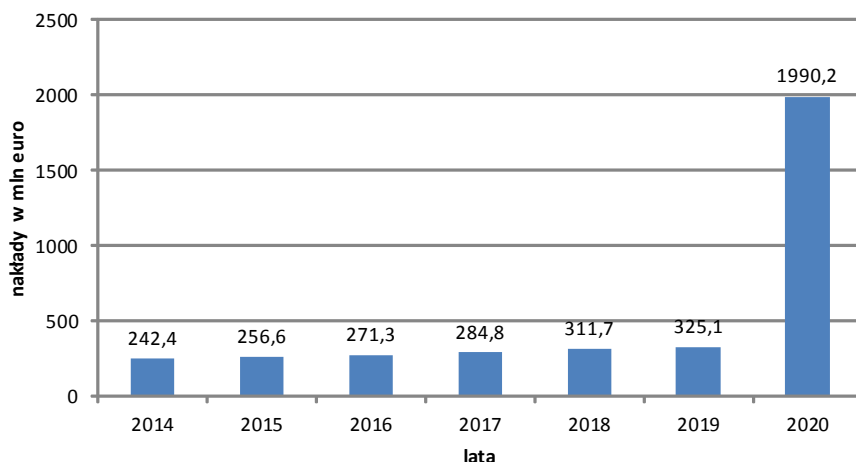
Porter stwierdził, iż konkurencyjność jest budowana lokalnie. Zamożność narodów tworzy się, a nie dziedziczy. Konkurencyjność narodu zależy od zdolności jego przemysłu do innowacji i do podnoszenia swojego poziomu [Porter 2001, s. 193].

Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW) jest jednym z kluczowych instrumentów budowy konkurencyjności w tej czę-

ści Polski. Oprócz niego wskazać należy także na: regionalne programy operacyjne oraz krajowe programy operacyjne: Innowacyjna Gospodarka, Infrastruktura i Środowisko, Kapitał Ludzki, Pomoc Techniczna oraz programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej. Wszystkie one tworzą strategiczne ramy rozwoju konkurencyjności Polski Wschodniej w perspektywie roku 2020. Założono w nich, iż rozwój pogranicza wschodniego powinien być oparty na trzech kluczowych elementach mogących przyczynić się do poprawy pozycji rozwojowej i konkurencyjnej makroregionu:

1. Systematyczne podnoszenie poziomu innowacyjności makroregionalnej gospodarki, bazujące na endogenicznych, wiodących specjalizacjach gospodarczych.
2. Aktywizacja zasobów pracy i podniesienie, jakości kapitału ludzkiego i społecznego.
3. Zbudowanie intensywnych powiązań społeczno-gospodarczych z lepiej rozwiniętym otoczeniem, dla których warunkiem niezbędnym jest zintegrowana i efektywna infrastruktura powiązań komunikacyjnych zewnętrznych i wewnętrznych oraz rozbudowana i zmodernizowana infrastruktura elektroenergetyczna.

W kolejnych latach na realizację celów PO RPW przeznaczono 3682,1 mln euro. Wartość środków z roku na rok będzie rosła (patrz wykres. 1). W latach 2007–2013 kluczowym dla rozwoju obszaru wschodniego pogranicza był Program Rozwój Polski Wschodniej, realizowany w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Na wspieranie innowacyjnego rozwoju wschodniego pogranicza Polski w latach 2007–2013 przeznaczono ponad 2,30 mld euro. Celem Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej było: Przyspieszenie tempa rozwoju społeczno-gospodarczego regionu w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju.

Wykres 1. Całkowita kwota wydatków w ramach PORPW w latach 2014–2020²³

Źródło: Program Operacyjny Polska Wschodnia 2014–2020..., op.cit., s.55

Realizacja tego celu możliwa była dzięki zaangażowaniu wsparcia europejskiego w:

- Stymulowanie rozwoju konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy.
- Zwiększenie dostępu do Internetu szerokopasmowego w Polsce Wschodniej.
- Rozwój wybranych funkcji metropolitalnych miast wojewódzkich.
- Poprawę dostępności i jakości powiązań komunikacyjnych województw Polski Wschodniej.
- Zwiększenie roli zrównoważonej turystyki w gospodarczym rozwoju makroregionu.
- Optymalizacja procesu realizacji PO Rozwój Polski Wschodniej.

W nowym programie nastąpi przesunięcie wsparcia na rzecz inicjatyw budujących konkurencyjność regionu opartą na innowacjach. Należy uznać, iż jest to posunięcie właściwe. Tym bardziej, iż dotychczasowe działania nie doprowadziły do rozwiązania kluczowych dla regionu problemów. Badania prowadzone przez Komisję Europejską w oparciu o Syntetyczny Indeks Regionalnej Konkurencyjności wskazują, iż na 262 regiony w Europie, wschodnie województwa Polski zaminują jedno z ostatnich miejsc w rankingu. Najwyżej, bo na 204 miejscu sklasyfiko-

²³ Bez wysokości tzw. rezerwy wykonania.

wano województwo lubelskie, zaś najniżej sklasyfikowano województwo warmińsko-mazurskie, bo aż na 230 miejscu.

Źródeł niskiej konkurencyjności regionu upatrywać należy niewątpliwie w niskiej wydajności pracy i złożonych problemach występujących na rynku pracy, w tym depopulacją obszaru, starzeniem się społeczeństwa oraz migracjami połączonymi z drenażem lokalnego rynku pracy. Dlatego też za właściwe uznać należy wskazanie, iż niezbędne jest systematyczne wzmacnianie pozycji konkurencyjnej makroregionu w kraju i za granicą. W tym przede wszystkim stworzenie produktu konkurencyjności regionu.

Zwrócić należy uwagę na fakt, iż konkurencyjność jest cechą danej jednostki przestrzennej, która określa jej zdolność do ciągłego tworzenia warunków dla trwałego i zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego w warunkach konkurencji. Tak rozumiana konkurencyjność sprowadza się do oferowania na poziomie regionu lepszego produktu konkurencyjnego niż produkt oferowany przez inny region. Konkurencyjny region przygraniczny tworzony jest dzięki sieci powiązań obejmującym przedsiębiorstwa, instytucje naukowo-badawcze oraz administrację publiczną i samorządową pochodzące z różnych krajów. Dzięki tym powiązaniom możliwe jest stworzenie regionalnej gospodarki opartej na wiedzy. Wiedzy, która tworzy przewagę konkurencyjną regionu [Mazur 2011, ss. 276–284]. Przewaga ta wynika z posiadania przez region określonych i często unikatowych zasobów, w tym:

- surowców naturalnych,
- zasobów ludzkich,
- zasobów wiedzy,
- innowacyjności,
- poziomu rozwoju infrastruktury społecznej i technicznej.

Zgodnie z przyjętymi założeniami działania służące wspieraniu konkurencyjności regionu pogranicza wschodniego polegać powinny na:

- wspieraniu wypracowywania i implementowania rozwiązań innowacyjnych w obszarach związanych z ponadregionalnymi specjalizacjami gospodarczymi,
- poprawie warunków dla prowadzenia działalności o charakterze innowacyjnym poprzez zwiększenie dostępu do kapitału dla przedsiębiorstw i stworzenie systemu zachęt finansowych,
- wsparciu dla powstawania innowacyjnych przedsiębiorstw i wysokiej jakości nowych miejsc pracy,

- wzmacnianiu powiązań i podnoszeniu umiejętności i kompetencji uczestników procesów innowacji (przedsiębiorcy, ośrodki naukowe, szkoły i uczelnie, administracja publiczna, instytucje kultury),
- wsparciu współpracy w sektorze B+R.

W celu określenia poziomu konkurencyjności obszaru pogranicza wschodniego w stosunku do pozostałych regionów Polski, stworzono model ekonomiczny oparty na wybranych wskaźnikach ekonomicznych charakteryzujących, zdaniem autora, potencjał konkurencyjny regionu. Podyktowane było to chęcią uzyskania syntetycznego wskaźnika, umożliwiającego porównanie obszarów objętych badaniem. Dzięki temu możliwe było stworzenie modelu ekonomicznego opartego na 5 wybranych wskaźnikach. Dobór zmiennych do modelu był celowy i ograniczony dostępnością do wiarygodnych i porównywalnych w okresach objętych badaniem danych. Oceny konkurencyjności województw dokonano w oparciu o: x1. stopa bezrobocia, x2. ilość podmiotów gospodarki narodowej wpisanych do rejestru REGON na 1 tys. mieszkańców, x3 ilość podmiotów z kapitałem zagranicznym na 1 tys. mieszkańców, x4 dochody budżetów województw na jednego mieszkańca, x5 wskaźnik obciążenia demograficznego; ludność w wieku poprodukcyjnym na 100 os. w wieku produkcyjnym. Badaniem objęto 16 województw. Analizowano dwa okresy badawcze, tj. rok 2004, rok 2011.

Zastosowanie modelowania ekonometrycznego pozwala z jednej strony na wykorzystanie potencjału informacyjnego wielu wskaźników cząstkowych, a z drugiej zaś na zastąpienie tego zbioru jedną wartością dającą porównywać się w czasie i w całej zbiorowości. Spośród wybranych wskaźników trzy stanowiły stymulanty, a dwa uznano za destymulanty rozwoju konkurencyjności regionu. Wybrane wskaźniki cząstkowe, zostały poddane standaryzacji, co prowadzi do eliminacji jednostek miary i wyrównania wartości zmiennych i wykorzystania ich w modelowaniu. Standaryzacja zmiennych dokonywana została zgodnie ze wzorem:

$$W_j = \frac{X_{jk} - Min}{Max - Min}$$

Gdzie:

j - indeks danej wspólnoty samorządowej, przyjmujący wartości od 1 do 8

X_{jk} - konkretna wielkość k-tego czynnika osiągnięta przez j-tą wspólnotę w danym roku

Mink - minimalna wartość k-tego czynnika osiągnięta przez województwa objęte badaniem

Max- maksymalna wartość k-tego czynnika osiągnięta przez województwa objęte badaniem

Częstkowe wskaźniki przybierają wartości dodatnie w przedziale (0,1), gdzie „0” jest wynikiem najniższym, a „1” najwyższym.

W kolejnym etapie modelowania zbudowano syntetyczny wskaźnik konkurencyjności WK, będącego sumą wartości standaryzowanych wartości cząstkowych, stworzonego w oparciu o wzór:

WK – wskaźnik konkurencyjności

W_{jk} – standaryzowana wartość k-tej cechy w j-tym obiekcie

Wykorzystując wskazaną wyżej metodologię, zbudowano wskaźnik konkurencyjności województw w latach 2004 i 2011 (patrz tabela 4).

Tabela 4. Rozkład wskaźnika konkurencyjności w latach 2004-2011

LP	Województwo	Wskaźnik Konkurencyjności 2004	LP	Województwo	Wskaźnik Konkurencyjności 2011
1	MAZOWIECKIE	2,42	1	MAZOWIECKIE	1,87
2	ŚLĄSKIE	1,13	2	LUBUSKIE	1,45
3	DOLNOŚLĄSKIE	1,03	3	DOLNOŚLĄSKIE	1,44
4	LUBUSKIE	0,91	4	ZACHODNIOPOMORSKIE	1,34
5	WIELKOPOLSKIE	0,84	5	OPOLSKIE	1,07
6	ZACHODNIOPOMORSKIE	0,80	6	WIELKOPOLSKIE	0,91
7	POMORSKIE	0,57	7	POMORSKIE	0,74
8	OPOLSKIE	0,23	8	ŚLĄSKIE	0,27
9	MAŁOPOLSKIE	0,00	9	MAŁOPOLSKIE	0,23
10	ŁÓDZKIE	-0,01	10	WARMIŃSKO-MAZURSKIE	-0,36
11	KUJAWSKO-POMORSKIE	-0,18	11	KUJAWSKO-POMORSKIE	-0,47
12	WARMIŃSKO-MAZURSKIE	-0,80	12	PODKARPACKIE	-0,51
13	ŚWIĘTOKRZYSKIE	-0,83	13	PODLASKIE	-0,54
14	PODLASKIE	-0,86	14	ŁÓDZKIE	-0,63
15	LUBELSKIE	-0,93	15	ŚWIĘTOKRZYSKIE	-0,66
16	PODKARPACKIE	-0,99	16	LUBELSKIE	-0,79

Źródło: obliczenia własne

Wszystkie województwa wschodniego pogranicza znalazły się w grupie o najniższym wskaźniku konkurencyjności. W najgorszej sy-

tuacji w 2004 roku znalazło się województwo podkarpackie, lubelskie i podlaskie. Najbardziej zaś konkurencyjne okazały się województwa: mazowieckie, śląskie i dolnośląskie. W roku 2011 najniższym wskaźnikiem konkurencyjności wykazały się województwa lubelskie, świętokrzyskie i łódzkie, a najwyższym mazowieckie, lubuskie i dolnośląskie. Wskazuje to na potrzebę intensyfikacji działań zmierzających do podniesienia konkurencyjności regionu. Przykład województw zachodniopomorskiego, lubuskiego i dolnośląskiego wskazuje, iż obszary przygraniczne nie są skazane na marginalizację. Wręcz przeciwnie, mogą stać się regionami ożywianego rozwoju gospodarczego.

Nakłady na działalność (B+R) w relacji do PKB są w Polsce Wschodniej niższe od średniej krajowej. W 2010 r. średnio dla całej Polski, B+R stanowiły 0,74% PKB, natomiast w Polsce Wschodniej wskaźnik ten był wyraźnie niższy i wynosił odpowiednio 0,62%. W tym czasie średnia dla UE-27 wynosiła prawie 2%. Efektywność wykorzystania nakładów na B+R jest ściśle związana nie tylko z ich ilością, ale także ze źródłem ich pochodzenia. Doświadczenia europejskie wskazują, iż głównym źródłem finansowania tego typu przedsięwzięć może i powinien być sektor prywatny.

Z tego punktu widzenia w całej Polsce struktura wydatków proinnowacyjnych jest niekorzystna. W 2011 r. nakłady przedsiębiorstw na B+R stanowiły jedynie 30,1% nakładów ogółem. Wśród regionów o niezwykle niskim udziale przedsiębiorstw na B+R znalazły się województwa Polski Wschodniej, w tym: warmińsko-mazurskie (niepełna 12%), podlaskie (około 17%), lubelskie (około 20%). Zdecydowanie bardziej korzystna sytuacja miała natomiast miejsce w przypadku województwa świętokrzyskiego, w którym nakłady sektora przedsiębiorstw na B+R osiągnęły 35% wszystkich nakładów, zaś w województwie podkarpackim udział przedsiębiorstw w finansowaniu działalności proinnowacyjnej osiągnął poziom prawie 60%.

Rozwój regionu pogranicza wschodniego wymaga zwiększenia zaangażowania sektora prywatnego we współpracę w zakresie działalności proinnowacyjnej w kontekście ponoszenia wyższych nakładów, ale także ściślejszego współdziałania z innymi instytucjami wzbierającymi innowacyjność i konkurencyjność gospodarki. Istotnym wskaźnikiem oceny innowacyjności i konkurencyjności gospodarki regionu pogranicza wschodniego jest także poziom wymiany handlowej z zagranicą. W 2009 r. wartość eksportu z makroregionu wynosiła prawie 10,5 mld USD, co stanowiło jedynie 9% eksportu krajowego. Import zaś wynosił ok. 7,3 mld USD, co odpowiadało 5,6% importu krajowego. W przeliczeniu na mieszkańca wartość eksportu w Polsce Wschodniej w 2009 r. wy-

nosiła prawie 1,3 tys. USD. Wartość ta była 2,4 razy mniejsza niż średnia krajowa, która wyniosła ponad 3 tys. USD. Relatywnie małe znaczenie wymiany handlowej z zagranicą, także w relacji do PKB, jest jednym z przejawów niewielkiej konkurencyjności pogranicza wschodniego Polski [Komornicki, Szejfiec 2010, s. 54].

Wnioski

Rozwój konkurencyjności regionalnej jest wypadkową działania uwarunkowań i czynników o charakterze zarówno egzogenicznym, jak i endogenicznym. W przypadku obszarów peryferyjnych równie istotna jest renta lokalizacyjna, czy też umiejętność reagowania na zmieniające się uwarunkowania geopolityczne. Istotne są uwarunkowania administracyjne i zdolność do akumulacji i tworzenia innowacji.

Budowa konkurencyjności na szczeblu regionalnym i lokalnym jest jednym z priorytetów strategicznego planowania w Europie. Planowanie strategiczne powinno uwzględniać potrzebę kreacji produktu konkurencyjnego w regionach przygranicznych. Produktem konkurencyjności obszaru przygranicznego jest kombinacja jego zasobów oraz system relacji, czy też sieci powiązań występujących na tym obszarze ze szczególnym uwzględnieniem powiązań transgranicznych. Ma on charakter przestrzenny i złożony. Składa się z bardzo wielu pojedynczych, komplementarnych względem siebie elementów.

Przeprowadzone badania wskazują, iż obszary wschodniego pogranicza charakteryzują się niską konkurencyjnością. W roku 2004 najniższą konkurencyjnością cechowały się województwa podkarpackie, lubelskie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie, zajmując kolejno ostatnie miejsca w rankingu konkurencyjności polskich regionów. Potwierdza to stereotypowe postrzeganie tzw. ścian wschodniej Polski. W największym stopniu na taki wynik wpłynęła niekorzystna sytuacja na rynku pracy w połączeniu z niekorzystną sytuacją demograficzną.

W roku 2011 najbardziej konkurencyjne okazały się województwa: mazowieckie, śląskie i dolnośląskie. Najniższym wskaźnikiem konkurencyjności wykazały się kolejny raz województwa lubelskie, świętokrzyskie. Wskazuje to na potrzebę intensyfikacji działań zmierzających do podniesienia konkurencyjności regionu. Brak konkurencyjności gospodarki znajduje odzwierciedlenie w produkcie krajowym brutto przypadającym na jednego mieszkańca. W Polsce Wschodniej stanowił on 42% średniej dla 27 krajów Unii Europejskiej. Najśłabszy wynik zanotowały lubelskie i podkarpackie, w których PKB per capita stanowiło około 42% średniej UE-27. Słabsze wyniki osiągnęły jedynie niektóre regiony Bułgarii, Rumunii i Węgier.

Źródłem poprawy konkurencyjności regionu Polski Wschodniej musi być nowoczesna infrastruktura materialna, instytucjonalna i intelektualna regionu. Konkurencyjny region przygraniczny to jednostka przestrzenna, która tworzy produkt będący kombinacją zasobów rzeczowych i ludzkich, czynników strukturalnych i infrastrukturalnych, odpowiadający oczekiwaniom wewnętrznego i zewnętrznego odbiorcy. Niezwykle istotne jest, aby produkt ten był produktem opartym na innowacjach. Innowacyjność jest bardzo ważnym czynnikiem rozwoju regionu. W 2011 r. nakłady polskich przedsiębiorstw na B+R stanowiły 30,1% nakładów ogółem. Wśród regionów o niezwykle niskim udziale przedsiębiorstw na B+R znalazły się województwa Polski Wschodniej, w tym: warmińsko-mazurskie (niespełna 12%), podlaskie (około 17%), lubelskie (około 20%).

W przypadku makroregionu Polski Wschodniej działania zmierzające do stworzenia innowacyjnego regionu, realizowane w latach 2007–2013, będą kontynuowane w kolejnym okresie. Założone cele Programu Operacyjnego Polska Wschodnia niewątpliwie służą przekształceniu regionu peryferyjnego w region konkurencyjny. Działania te mają charakter długofalowy. Ich sukces zależeć będzie od uzyskania synergii często rozproszonych działań, które w dłuższej perspektywie czasowej muszą się uzupełniać i wspierać.

Bibliografia

- Goodall B. (2004), *The Penguin Dictionary of Human Geography*, London.
- Komornicki T., Szejgiec B. (2010), *Handel zagraniczny. Znaczenie dla gospodarki Polski Wschodniej*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Malkowski A. (2007), *The social-economic development of Eastern and Western Polish frontier regions, Economic science for rural development*". *Proceedings of the International Scientific Conference, Jelgava, Latvia*.
- Malkowski A. Malkowska A. (2011), *Konkurencyjność obszarów peryferyjnych na przykładzie pogranicza polsko-niemieckiego*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2(20) 2011, Wyd. Uniw. Przyrod. w Poznaniu.
- Malkowski A. (2013), *Rola zarządzania strategicznego w budowaniu konkurencyjnego regionu transgranicznego na przykładzie Programu Operacyjnego Współpracy Transgranicznej Republika Czeska-Rzeczpospolita Polska 2007-2013*. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 315, vol 1, Wrocław.
- Mazur R. (2011), *Innowacje pracownicze jako element budowy gospodarki opartej na wiedzy* [w:] *Wybrane aspekty przemian strukturalnych*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice.

Nowaczyk P. (2013), *Znaczenie działalności rybackiej małych portów morskich w Polsce dla lokalnego rynku pracy*, Folia Pomeranae Universitatis Technologiae Stetinensis 301, Oeconomica 71.

Olechnicka A. (2004), *Regiony peryferyjne w gospodarce informacyjnej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

Koter M. (2003), *Multicultural Border Regions of Europe Forms of Ethnic Composition and Process of their Differentiation*, „Region and Regionalism”, no. 6, vol. 1.

Porter M.E. (2001), *Porter o konkurencji*, PWE, Warszawa.

Program Operacyjny Polska Wschodnia 2014–2020 (PO PW) – projekt, grudzień 2013.

Rusielik R. (2014), *Zmiany produktywności rolnictwa Polski po wstąpieniu do Unii Europejskiej – analiza z wykorzystaniem indeksów TFP Hicksa-Morsteena*. Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu, Tom XVI, Zeszyt 4.

Izabela Zabielska²⁴

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Realizacja współpracy zagranicznej w świetle
dokumentów strategicznych województw
(na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego)

**Implementation of International Cooperation Based on the
Strategic Documents Provinces (on the Example of the
Warmia and Mazury)**

Abstract: Implementation and prospects of international cooperation, mainly regional action adaptation to European standards, are reflected in the strategic documents provinces. In this context, a review of these documents defining foreign aspirations of the region – strategy for socio-economic development and international cooperation priorities for the region. The analysis shows that all Polish regions have a vision, plans and intentions regarding cooperation with foreign partners. Their priorities have certain characteristics in common (promotion of the region on the international stage, attracting partners for cooperation and funding for cooperation, cooperation in the field of international projects active in international institutions and associations) and differences, which manifested in the geographical features, historical, economic, and political and cultural. The analysis also confirms the great importance of the existing strategic documents for the Warmia and Mazury, and showing foreign plans, which is reflected in the regional strategy as well as provincial priorities. With these documents

²⁴ izus@uwm.edu.pl

executed in the province international cooperation is an essential element of modern economic development policy, and facilitates the development of a comprehensive economic and non-economic exchange.

Key words: strategic documents, socio-economic strategy for the region, the priorities of international cooperation, international cooperation, the provincial government.

Wstęp

Działania na płaszczyźnie międzynarodowej stanowią odzwierciedlenie wartości, będących fundamentem państwowości. W tym kontekście polityka zagraniczna ma strzec niepodległości państwa oraz integralności terytorialnej. Ma działać na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa narodowego, zachowania jego dziedzictwa, pomnażania dobrobytu i wysokiego poziomu rozwoju cywilizacyjnego i gospodarczego. Droga do realizacji tych celów wiedzie poprzez kształtowanie przyjaznego otoczenia państw i podmiotów pozapaństwowych, m.in. poprzez umacnianie kontaktów międzyludzkich i kulturowych [*Priorytety polskiej polityki...* 2012, s. 6].

Istotnym narzędziem kształtowania procesów rozwoju społeczno-gospodarczego województwa staje się strategia rozwoju. Podejście strategiczne stanowi próbę odejścia od bieżącego zarządzania na rzecz długookresowego, obejmującego w sposób całościowy wszystkie najważniejsze procesy ekonomiczne, społeczne oraz środowiskowe, zachodzące w przestrzeni regionalnej. W kontekście kooperacji zagranicznej, strategia stanowi platformę współpracy i współdziałania wszystkich zainteresowanych podmiotów na poziomie międzynarodowym.

Nakreśleniu istotnych kierunków, zasad i norm, którymi należy się kierować dla osiągnięcia wymiernych efektów współpracy zagranicznej, służy priorytet współpracy. Najpełniej oddają one ducha współpracy zagranicznej województwa, jej cele i zadania.

Realizacja wielopłaszczyznowej współpracy zagranicznej, wykorzystując wspomagające ją dokumenty strategiczne, stanowi istotny element rozwoju województwa. Zapewnia ona przepływ doświadczeń pomiędzy regionami z różnych państw, a tym samym wspiera działania dążące do podniesienia funkcjonowania, nie tylko rządów, ale również instytucji samorządowych [Zabielska 2013, s. 13]. Współpraca jest też narzędziem pozyskiwania i wymiany informacji, ułatwia rozwój wszechstronnej wymiany gospodarczej oraz pozagospodarczej. Umożliwia ona ponadto koordynację rozbudowy infrastruktury po obu stronach granic państwowych. Prowadzi też do wszechstronnego rozwoju

regionów, będąc ważnym narzędziem promocji, a co za tym idzie stwarza możliwości napływu inwestycji, rozwoju turystyki, wymiany idei, w tym zwłaszcza społecznych, edukacyjnych i naukowych, umożliwia działania kulturotwórcze itp. [Kołodziejski, Szmigiel 2004].

Celem niniejszych rozważań jest analiza opracowanych i uchwalonych przez województwo warmińsko-mazurskie dokumentów strategicznych w kontekście współpracy zagranicznej. Szczególną uwagę zwrócono na priorytety współpracy zagranicznej województwa, a także na strategię rozwoju społeczno-gospodarczego Warmii i Mazur (aktualizacja). Analizie poddano także 16 województw, typując cechy wspólne oraz różnice wynikające z konkretnych wizji, misji i roli, a także planów każdego z województw pod kątem zamierzeń zagranicznych.

Strategia i priorytety współpracy jako istotne narzędzia strategiczne wspomagające realizację współpracy zagranicznej województw

Współpraca zagraniczna w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej i wynikająca z tego faktu rola regionów w rozwoju integracji, jak też konstrukcja ustrojowa samorządności terytorialnej, stanowi fundament do podejmowania przez województwo współdziałania z regionami i innymi podmiotami zagranicznymi. Ponadto jest ona jednym z instrumentów sprzyjających harmonijnemu rozwojowi gospodarczemu, kulturalnemu i społeczno-politycznemu regionu. Dodatkowo, położenie geograficzne regionu uzasadnia jej prowadzenie.

Istotna rola w realizacji wizji i celów współpracy zagranicznej województwa spoczywa na wielu strategicznych instrumentach, a mianowicie na:

- dążeniach do realizacji zapisów Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego [Dz.U. 1994 nr 124 poz. 607] i Europejskiej Konwencji Ramowej o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi [Dz.U. 1993 nr 61 poz. 287];
- założeniach i kierunkach polityki zagranicznej państwa;
- dotychczasowych kontaktach zagranicznych oraz dotychczas podpisanych umowach i porozumieniach międzynarodowych;
- ustawowej kompetencji samorządu województwa (m.in. uchwalanie priorytetów współpracy zagranicznej);
- strategii rozwoju społeczno-gospodarczej województwa.

Zamierzenia i zadania zagraniczne samorządu województwa określone są głównie w strategii rozwoju oraz priorytetach zagranicznych

województwa. Dlatego też uwaga w dalszej części rozważań będzie na nich skupiona.

Głównym obszarem działań województwa jest programowanie jego rozwoju. Realizacja tego zadania odbywa się m.in. poprzez opracowanie strategii, w której formułowane są kierunki i zadania, jakie stawiają przed sobą władze. Strategia stanowi zatem całościową koncepcję zarządzania rozwojem, ze szczególnym uwzględnieniem konieczności rozpoznawania i oceniania pojawiających się szans i zagrożeń oraz reagowania na nie.

Jak już podkreślano wcześniej, strategia jako jeden z ważniejszych dokumentów, również w kontekście współpracy zagranicznej, określa dążenia i priorytety polityki rozwoju prowadzonej na terenie regionu²⁵. Identyfikuje cele i wybrane sposoby ich realizowania [Brol 1998, s. 12]. Jest więc swego rodzaju scenariuszem postępu jednostki wyrażającym wizję i misję rozwoju, kluczowe zadania, a także narzędzia ich urzeczywistnienia [Brol, Sztando 1998, s. 9].

Należy także zaznaczyć, iż jest to długookresowy i perspektywiczny plan działania, określający oprócz priorytetów działania, alokację niezbędnych środków finansowych.

Interesujące podejście do omawianego zagadnienia reprezentuje Wysocka [1999, s. 6], która twierdzi, że strategia stanowi platformę współpracy i współdziałania wszystkich zainteresowanych podmiotów, a więc administracji rządowej i samorządowej, instytucji pozarządowych, podmiotów gospodarczych i społeczeństwa. Jej posiadanie poprawia wizerunek miasta i pomaga w pozyskaniu zewnętrznego kapitału. Ponadto może pobudzić inicjatywę i przedsiębiorczość lokalnej społeczności.

Kluczowym dokumentem, w którym samorząd określa swoje zadania zagraniczne, są także „Priorytety współpracy zagranicznej wo-

²⁵ Obowiązek opracowania strategii został nałożony na województwa w Ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa [Dz.U. 1998 nr 91 poz. 576]. Ustawodawca określił w niej następujące cele:

- pielęgnowanie polskości oraz rozwój i kształtowanie świadomości narodowej, obywatelskiej i kulturowej mieszkańców oraz pielęgnowanie i rozwijanie tożsamości lokalnej,
- pobudzanie aktywności gospodarczej, a także podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa,
- zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego, uwzględniając potrzeby przyszłych pokoleń,
- kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego.

jewództwa”²⁶ [Ustawa o samorządzie województwa... 1998]. Natomiast zasady, na jakich samorząd prowadzi aktywność zagraniczną, określa ustawa o samorządzie województwa. Szczegółowe regulacje zawiera rozdział 6 poświęcony „Współpracy zagranicznej”²⁷.

Priorytety jako dokument programowy formułujący główne cele, charakter i obszar geograficzny inicjatyw zagranicznych (art. 75) są kierowane do wszystkich kreatorów rozwoju województwa²⁸. Podstawą ich kształtowania staje się optymalne wykorzystanie szeroko rozumianych szans płynących z uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych. Chodzi przede wszystkim o utrzymanie już wcześniej nawiązanych kontaktów, a także wykorzystanie możliwości wynikających z położenia, tradycji i walorów gospodarczych. Priorytety współpracy zagranicznej województwa stanowią w istocie deklarację intencji sejmiku województwa jako politycznej reprezentacji regionalnej wspólnoty samorządowej. Nie są one zatem aktami prawa miejscowego, gdyż statusu takiego nie nadano im ustawą o samorządzie województwa.

W przyjętych priorytetach województwa akcentuje się związek współpracy zagranicznej z rozwojem regionalnym, a wzajemne ustalenia przyjmują postać:

- po pierwsze – koncepcji, tj. tworzenie wizji rozwoju w kontekście współpracy z zagranicą jako całości, a poszczególne tego elementy wkomponowane są w strategię;
- po drugie – programu, tj. określenie trajektorii realizacji przyjętej wizji współpracy;
- po trzecie – projektu, tj. ogółu przedsięwzięć jako wyrazu zwartych norm o charakterze programowym.

²⁶ Regulacje dotyczące zasad prowadzenia aktywności zagranicznej przez samorząd województwa zawarte są nie tylko w prawie wewnętrznym, ale również w licznych dokumentach międzynarodowych ratyfikowanych przez Polskę. Dotyczy to wspomnianej już Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, Europejskiej Konwencji Ramowej o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi (tzw. Konwencji Madryckiej) oraz Europejskiej Karty Regionów Granicznych i Transgranicznych [2004].

²⁷ Współpracy zagranicznej na poziomie województw przypisywane jest szczególne znaczenie, bowiem *Ustawa o samorządzie województwa...* zawiera jako jedyną z ustaw samorządowych rozdział o współpracy zagranicznej [Malinowska 2012, s. 135].

²⁸ Za kreatorów współpracy zagranicznej województwa przyjmuje się m.in.: władze samorządowe, dla władz lokalnych, regionalnych i zewnętrznych podmiotów gospodarczych, regionalnych i lokalnych agencji rozwoju, izb przemysłowo-handlowych, biur promocji i rozwoju, instytucji wspierania przedsiębiorczości, stowarzyszeń na rzecz rozwoju, związków zawodowych, stowarzyszeń zawodowych, organizacji społecznych, szkół, placówek naukowo-badawczych, parków technologicznych, instytucji użyteczności publicznej, współpracujących jednostek zagranicznych.

Reasumując, warto podkreślić, iż współpraca zagraniczna jest nie tylko prawem, ale też obowiązkiem, co wynika z art. 41 przywoływanej już wcześniej ustawy o samorządzie województwa. Wobec tego zadaniem zarządu województwa jest organizowanie współpracy ze strukturami samorządu regionalnego w innych krajach i z ich zrzeszeniami regionalnymi. Tym bardziej, że Ustawodawca wyraźnie podkreśla potrzebę aktywności zagranicznej dla rozwoju regionu. Znajduje to odzwierciedlenie w art. 12 precyzującym, że samorząd, przy formułowaniu strategii rozwoju i realizacji polityki jego rozwoju, powinien współpracować m.in. z organizacjami międzynarodowymi i regionami innych państw. Jest to zapis istotny, nie tylko zachęcający władze do prowadzenia takich działań, ale przede wszystkim uznający konieczność włączenia partnerów regionalnych w proces rozwoju międzynarodowego.

Działania w zakresie omawianej aktywności należy prowadzić zgodnie z prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną i międzynarodowymi zobowiązaniami, w granicach zadań i kompetencji województwa. Dlatego nakazuje się przedstawianie do akceptacji ministra właściwego ds. zagranicznych każdą inicjatywę zagraniczną. Zgodnie z brzmieniem art. 77 ust. 1 obejmuje ona wszelką aktywność zagraniczną podejmowaną przez samorząd. Do kategorii tej zalicza się w szczególności projekty umów, wspólne oświadczenia i rezolucje, powoływanie przedstawicielstw za granicą, zawieranie porozumień dotyczących współpracy z partnerami zagranicznymi i inne przedsięwzięcia mające podobny charakter²⁹.

Omawiając zagadnienie priorytetów współpracy zagranicznej i analizując je w 16 województwach Polski, można zauważyć, iż są niejednakowe. Różnice wynikają z konkretnych wizji, misji i roli a także planów każdego z województw. Ma to swoje uzasadnienie w uwarunkowaniach geograficznych, historycznych, ekonomicznych i politycznych, a także kulturowych. Można jednak wyodrębnić pewne cechy wspólne. Otóż wszystkie województwa:

- poszukują międzynarodową łączność społeczną i kulturową oraz tworzą spójność przestrzenną ze strukturami europejskimi i partnerami zagranicznymi;
- pozyskują partnerów zagranicznych do wspólnych projektów międzyregionalnych;
- wzmacniają udział województwa w organizacjach międzynarodowych o charakterze regionalnym;

²⁹ Pismo Departamentu Instytucji Europejskich i Polityki Regionalnej MSZ z 15 listopada 1999 r. skierowane do Urzędów Marszałkowskich.

- starają się tworzyć silne regiony, będące podmiotami polityki regionalnej (również polityki UE), o wielkościach i kompetencjach zbliżonych do struktur partnerów zagranicznych (głównie z UE);
- mają wspólny cel kooperacji zagranicznej dotyczący zmiany wizerunku regionu w kontekście zachęty dla inwestorów zagranicznych;
- poprzez zaangażowanie na płaszczyźnie międzynarodowej podejmują działania promujące województwo, dążąc do jego wszechstronnego rozwoju, wykorzystując instrumenty i fundusze UE;
- komponują odpowiednią infrastrukturę społeczno-gospodarczą w celu rozwoju współpracy, wykorzystując przy tym walory regionalne (potencjał intelektualny, instytucjonalny, kulturowy, zróżnicowanie narodowościowe, informacja o regionie, przedsięwzięcia infrastrukturalne, transfer środków pomocowych, przedsiębiorczość itd.);
- tworzą biura informacyjne w Brukseli.

Dokumenty strategiczne w realizowanej współpracy zagranicznej województwa warmińsko-mazurskiego

Współpraca zagraniczna województwa warmińsko-mazurskiego jest zgodna z założeniami polityki zagranicznej państwa. Stanowi istotny element strategii rozwoju społeczno-gospodarczego regionu i jest narzędziem realizacji jej celów, które mają doprowadzić do osiągnięcia następujących efektów: konkurencyjna gospodarka, otwarte społeczeństwo i nowoczesne sieci [Strategia rozwoju... 2013, s. 39].

W strategii rozwoju, jako dokumencie nowej generacji, nakreślono zatem Obszary Strategicznej Interwencji (dalej: OSI), wśród których ujęto obszar przygraniczny województwa, a ich syntezę przedstawiono w tab. 1.

Tabela 1. Obszary Strategicznej Interwencji – obszary – synteza

Atuty	Słabości
Przejścia graniczne. Mały udział obszarów chronionych w części zachodniej. Dość znaczące nasycenie obiektami zabytkowymi. Relatywnie wysoka aktywność społeczna w części wschodniej. Dobre połączenia komunikacyjne wewnątrz OSI.	Spadek liczby ludności, ujemne migracje. Ogólnie niska zamożność gmin. Relatywnie niska przedsiębiorczość. Wysokie bezrobocie i negatywne zmiany na rynku pracy (ubytek miejsc pracy). Słabe nasycenie organizacjami społecznymi w środkowej części obszaru. Bardzo słabe wyniki w zakresie wzrostu powierzchni użytkowej mieszkań. Ogólnie słaba aktywność inwestorów zagranicznych. Bardzo zróżnicowana konkurencyjność wojewódzka. Duża liczba gmin o niskim potencjale rozwojowym. Niewielkie wykorzystanie miejsc noclegowych w części zachodniej. Ogólnie niska jeziorność (z wyjątkiem kilku gmin). Bardzo zróżnicowane wykorzystanie środków z UE. Słaba dostępność komunikacyjna do miast powiatowych w części zachodniej. Bardzo niska dostępność komunikacyjna do Olsztyna – szczególnie części wschodniej.

Źródło: Strategia województwa... 2013, s. 66.

Wytyczono także oczekiwane efekty interwencji, które dotyczą głównie: intensyfikacji współpracy zagranicznej i wykorzystania szans wynikających z małego ruchu przygranicznego (aktywizacja społeczna i gospodarcza); wzrostu przedsiębiorczości; poprawy powiązań komunikacyjnych w pasie przygranicznym a także utworzenia i wypromowania produktów turystycznych.

Strategia województwa warmińsko-mazurskiego, jako ważny instrument jego rozwoju społeczno-gospodarczego, będzie także realizowana w oparciu o współpracę i rozwój kontaktów z Obwodem Kaliningradzkim FR, czemu pomagać mają programy i projekty międzynarodowe.

Biorąc pod uwagę powyższe elementy, współdziałanie województwa z zagranicą ma służyć przede wszystkim realizacji takich działań, jak³⁰:

³⁰ *Priorytety współpracy zagranicznej województwa warmińsko-mazurskiego*. Załącznik do uchwały Nr XXXVIII/771/14 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 24.06.2014 r.

- wspieranie wzrostu konkurencyjności gospodarki regionalnej;
- rozbudowa i modernizacja infrastruktury komunikacyjnej, inwestycji w dziedzinie komunikacji drogowej, morskiej, lotniczej, telekomunikacji, które przyczynią się do integracji wewnętrznej i zewnętrznej;
- aktywizacja zawodowa ludności i dostosowanie szkolnictwa zawodowego do rzeczywistych potrzeb rynku pracy (również przygranicznego);
- wspieranie przedsięwzięć sprzyjających rozwijaniu wszelkich form turystyki krajowej i międzynarodowej;
- modernizacja i rozbudowa infrastruktury technicznej związanej z ochroną środowiska naturalnego w szczególności: gospodarki odpadami, gospodarki wodno-ściekowej, ciepłownictwa i alternatywnych źródeł energii;
- przedsięwzięcia na rzecz rozwoju kulturowego regionu, w tym szczególnie kształtowaniu warunków dla rozwoju edukacji i szkolnictwa wyższego, a także przedsięwzięć twórczych i naukowych;
- promocja działań na rzecz zdrowia publicznego oraz unowocześnianie systemu pomocy społecznej;
- wspieranie tworzenia społeczeństwa obywatelskiego, w tym pomoc organizacjom pozarządowym;
- zwiększanie znaczenia i roli województwa warmińsko-mazurskiego w obszarze Morza Bałtyckiego i w regionalnych strukturach międzynarodowych;
- kontynuowanie współpracy ze Związkami Polaków oraz Polakami zamieszkującymi obszary Europy Wschodniej i Północno-Wschodniej.

Taka kooperacja z zagranicą warunkowana jest przede wszystkim [Strategia województwa... 2013]:

- położeniem w obszarze Morza Bałtyckiego oraz sąsiedztwem Obwodu Kaliningradzkiego FR i wynikającymi z tego faktu szansami ożywienia gospodarczego regionu;
- posiadanym potencjałem gospodarczym (opartym na rolnictwie, leśnictwie, przetwórstwie rolno-spożywczym) a także turystycznym (walory przyrodnicze regionu, stanowiące integralną część „Zielonych Płuc Polski”) oraz intelektualnym (działające placówkami kształcenia szczebla średniego i wyższego, zwłaszcza Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego);

- bogatym dorobkiem kulturowym, bazującym na przesłankach historycznych i zróżnicowaniu narodowościowym i etnicznym regionu.

Współpraca zagraniczna Warmii i Mazur opiera się głównie na następujących kierunkach [Priorytety współpracy zagranicznej... 2014]:

1. Kraje członkowskie UE – członkostwo Polski w UE wymaga polityki kształtowania kontaktów zagranicznych m.in. z tymi regionami unijnymi, których doświadczenia w tych strukturach mogą być wykorzystane. W tym obszarze wyodrębnia się:
 - Departament Cotes d'Armor (Francja),
 - Autonomiczny Region Valle d'Aosta (Włochy),
 - Województwo Bańsko-Bystrzyckie (Słowacja),
 - Bawaria, Kraj Związkowy Saksonia-Anhalt (RFN),
 - Autonomiczny Region La Rioja (Hiszpania),
 - Województwo Halland (Królestwo Szwecji),
 - Powiat Bornholm (Królestwo Danii),
 - Okręg Taurogi (Republika Litewska).
2. Kraje niebędące członkami UE – położenie województwa daje możliwości rozwoju korzystnych kontaktów gospodarczych z tymi obszarami. Istotną dziedzinę współpracy stanowi również turystyka. Bliższe działania wpisują się także w Europejską Politykę Sąsiedztwa, która stwarza możliwości realizacji wspólnych projektów. Do priorytetowych kierunków współpracy w tej części Europy zalicza się:
 - Obwód Rówieński (Ukraina),
 - Obwód Kaliningradzki (Federacja Rosyjska).

Niezależnie od przedstawionych priorytetowych kierunków współpracy z zagranicą, województwo warmińsko-mazurskie jest otwarte na inne geograficzne kierunki współpracy. Należy tu wymienić Prowincję Heilongjiang w Chińskiej Republice Ludowej.

3. Aktywny udział w instytucjach i stowarzyszeniach międzynarodowych:
 - członkostwo w Euroregionie „Bałtyk”, „Łyna-Ława”, „Szeszupa”, „Niemen”;
 - działania na forum Komitetu Regionów, kontynuacja prac w ramach Konferencji Współpracy Subregionalnej Państw Morza Bałtyckiego (Baltic Sea States Subregional Cooperation BSSSC), stałe uczestnictwo w projektach bałtyckich jak np. VASAB 2010 (Wizje i Strategie Wokół Morza Bałtyckiego) oraz udział w pracach Europejskiej Sieci Dziedzictwa Kulinarnego;

Ponadto województwo podjęło starania o uzyskanie członkostwa w Stowarzyszeniu Europejskich Regionów Granicznych (SERG) oraz, wspólnie z samorządami lokalnymi, w Międzynarodowym Stowarzyszeniu Miast Cittaslow.

Z uwagi na obecne uwarunkowania współpracy regionalnej na płaszczyźnie europejskiej oraz ze względu na podobne uwarunkowania makroekonomiczne, społeczne i geograficzne województw, jak również obszar zbieżnych interesów i kierunków polityki rozwojowej Polski Wschodniej potencjalnie województwo widzi potrzebę ścisłej współpracy na poziomie przedstawicielstw regionalnych w Brukseli [Priorytety współpracy zagranicznej... 2014].

4. Współpraca w zakresie projektów międzynarodowych i międzyregionalnych:

- Program Współpracy Transgranicznej Litwa–Polska–2007–2013,
- Program Litwa – Polska – Federacja Rosyjska 2007–2013 w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa,
- Program Współpracy Transgranicznej Południowy Bałtyk 2007–2013,
- Programy Transnarodowe i Międzyregionalne (Region Morza Bałtyckiego oraz Europa Środkowa, a także współpracy międzyregionalnej INTERREG IV C),
- Strategia Unii Europejskiej dla Regionu Morza Bałtyckiego,
- Projekt: „BSR TransGovernance – wielopoziomowe wsparcie wdrażania 11 obszaru priorytetowego (transport) Strategii UE dla Regionu Morza Bałtyckiego”,
- Platforma S3 (wspieranie regionów w opracowywaniu i wdrażaniu regionalnych strategii innowacyjności w oparciu o ideę inteligentnej specjalizacji),
- ENGAGE (*Enhancing 'Next Generation Access' Growth in Europe*) – projekt realizowany w ramach Programu Współpracy Międzyregionalnej – INTERREG IVC, współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego,
- Współpraca Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego w ramach Forum Parlamentów Południowego Bałtyku.

Podsumowanie

Rosnąca złożoność procesów zachodzących w gospodarce regionalnej na przełomie XX i XXI w., a także dynamika i wzrost konkurencyjności otoczenia, w którym funkcjonują województwa, wymusiła zastoso-

wanie strategicznego podejścia w zarządzaniu rozwojem regionalnym. Dlatego też na początku lat 90. XX w. samorządy terytorialne włączyły się w nurt współpracy z zagranicą. Nastąpił żywiołowy rozwój kontaktów na tym szczeblu. Ukształtowano normy prawa wewnętrznego oraz struktury funkcjonalnie skierowane na prowadzenie współpracy zagranicznej.

Realizowana współpraca z partnerami zagranicznymi zaczęła opierać się na dokumentach strategicznych. Jednym z nich, a odnoszącym się do rozwoju współdziałania na poziomie międzynarodowym, stały się priorytety współpracy zagranicznej, zawierające główne cele, kierunki geograficzne oraz zamierzenia zagraniczne województwa. Odnośnie województwa warmińsko-mazurskiego określiły: geograficzne kierunki współpracy (kraje UE i poza UE), zaangażowanie w instytucjach i stowarzyszeniach międzynarodowych oraz współpracę w zakresie projektów międzynarodowych i międzyregionalnych.

Rozwój współpracy zagranicznej wpisał się także jako obszar w strategii społeczno-gospodarczej województwa. W przypadku warmińsko-mazurskiego skoncentrowano się na znaczeniu kooperacji z partnerem zagranicznym, ze szczególnym uwzględnieniem krajów unijnych i Obwodu Kaliningradzkiego FR. Określono również strategiczny obszar interwencji, obejmujący szczególnie pas przygraniczny i sformułowano także oczekiwane efekty tej interwencji. Dotyczą one głównie: intensyfikacji współpracy zagranicznej i wykorzystanie szans wynikających z małego ruchu przygranicznego poprzez aktywizację społeczno-gospodarczą, wzrostu przedsiębiorczości na tym terenie oraz poprawy powiązań komunikacyjnych w pasie przygranicznym.

Powyższa analiza pozwoliła na wysunięcie wniosków, które mogą wpłynąć na poprawę istniejącego stanu realizowanej współpracy zagranicznej województw a w efekcie – na lepsze wykorzystania potencjałów współpracujących regionów:

1. Spektrum działań ukierunkowanych na współpracę zagraniczną województwa wynika z zaangażowania (również politycznego) kooperujących państw, ich szerszego otwarcia na współdziałanie.
2. Realizacja współpracy zagranicznej zależy od efektywnego wprowadzania dokumentów strategicznych, a także ich bieżącego uzgadniania i opracowania.
3. Niezbędna jest koordynacja i zharmonizowanie priorytetów oraz strategicznych celów każdego z partnerów współpracy zagranicznej.
4. Istotna staje się koncentracja głównych płaszczyzn działań strategicznych, zorientowanych na niewielką liczbę obszarów zagranicznej współpracy.

5. Ważnego znaczenia nabiera spójność priorytetów współpracy zagranicznej z innymi strategicznymi dokumentami na poziomie regionalnym i krajowym oraz dokonywanie ich częstej aktualizacji.
6. Konieczne jest dostosowywanie wspólnego potencjału endogenicznego partnerów współpracy zagranicznej do zmieniających się warunków zewnętrznych.

Ponadto, analiza potwierdza także ogromne znaczenie istniejących dokumentów strategicznych dla województwa warmińsko-mazurskiego, a odzwierciedlających plany zagraniczne, co ma swoje odzwierciedlenie w strategii i priorytetach wojewódzkich. Dzięki tym dokumentom realizowana na obszarze województwa współpraca zagraniczna staje się istotnym elementem współczesnej polityki rozwoju gospodarczego oraz ułatwia rozwój wszechstronnej wymiany gospodarczej i pozagospodarczej.

Bibliografia

Brol R. (red.) (1998), *Zarządzanie rozwojem lokalnym – studium przypadków*, AE, Wrocław.

Brol R., Sztando A. (1998), *Strategia rozwoju lokalnego. Projekt pilotażowy – Łądek Zdrój*, Agencja Wydawnicza „Skigraf”, Warszawa.

Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych. Nowelizacja (2004), SERG, Gronau.

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego [Dz.U. 1994 nr 124 poz. 607].

Europejskiej Konwencji Ramowej o Współpracy Transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi [Dz.U. 1993 nr 61 poz. 287].

Kołodziejski M., Szmigiel K. (2004), *Międzynarodowa współpraca transgraniczna i międzyregionalna w kontekście polityki regionalnej państwa na lata 2007-2013*, Centrum Rozwoju Lokalnego, Warszawa.

Malinowska A. (2012), *Współpraca zagraniczna samorządu województwa – wybrane zagadnienia*. http://www.ksiegarnia.lexisnexis.pl/gfx/lexisnexis/userfiles/files/wspolpraca_zagraniczna_samorzadu_wojewodztwa__zagadnienia_wybrane.pdf.

Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012-2016 (2012), Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa.

Priorytety współpracy zagranicznej województwa warmińsko-mazurskiego. Załącznik do uchwały Nr XXXVIII/771/14 Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego z dnia 24.06.2014 r.

Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025 (2013), Zarząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.

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

Wysocka E., Koziński J., *Strategia rozwoju województw i gmin. Teoria i praktyka*, (1999), ZCO, Warszawa-Zielona Góra.

Zabielska I. (2013), *Współpraca transgraniczna jako element rozwoju społeczno-gospodarczego i kulturowego pogranicza [w:] Tomczonek Z. (red.), Współpraca transgraniczna na obszarach pogranicza*, Wyd. Politechnika Białostocka, Białystok.

Andrzej Pomykański³¹

Spółeczna Akademia Nauk

Zarządzanie wiedzą przedsiębiorstwa w aspekcie regionalnym

Business Knowledge Management in the Regional Context

Abstract: Business knowledge management is developing new structures that involve organizations and various types of networks. Europe 2020 strategy assumes that regions should benefit from these changes and that support should be provided to innovative ventures and networks. Companies utilize this support but results are still unclear. The aim of this paper is to present the forms of cooperation that incentivize the creation of regional knowledge and innovation oriented companies.

Key words: business, networks, knowledge, region.

Wprowadzenie

Współcześnie w rozwiniętych krajach wiedza i informacja stały się symptomem ich pozycji konkurencyjnej. Dobrze funkcjonujące przedsiębiorstwa potrzebują nabyć nowych umiejętności zarządzania wiedzą.

W artykule omawia się zarządzanie wiedzą przedsiębiorstwa z uwzględnieniem współpracy przedsiębiorstw w regionie w sferze pozyskiwania i wykorzystania wiedzy. Istotą jest współpraca w ramach sieci, która zorientowana jest na wykorzystanie wiedzy, co przyczynia się do rozwoju przedsiębiorstwa.

³¹ apomykański@gmail.com

Problem zarządzania wiedzą przedsiębiorstwa znajduje zainteresowanie zarówno wśród badaczy akademickich, jak i praktyków, doskonalenia wymaga przepływ wiedzy między organizacjami. Wyzwaniem dla przedsiębiorstwa na etapie pozyskiwania i rozwijania wiedzy jest zrozumienie konieczności zarządzania wiedzą, czerpania wiedzy z zewnątrz i wewnątrz przedsiębiorstwa [Kowalczyk, Nogalski 2007, s. 95]. Jednak taki sposób postępowania wymaga podjęcia decyzji: czy działać samodzielnie, czy podjąć współpracę z innymi organizacjami i instytucjami. Ujęcie tego przepływu wiedzy w sieci powinno być oparte na zidentyfikowanych relacjach między organizacjami. Zarządzanie wiedzą przedsiębiorstwa w aspekcie regionalnym to aktywne jego uczestnictwo we wspólnych projektach rozwojowych z innymi organizacjami. Mogą to być inne przedsiębiorstwa lub instytucje niekomercyjne. Zaprojektowany system zarządzania w sieci wymaga oceny i ciągłego doskonalenia, a funkcjonujący w regionie stanowi nowe podejście, weryfikowane w praktyce. Przy współpracy istnieje duży potencjał dla synergii, ponieważ partnerzy uczą się od siebie nawzajem [Podręcznik Oslo, 2010]. Zarządzanie w sieci umożliwia przedsiębiorstwom dostęp do wiedzy i informacji, których nie byłyby w stanie wykorzystać samodzielnie.

1. Przesłanki rozwoju zarządzania wiedzą

Zarządzanie wiedzą przedsiębiorstwa w aspekcie regionalnym to aktywne jego uczestnictwo we wspólnych projektach rozwojowych z innymi organizacjami. Mogą to być inne przedsiębiorstwa lub instytucje niekomercyjne. Sieć usuwa bariery przepływu wiedzy, wprowadzając na ich miejsce przeszkodę złożoności i nowej specyfiki zarządzania wiedzą.

Zarządzanie wiedzą jest procesem, na który składają się trzy podprocesy [Sarvary 1999]:

- organizacyjne uczenie się – czyli gromadzenie danych, informacji oraz wiedzy,
- tworzenie (kreowanie) nowej wiedzy – czyli przekształcenie dostępnych informacji w wiedzę użyteczną w rozwiązywaniu problemów istotnych dla organizacji,
- dystrybucja wiedzy – dzielenie się wiedzą (*knowledge sharing*), czyli proces komunikowania i udostępniania wiedzy, już zgromadzonej, jak i nowo powstałej, wszystkim członkom organizacji w celu jej zastosowania z korzyścią dla jednostek oraz organizacji jako całości.

Niektóre organizacje mogą skupiać się na jednym, z podprocesów zarządzania wiedzą bardziej niż na pozostałych, tworząc w ten sposób z danego podprocesu swoją kluczową kompetencję.

Prawdziwą potęgą i siłą jest – jak zauważył P. Drucker – posiadanie wiedzy o wiedzy, a dążenie do wiedzy należy uznać za wielkie wyzwanie i dążenie do mądrości [Drucker 2006, s. 36]. Wiedza powinna być traktowana jako zasób (aktywa niematerialne) intelektualny, a jego pozyskanie zarządzane w sposób efektywny.

Na zarządzanie wiedzą należy patrzeć jako na proces, w ramach którego należy wyróżnić: tworzenie wiedzy, wykorzystanie wiedzy i jej archiwizowanie. Proces zarządzania wiedzą w przedsiębiorstwie wiąże się z innymi procesami zachodzącymi na poziomie organizacji i regionu [Łobejko 2012, ss. 23–27].

Zarządzanie wiedzą ma zastosowanie praktycznie w każdej dziedzinie działalności gospodarczej, obecnie wydaje się jednak dominować w organizacjach usługowych – zwłaszcza w odniesieniu do procesu kreowania wiedzy i zmian. W ostatniej dekadzie jesteśmy świadkami radykalnych zmian, które mają miejsce w gospodarce, w biznesie i metodach prowadzenia biznesu, ponieważ Europa musi działać wspólnie, aby realizować z sukcesem strategię „Europa 2020”.

Strategia „Europa 2020” obejmuje trzy wzajemnie ze sobą powiązane priorytety [Europa 2020]:

- rozwój inteligentny: rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji;
- rozwój zrównoważony: wspieranie gospodarki efektywnej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej;
- rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu: wspieranie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną.

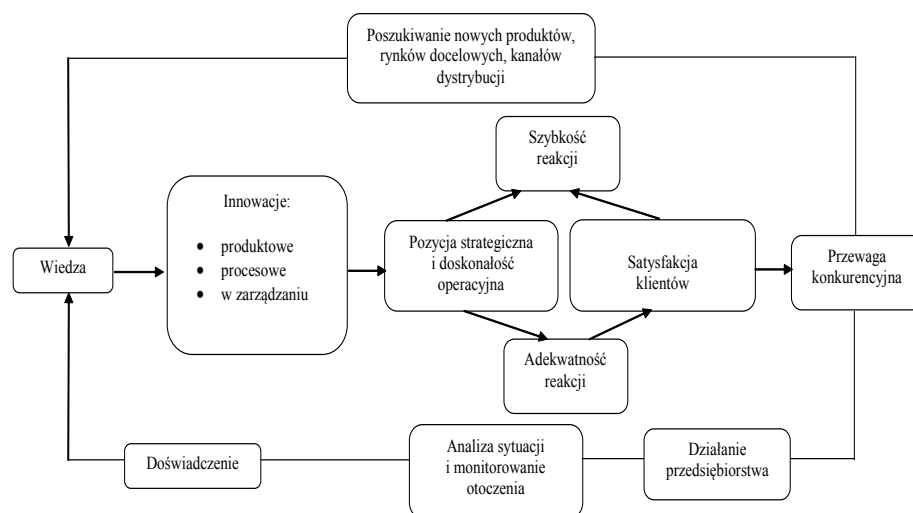
Inteligentny rozwój, oparty na wiedzy i innowacji, wymaga zwiększenia jej wykorzystania w systemie zarządzania przedsiębiorstwem oraz podniesienia jakości edukacji, a przede wszystkim prowadzonych prac badawczo-rozwojowych.

Obecnie potencjał rozwojowy przedsiębiorstwa jest uwarunkowany możliwością współpracy ze sferą B+R, a także umiejętnością wykorzystania finansowania unijnego, a przede wszystkim jest poddany ocenie poprawności wykorzystania środków finansowych i wymaganiom rynków.

Oznacza to, że w modelu zrównoważonego rozwoju ochrona środowiska staje się przesłanką współpracy przedsiębiorstw w sieci zorientowanej na wdrażanie innowacji w regionie. Działania tego rodzaju są wspierane finansowo środkami z programu regionalnego. Wiąże się to przede wszystkim z realizacją regionalnych programów wzrostu konkurencyjności, w ramach których przedsiębiorcy mogą ubiegać się o dofinansowanie projektów. Wymagane jest wykorzystanie nowych technologii stosowanych w świecie nie dłużej niż do trzech lat. Istotną przesłanką współpracy jest więc uczestnictwo w programach regionalnych, które przyczyniają się do efektywnego zarządzania zasobami, a zatem powinny być skuteczne w realizacji celów i stanowić o produktywnym wykorzystaniu zasobów.

Zarządzanie wymaga od przedsiębiorstwa dostępu do wiedzy i innowacji, które pozwolą mu uzyskać przewagę konkurencyjną w obszarze jego działania. Nowa wiedza może doprowadzić do zmiany metod zarządzania przedsiębiorstwem, a także powinna stymulować zmianę strategii. Podstawą przewagi konkurencyjnej jest wiedza i efektywność działania przedsiębiorstwa (Rysunek 1).

Rysunek 1. Konkurencyjność oparta na wiedzy i informacji



Źródło: opracowanie własne.

Podstawowy aspekt nowego paradygmatu zarządzania oznacza wykorzystanie wiedzy i innowacji jako czynnika współpracy zarówno wewnątrz przedsiębiorstwa, jak i kształtowanie relacji w jego otoczeniu. Przedsiębiorstwo umacnia relacje z klientem, monitoruje konku-

rentów oraz wykorzystuje system analiz danych, który generuje informacje o rynku i konkurentach, przydatne w kreowaniu nowych strategii, skupiających się na efektywnym wykorzystaniu zasobów.

Nowoczesnemu zarządzaniu muszą towarzyszyć zmiany w działalności przedsiębiorstwa, takie jak:

- projektowanie pozyskania odpowiedniej wiedzy z rynku i od klienta, wykorzystanie jej w wewnętrznym procesie wzrostu i rozwoju, a przede wszystkim innowacji produktowych, procesowych i w zarządzaniu,
- wzrost w drodze nabycia zewnętrznej wiedzy, który osiąga się poprzez technologie, import innowacji czy poprzez fuzje i przejęcia.

Model zarządzania przedsiębiorstwem wymaga podkreślenia znaczenia takich funkcji, jak:

- współpraca w zakresie relacji przedsiębiorstwo – jednostki sfery B+R oraz ustanowienia specjalnych programów wsparcia, w tym wsparcia rozwoju innowacyjności,
- marketing oraz Public Relations, szczególnie w obszarach generowania tożsamości regionalnej oraz środków wzmocnienia wizerunku konkretnej branży,
- umiędzynarodowienie postrzegane przez pryzmat wspierania współpracy międzynarodowej, szczególnie w obszarach badawczych i transferu technologii, działania sieci pomiędzy porównywalnymi (komplementarnymi) międzynarodowymi instytucjami i organizacjami.

W zarządzaniu istotne jest wykorzystanie wiedzy i kompetencji organizacji umieszczonej w docelowym rynku, a przede wszystkim zorientowane na tworzenie wartości dla akcjonariuszy i klienta [Zenger 2013, ss. 73–78]. Oznacza to tworzenie przewagi konkurencyjnej opartej na innowacjach i efektywnym (skutecznym i sprawnym) działaniu w warunkach rynku globalnego.

Zarządzanie jest procesem ukierunkowanym na rozwój organizacji poprzez wiedzę i informację. Niezależnie od rodzaju działalności organizacji jej zadaniem jest umożliwienie uzyskania przez organizację przewagi konkurencyjnej. Problem ten odnosi się również do organizacji niedochodowych, jak np. policja, system edukacyjny, służba zdrowia. Również tam istnieje konkurencja, zaś rola zarządzania polega na zdobywaniu lepszej pozycji w zwalczaniu przestępstw, chorób czy też niskiego poziomu kształcenia.

Proces zarządzania wiedzą jest oparty na zasobach przedsiębiorstwa. Przez zasoby rozumie się całość aktywów wytwórczych (kadry,

kapitał, informację, zakumulowaną wiedzę itp.) niezbędnych do prowadzenia działalności gospodarczej i realizacji przyjętych strategii. Koncepcja bazująca na zasobach przyjmuje, że źródłem przewag konkurencyjnych jest przewaga w zasobach, w tym innowacji, wiedzy i zasobach finansowych. Zwolennicy tej koncepcji odwołują się do wartości zasobów jako źródła przewag. Wartość zasobu określa jednoznacznie jego poziom unikalności. XXI wiek to inwestowanie i efektywne wykorzystywanie zasobów kadrowych, finansowych, informacyjnych, a przede wszystkim wiedzy.

2. Zarządzanie sieciowe w zakresie wiedzy

Zarządzanie przedsiębiorstwem w zakresie wiedzy powinno być oparte na strukturze modelu sieci uwzględniającej trzy wzajemnie powiązane elementy: podmioty – działania – zasoby. Sieci są również opisywane jako systemy koordynacji zasobów między rynkiem a hierarchią, w których działalności uczestników są koordynowane nie tylko przez mechanizm cenowy czy zależności hierarchiczne, ale przede wszystkim przez konkretne związki współpracy i wymiany wewnątrz konkretnej sieci. Należy przyjąć, że największym wyzwaniem XXI wieku będzie zdolność zarządzania projektami przekraczającymi wszelkie konwencjonalne granice, służącymi do wytwarzania produktów. Kooperacja w sieci jest formą reakcji na szybki postęp wiedzy i wzrost innowacyjności w świecie.

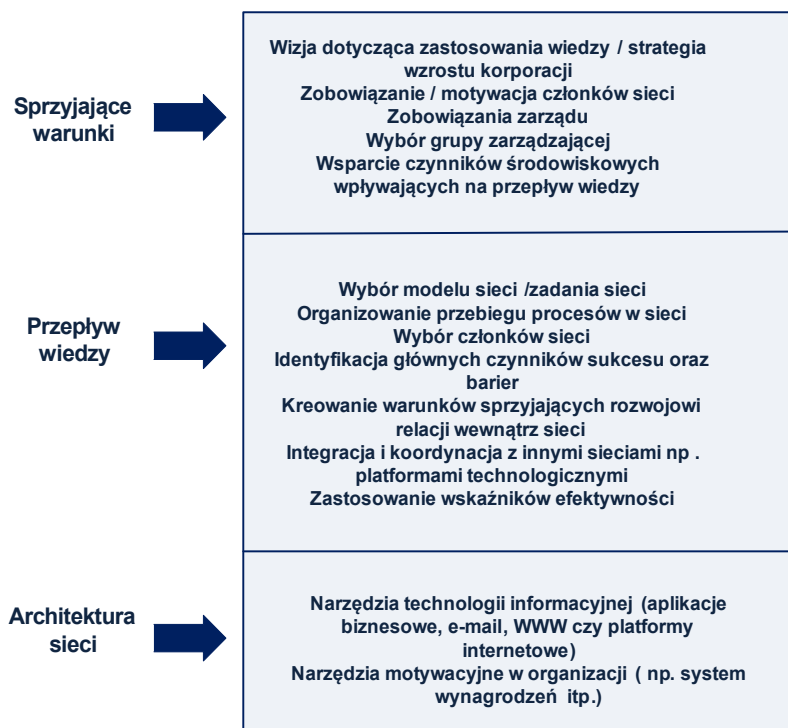
Ciągle powstające nowe rodzaje powiązań, integrujące przedsiębiorstwa, uczelnie, ośrodki badawcze, firmy doradcze i inne organizacje zajmujące się tworzeniem, edukacją i zastosowaniem wiedzy, świadczą o rosnącym zapotrzebowaniu na tego rodzaju rozwiązania. Oznacza to, że powstaje nowy model zrównoważonego rozwoju, który oparty jest na współpracy budującej wiedzę organizacyjną i wykorzystujący technologię przyjazną środowisku.

Nowoczesna teoria i praktyka zarządzania przedsiębiorstwem powinna przywiązywać zasadnicze znaczenie do efektywnego wykorzystania zasobów. Oznacza to jednocześnie wzrost znaczenia współpracy w sferze pozyskiwania wiedzy i informacji. Współpraca przedsiębiorstw w zakresie wiedzy może zachodzić wzdłuż łańcucha dostaw lub odbiorców i obejmować dostawców i klientów w ramach wspólnych prac nad tworzeniem nowych produktów, procesów lub innych innowacji. Poziom interakcji wzdłuż łańcuchów dostaw (tj. to, czy powiązania polegają na współpracy czy wymianie informacji na zasadach rynkowych czy na zakupie technologii) może zależeć od typu wiedzy i technologii. Ogólnie ujmując wiedza i informacje są obecnie podsta-

wowym zasobem przedsiębiorstwa, decydującym o konkurencyjności jego produktów. O strukturze systemu decydują natomiast kluczowe relacje, które determinują jego zachowanie w czasie i na rynku. Nie są to jednak tylko relacje między ludźmi, a także relacje pomiędzy kluczowymi zmiennymi, pomiędzy poszczególnymi rodzajami aktywów oraz takimi, jak inżynierskie idee nowych produktów czy techniczna i menedżerska wiedza o jednostkach organizacyjnych i o zaawansowanej technologii. Relacje te stanowią o aktywności sieci w regionie w zakresie wiedzy. Ustanowienie relacji w sieci ułatwia model zarządzania organizacją, który przyczynia się do wykorzystania zasobów (aktywów) współpracujących przedsiębiorstw.

Model zarządzania wiedzą na poziomie organizacji sieciowej – zdaniem A. Becka, E. Enkel oraz G. von Krogha – powinien się składać z co najmniej trzech płaszczyzn [Beck, Enkel, von Krogh 2007, ss. 18–21]. Pierwsza z nich zawiera takie czynniki kreujące warunki, sprzyjające funkcjonowaniu sieci, jak systemy zarządzania organizacją, ich struktura oraz kultura danej organizacji. Druga bezpośrednio dotyczy aspektów związanych z przepływem wiedzy pomiędzy poszczególnymi pracownikami, jak również innymi organizacjami w sieci. Trzecia odnosi się do samej architektury sieci, w której funkcjonuje dana organizacja (patrz rysunek nr 2). Autorzy tego modelu są zdania, iż absorpcja zewnętrznych zasobów wiedzy wpływa pozytywnie na kreowanie wiedzy w samej organizacji, jak również tworzenie innowacji na jej podstawie.

Rysunek 2. Model sieci wiedzy



Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Beck, E. Enkel, G. von Krogh, *Knowledge Networks for Business Growth*, Springer, Berlin – Heidelberg 2007, s. 19.

Sieci innowacyjne stanowią przystosowanie koncepcji sieci organizacyjnej dla potrzeb określonego zakresu działania przedsiębiorstwa. Sieci innowacyjne to współpracująca ze sobą grupa organizacji (przedsiębiorstwa, uczelnie, jednostki badawcze, instytucje finansowe, administracja państwowa), która tworzy, zdobywa, integruje i wykorzystuje wiedzę i umiejętności niezbędne do powstania technologicznie złożonej innowacji.

Kształtowanie relacji i współpraca z otoczeniem, zwłaszcza z bardziej odległymi interesariuszami, takimi jak instytucje naukowo-badawcze, firmy szkoleniowe i doradcze, nie należą do silnych stron badań przedsiębiorstw [Haffer, 2006, s. 200].

Sieci innowacyjne koncentrują się na analizach organizacji działających w otoczeniu, które są odpowiedzialne za komercjalizację i promowanie innowacji. W analizie tak uprofilowanej sieci to właśnie innowacje traktuje się zazwyczaj jako proces interakcji między różnymi organizacjami i instytucjami. Kooperacja w sieci jest formą reakcji na do-

stęp do wiedzy i wzrost innowacyjności przedsiębiorstw. W najbardziej zaawansowanych pod tym względem gałęziach przemysłu, jak np. biotechnice, prawie każdy nowy produkt jest efektem współpracy złożonej z sieci jednostek organizacyjnych, z których każda specjalizuje się jedynie w wąskich fragmentach procesu projektowania, produkcji i dystrybucji, osiągając w tym zakresie stan bliski doskonałości [Powell i in. 2002, ss. 261–305].

3. Zarządzanie wiedzą w regionie łódzkim

Region wiedzy jest potencjalnie regionem uczącym się o dominującej funkcji wytwarzania innowacji albo ich adaptacji i modyfikacji. Jest on zdolny do tworzenia wiedzy, a także do wytwarzania i absorpcji innowacji. Charakteryzuje się on stałym dążeniem do poprawy jakości działania nowatorskimi pomysłami, rozwijaniem wiedzy i nowoczesnym zarządzaniem.

Do ukształtowania się obecnej polityki innowacyjności regionu łódzkiego przyczyniły się dwa czynniki. Jednym z nich był fakt przyjęcia założeń „Regionalnej Strategii Innowacji dla Województwa Łódzkiego”, gdzie w ramach prowadzonych badań oraz późniejszych analiz zidentyfikowano obszary o dużym znaczeniu dla dalszego rozwoju regionu. Obszary te stały się podstawowymi składnikami poszczególnych osi priorytetowych w „Regionalnym Programie Operacyjnym dla Województwa Łódzkiego na lata 2007–2013”. Natomiast drugim była poczyniona w ramach prowadzonych na poziomie województwa badań, identyfikacja zarówno pozytywnych, jak i negatywnych zjawisk, których skutki w znacznym stopniu mogłyby przyczynić się do rozwoju województwa [Urząd Marszałkowski w Łodzi 2007, ss. 34–35]. Do zjawisk o zdecydowanie negatywnym oddziaływaniu zaliczono:

- małe zaangażowanie przedsiębiorców do współpracy,
- znaczny udział w gospodarczej strukturze regionu branż o niskim poziomie innowacyjności oraz przedsiębiorstw z tzw. branż o niskim stopniu urynkowania,
- znikome zainteresowanie regionalnej sfery B+R komercjalizacją prac badawczych,
- niezadowalający poziom rozwinięcia w regionie „społeczeństwa informacyjnego oraz opartego na wiedzy”.

W prowadzonych badaniach zwrócono uwagę na istniejące bariery utrudniające rozwój RSI, charakteryzujące się następującymi cechami:

- brakiem rozwoju nowych form finansowania przedsięwzięć zaawansowanych technologicznie, w tym regionalnych funduszy inwestycyjnych i funduszy typu *venture capital*,
- wysokimi kosztami importu technologii,
- pasywną postawą placówek naukowych i ich słabą ofertą,
- dużym znaczeniem gospodarczym sektora publicznego i jego bardzo niską aktywnością innowacyjną,
- niewielką liczbą nowoczesnych innowacji w sektorze usługowym,
- bardzo niskim udziałem produkcji wyrobów nowych i zmodernizowanych w całości produkcji przemysłowej.

Każda z wymienionych cech ma istotne znaczenie dla rozwoju przedsiębiorstw w regionie. Badania Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości wskazują, że 56% przedsiębiorstw nie widzi potrzeby współpracy z jednostkami badawczo-rozwojowymi [Bromski 2013, s. 21]. Jednak zdecydowanie najbardziej dokuczliwą barierą innowacyjności jest brak środków finansowych, który ma bezpośredni związek z wysokimi kosztami tej działalności.

Regionalna Strategia Innowacji dla Województwa Łódzkiego – LORIS 2030 podkreśla istotę kluczowych branż, do których zaliczono [Regionalna Strategia Innowacji dla Województwa Łódzkiego „LORIS 2030” 2013]:

- Nowoczesny przemysł włókienniczy i mody (w tym wzornictwo);
- Zaawansowane materiały budowlane;
- Medycyna, farmacja, kosmetyki;
- Energetyka, w tym produkcja energii z odnawialnych źródeł energii;
- Innowacyjne rolnictwo i przetwórstwo rolno-spożywcze.

Wybrano także podstawowe obszary technologiczne: biotechnologię, nanotechnologię i materiały funkcjonalne, mechatronikę, technologie komunikacyjne i informatyczne.

Istotnym etapem identyfikacji specjalizacji województwa łódzkiego było odniesienie potencjału branż do potencjału technologicznego województwa. Wybór specjalizacji regionu w odniesieniu do obszarów technologicznych miał na celu wskazanie potencjału do uzyskania efektu synergii pomiędzy obszarami specjalizacji.

Podstawowym warunkiem rozwoju sektora naukowo-badawczego w regionie będzie przeznaczenie znacznie większej liczby środków finansowych na tego typu działalność. Szczególnie duże możliwości posiada sektor rolno-spożywczy, który może korzystać ze znaczących środków pochodzących z funduszy europejskich.

Przedsiębiorstwa w regionie, tworząc sieci powiązań powinny zwrócić uwagę na kształtowanie regionalnej tożsamości. Ważne jest sformułowanie modelu regionalnego, w którym wszyscy uczestnicy będą brać udział i ponosić wspólną odpowiedzialność (np. region innowacyjny). To wyznacza główne kierunki rozwoju innowacyjnego i regionalnego, wspomaga uczestnictwo w polityce, badaniach i relacjach publicznych i łączy wszystkie działania we wspólny cel. To „publiczno-prywatne partnerstwo” umożliwia kooperację w realizowaniu innowacji, które stale czynią użytek z zasobów regionalnych.

Zakończenie

Generalnie można przyjąć, że trwa już proces, w którym zjawisko współpracy i konkurencji przybiera nowe formy. Nie będzie ono już dłużej polegać na konkurencji między przedsiębiorstwami, a ogólnie – jednostkami organizacyjnymi, ale raczej między zorganizowanymi strukturami sieciowymi, w których wiodącą rolę będą odgrywać przedsiębiorstwa utworzone na zasadzie komplementarności zasobów i korzystania z nich w sposób bardziej przyjazny środowisku i interesariuszy.

Potrzebne są więc szybko postępujące zmiany w świadomości przedsiębiorców, polegające na konieczności zrozumienia tendencji do pogłębienia współpracy między przedsiębiorstwami, a przede wszystkim właściwym zrozumieniu istoty konkurencyjności i współpracy regionalnej. Istotne jest uwzględnienie relacji biznesu i zaplecza tworzącego wiedzę i asymilowanie tej wiedzy w praktyce efektywnego działania przedsiębiorstwa. Przedsiębiorstwo uczące się to szansa obecnej dekady.

Bibliografia

Analiza SWOT dla województwa łódzkiego w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Łódzkiego (2007), Urząd Marszałkowski w Łodzi. Łódź lipiec.

Beck A., Enkel E., Von Krogh G. (2007), *Knowledge Networks for Business Growth*, Springer, Berlin – Heidelberg.

Bromski K. (red.) (2013), *Współpraca Nauki i Biznesu*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa.

Drucker P.F. (2006), *Zarządzanie wiedzą*, Harvard Business School Press, Helion, Gliwice.

Haffer R. (2006), *Pomiar zasobów wiedzy i ocena poziomu zarządzania wiedzą w polskich przedsiębiorstwach* [w:] *Zarządzanie wiedzą jako kluczowy czynnik międzynarodowej konkurencyjności przedsiębiorstwa*, praca zbiorowa pod. red. M.J. Stankiewicza, Toruń.

Komunikat Komisji, „Europa 2020” Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Bruksela, 3.3.2010, KOM (2010) 2020.

Kowalczyk A., Nogalski B. (2007), *Zarządzanie wiedzą. Koncepcja i narzędzia*, Difin, Warszawa.

Łobejko S. (2012), *Strategiczne podejście do innowacyjności w regionie*, Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego w Warszawie, Warszawa.

Monaka I., Takeuchi H. (2000), *Kreowanie wiedzy w organizacji*, Poltext, Warszawa.

Podręcznik Oslo. Zasady gromadzenia i interpretacji danych dotyczących innowacji, Wydanie III, OECD, Warszawa 2010.

Powell W., Koput K., Bowie J., Smith-Doerr L. (2002), *The Spatial Clustering of Science and Capital: Accounting for Biotech Firm – Venture Capital Relationships*, Regional Studies, Vol. 36 (3).

Regionalna Strategia Innowacji dla Województwa Łódzkiego „LORIS 2030”, Łódź 2013.

Sarvary M. (1999), *Knowledge Management and Competition in the Consulting Industry*, “California Management Review”, nr 2.

Zenger T. (2013), *What is the theory of your firm?*, “Harvard Business Review”, June, Volume 91, Issue 6.

Agata Pierścieniak³²

Uniwersytet Rzeszowski

Współpraca z JST jako determinanta realizacji strategii terytorialnych w latach 2014–2020

Cooperation with Local Government as a Determinant of Implementation Territorial Strategies in 2014–2020

Abstract: Article is part of the current discussions on the improvement of collaboration between municipalities, which should be prepared for its implementation in the framework of the Integrated Territorial Investments. It is necessary to raise funds from the EU in the years 2014–2020 and implementation of territorial strategies. The author presents a diagnosis of the institutional capacity of municipalities in this area by presenting the results of tests carried out on Podkarpackie in 2012–2013. Using force field analysis pointed to the importance of formal clearly defined principles of cooperation, their monitoring and evaluation in the direction of improving the process.

Key words: collaboration, Integrated Territorial Investments, territorial strategies, EU funds, force field analysis.

Wstęp

Zintegrowana polityka rozwoju, skoncentrowana tematycznie i terytorialnie, powinna przyczyniać się do lepszego wykorzystania środków publicznych zarówno krajowych, jak i unijnych [Bieńkowska 2011,

³² apier@ur.edu.pl

s. 5]. Założenia dotyczące rozwoju struktur organizacyjnych oraz zakresu działania instytucji wspierających rozwój powinny, z jednej strony, uwzględniać specyfikę i stopień rozwoju regionu, a z drugiej – nawiązywać do długoletnich doświadczeń i tendencji obserwowanych w praktyce [Ślódowa-Hełpa 2013, s. 42]. Ważnym trendem jest prowadzenie polityki rozwoju regionalnego poprzez partnerstwo. Taka forma współpracy ma przewagę nad centralnie sterowaną polityką sektorową, bo można efektywniej kreować procesy rozwojowe [Wilczyński 2011, ss. 7–9].

W grudniu 2013 roku Rada Unii Europejskiej formalnie zatwierdziła nowe przepisy i ustawodawstwo dotyczące kolejnej rundy w ramach unijnej polityki spójności na lata 2014–2020. Jednym z narzędzi wspierających politykę spójności są zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT) – nowy sposób współpracy samorządów. Ideą ZIT jest wspólne działanie samorządów na rzecz maksymalnego wykorzystania posiadanych atutów i rozwiązywania problemów. W tym miejscu pojawia się pytanie: Jak polskie gminy są przygotowane instytucjonalnie do podjęcia nowego wyzwania, ukierunkowanej pracy wspólnej? Czy gminy mają już wypracowane zasady współpracy? Czy posiadają doświadczenie w tym zakresie? Co można zrobić aby, tę współpracę usprawnić?

Aby odpowiedzieć na to pytanie Autorka dokonała przeglądu literatury w obszarze czynników sukcesu współpracy oraz w latach 2012–2013 przeprowadziła badania poziomu rozwoju instytucjonalnego w obszarze: współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego (obszar VIII Analizy Instytucjonalnej Urzędu Gminy) wśród losowo wybranych 30 gmin z Podkarpacia. Do badań wykorzystano metodykę Analizy Instytucjonalnej opracowaną przez Małopolską Szkołę Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie oraz Canadian Urban Institute na zlecenie MSWiA w latach 2001–2004 w ramach pilotażowego programu Rozwoju Instytucjonalnego finansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

Artykuł zawiera diagnozę stanu działań podejmowanych przez urzędy gminy w zakresie współpracy z JST i ich ocenę w skali zaproponowanej przez wykorzystaną metodykę. Wartością dodaną są rekomendacje dla urzędów gmin zaproponowane w oparciu o interpretację czynników sukcesu współpracy prezentowanych w literaturze światowej w kontekście przeprowadzonej diagnozy i analizy przyszłych potrzeb administracji samorządowej.

Zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT) – nowy sposób współpracy samorządów

Zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT) to nowe narzędzie, które można wykorzystać do realizacji strategii terytorialnych bezpośrednio w terenie, lokalnie. Zasady jego realizacji zostały określone w Umowie Partnerstwa pod nazwą Programowanie perspektywy finansowej na lata 2014–2020 z 21 maja 2014 roku. Środki finansowe przeznaczone na tę inicjatywę to ok. 2384,9 mln Euro. Pochodzić będą z EFRR i EFS. Dodatkowym źródłem wsparcia Strategii ZIT miast wojewódzkich i powiązanych z nimi funkcjonalnie obszarów będą środki z POIiŚ 2014–2020 oraz POPW 2014–2020, służące jako źródło wsparcia wybranych, niezbędnych projektów komplementarnych wynikających ze Strategii ZIT [Programowanie 2014, s. 214]. Program ten przewiduje również możliwość udziału innych podmiotów, jak miasta wojewódzkie, i zakłada, że zarząd województwa będzie mógł zdecydować o finansowaniu ZIT w mniejszych ośrodkach – tzw. miastach regionalnych i subregionalnych oraz na obszarach powiązanych z nimi funkcjonalnie. W takiej sytuacji nasuwa się pytanie – czym są ZIT? Jak ma działać to narzędzie? Co i na jakich warunkach można dofinansować w ramach tego wsparcia?

ZIT jest definiowane w dokumentach jako narzędzie, którym jest nowa forma współpracy – zinstytucjonalizowana forma partnerstwa działająca w oparciu o przygotowaną wspólnie strategię. Przy pomocy tego instrumentu partnerstwa jednostek samorządu terytorialnego (JST) miast i obszarów powiązanych funkcjonalnie (miasto i samorządy znajdujące się w jego oddziaływaniu) mogą realizować wspólne przedsięwzięcia i działania [MliR 2013]. Partnerstwo musi być formalne (np. stowarzyszenie lub związek międzygminny) i jest zobligowane do przygotowania wspólnej Strategii ZIT, w której znajdować się muszą najważniejsze cele i przedsięwzięcia przewidziane do realizacji. W założeniu te struktury powinny funkcjonować również po roku 2020 i być wspierane z funduszy przyznawanych w ramach programów regionalnych lub ze środków regionalnych.

Celem powstania ZIT jest uruchomienie mechanizmów współpracy samorządów, która będzie narzędziem wykorzystującym wspólne atuty i rozwiązywanie problemów. Dofinansowane działania mają być komplementarne, celowe i w odróżnieniu od dotychczasowych punktowych aktywności, wzajemnie powiązane i potrzebne wspólnocie lokalnej.

W dokumentach programowych wyszczególniono listę działań, które mogą być finansowane przez przyznane środki, o ile będą one reali-

zowane w określonych dokumentami strukturach za pomocą narzędzia ZIT. Należą do nich umieszczone na stronach MliR (2013) elementy:

- rozwój zrównoważonego, sprawnego transportu łączącego miasto i jego obszar funkcjonalny (np. wprowadzenie zintegrowanych kart miejskich, budowa systemów „parkuj i jedź”, parkingów i ścieżek rowerowych);
- przywracanie funkcji społeczno-gospodarczych zdegradowanych obszarów miejskiego obszaru funkcjonalnego – tzw. rewitalizacja (projekty łączące działania typowo inwestycyjne z miękkimi – np. przebudowa lub adaptacja budynków w zaniedbanej dzielnicy oraz aktywizacja zamieszkujących ją osób, które są zagrożone wykluczeniem społecznym – osoby pozostające długo bez pracy, rodziny wielodzietne, osoby niepełnosprawne);
- poprawę stanu środowiska przyrodniczego na obszarze funkcjonalnym miasta (np. usuwanie azbestu, ochrona istniejących terenów zielonych w miastach, wymiana źródeł ciepła na bardziej ekologiczne);
- wspieranie efektywności energetycznej (kompleksowa modernizacja energetyczna w budynkach mieszkaniowych polegająca np. na ocieplaniu budynków, wymianie okien i oświetlenia na energooszczędne, przebudowie systemów grzewczych);
- wzmacnianie rozwoju funkcji symbolicznych budujących międzynarodowy charakter i ponadregionalną rangę miejskiego obszaru funkcjonalnego oraz poprawę dostępu i jakości usług publicznych w całym obszarze funkcjonalnym (np. promocja produktu turystycznego wspólnego dla całego obszaru funkcjonalnego, poprawa systemu informacji dla cudzoziemców, poprawa jakości sanitariatów publicznych, usprawnienia dla osób niepełnosprawnych, bezpłatny dostęp do Internetu);
- wzmacnianie badań, rozwoju technologicznego oraz innowacji (np. rozwój usług oferowanych przez Instytucje Otoczenia Biznesu).

Narzędzie to może być w przyszłości działaniem usprawniającym zidentyfikowaną przez Hausnera [2013 s.140] dysfunkcję samorządności terytorialnej związanej z nieefektywną absorpcją środków unijnych, wyrażającą się w finansowaniu przedsięwzięć doraźnych i przypadkowych.

Współpraca między JST– rozwiązania instytucjonalne

Współpraca to termin bardzo ważny, modny i złożony. Definiowanie tego pojęcia nie jest łatwe, stąd w literaturze przedmiotu można znaleźć wiele jego definicji. Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji prezentuje definicje współpracy jako „współdziałanie polegające na skoordynowaniu wykonywanych zadań częściowych przewidzianych podziałem pracy” [Pszczółowski 1978, s. 273]. W kontekście ekonomicznym współpraca definiowana jest również jako „poziome powiązania między jednostkami gospodarki na podstawie zawieranych przez nie umów, porozumień umożliwiających lub ułatwiających realizację określonych zadań [Encyklopedia Ekonomiczna 1989, s. 195].

Zawicki i Mazur z zespołem opracowującym Metodykę Analizy Instytucjonalnej [2004, s. 91] zdefiniowali współpracę między JST jako inicjowanie, planowanie i realizację przedsięwzięć razem z innymi jednostkami samorządu i zaznaczyli, że nie jest ona celem, tylko sposobem doskonalenia zarządzania i rozwiązywania problemów lokalnych.

Badanie tak zdefiniowanej współpracy jest elementem Metodyki Analizy Instytucjonalnej opracowanej przez Małopolską Szkołę Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie oraz Canadian Urban Institute na zlecenie MSWiA w latach 2001–2004 w ramach pilotażowego programu Rozwoju Instytucjonalnego finansowanego przez środki EFS. W ramach tej metodyki autorzy zidentyfikowali obszar zarządzania pod nazwą Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego i zaproponowali diagnozę tego obszaru w urzędach gminy. Opierała się ona na wynikach wywiadu standaryzowanego³² przeprowadzonego w gminie indywidualnie dla każdego zdefiniowanego zakresu, w tym też dla obszaru współpracy. Rozwiązanie instytucjonalne zdiagnozowane w tym obszarze przyjmowały wartość w skali 1 do 5 na zasadzie kumulacji, tzn. osiągnięcie wyższego stadium było możliwe po spełnieniu wszystkich warunków stadium niższego. Zakresy poszczególnych stadiów prezentuje tabela 1.

³² Metodyka Analizy instytucjonalnej jest przygotowana w ten sposób, aby gminy same mogły ocenić poziom rozwoju poszczególnych obszarów. W przeprowadzonym badaniu wykorzystano wywiad, którego pytania były standaryzowane zagadnieniami zawartymi w formularzach analizy.

Tabela 1. Stadia Rozwoju instytucjonalnego dla kryterium – realizowanie przedsięwzięć we współpracy z innymi jednostkami terytorialnymi

Stadium 1	Stadium 2	Stadium 3	Stadium 4	Stadium 5
Urząd nie posiada wewnętrznych regulacji	Zostały określone formy oraz obszary współpracy urzędu z innymi JST	Urząd realizuje przedsięwzięcia we współpracy Urząd realizuje przedsięwzięcia we współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego przynajmniej w 1 zakresie, spośród: • przygotowanie wniosku o dotację ze środków zewnętrznych, • dostarczanie usług, • prowadzenie działań Informacyjno-promocyjnych, • tworzenie instytucji otoczenia biznesu, • inwestycje w infrastrukturę techniczną lub społeczną. Budżet roku bieżącego uwzględnia środki finansowe na realizację przedsięwzięć we współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego.	Urząd realizuje przedsięwzięcia we współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego przynajmniej w 3 zakresach, spośród: • przygotowanie wniosku o dotację ze środków zewnętrznych, • dostarczanie usług, • prowadzenie działań Informacyjno-promocyjnych, • tworzenie instytucji otoczenia biznesu, • inwestycje w infrastrukturę techniczną lub społeczną. Prowadzony jest monitoring przedsięwzięć, realizowanych przez urząd we współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego zgodnie z obowiązującymi zasadami. Wieloletni plan.	Stosowane regulacje wewnętrzne w zakresie współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego zostały poddane ocenie oraz udoskonalone zgodnie z obowiązującymi zasadami.

Źródło: Zawicki M, Mazur S. (red.) (2004), *Analiza instytucjonalna urzędu gminy – poradnik dla samorządowców*, wydanie II, s. 92.

Diagnoza obejmuje 9 obszarów, przy czym do stadium 2 przypisany jest 1 obszar, stadium 3 i 5 po dwa obszary, a w stadium 3–4 obszary do identyfikacji. Obszary te to konkretne inicjatywy administracyjne, które trzeba zdiagnozować w urzędzie i przypisać im wartości „występuje” lub „nie występuje”. Są one spójne z wytycznymi zawartymi w odpowiednim stadium, np. dla stadium 3 identyfikowano w urzędach istnienie dokumentacji w wyznaczonym zakresie oraz przyjęcie przez radę budżetu przeznaczanego na współpracę.

Metodyka AI zakłada modelowy poziom rozwoju gminy, który został określony następująco [Zawicki, Mazur 2004, s. 93]:

„Zostały określone formy oraz obszary współpracy urzędu z innymi jednostkami samorządu terytorialnego (np. udział w stowarzyszeniach działających na rzecz rozwoju gospodarczego). Urząd współpracuje z innymi jednostkami samorządu terytorialnego w wielu zakresach, m.in. dostarczaniu usług, promocji, tworzeniu instytucji otoczenia biznesu, przy inwestycjach w infrastrukturę techniczną lub społeczną i ubieganiu się o dotacje ze środków zewnętrznych. Istnieją oraz są stosowane mechanizmy monitorowania przedsięwzięć realizowanych we współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego. Regulacje wewnętrzne w zakresie współpracy między jednostkami samorządu terytorialnego poddawane są okresowej ocenie, a na jej podstawie dokonuje się zmian w obowiązujących regulacjach współpracy”.

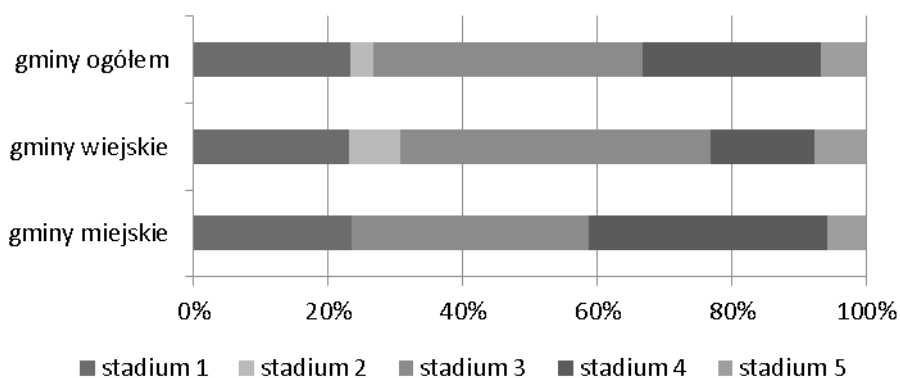
Ten modelowy przypadek określa nie tylko zasady i ewaluację procesu, ale również zakres współpracy. Prezentowany zakres w powiązaniu z obszarami, które zawarto w dostępnych materiałach, świadczy o tym, że ten rodzaj współpracy między JST może być użyteczny w korzystaniu z narzędzia, jakim są ZIT w nowej perspektywie finansowania działań strategicznych realizowanych przez instytucje lokalnie.

W latach 2012–2013 w oparciu o metodykę AI zdiagnozowano poziom rozwoju instytucjonalnego w 30 gminach na Podkarpaciu (17 miejskich i 13 wiejskich, 19% ogółu gmin na Podkarpaciu), w tym gminy miejskie Rzeszów – obecna stolica województwa, Krosno, Przemyśl i Tarnobrzeg – dawne stolice województw (do 1998, w czasie podziału Polski na 49 województw). Średnia wartość wskaźnika dla badanego obszaru to dla gmin miejskich 3,00, a dla gmin wiejskich 2,77. Szczegółowe dane dotyczące struktury poszczególnych stadiów w badanej populacji gmin prezentuje rysunek.1

Ze struktury stadium rozwoju dla badanej populacji gmin odczytujemy, że ponad 70% gmin osiągnęło stadium rozwoju instytucjonalnego na poziomie 3 i więcej. W takiej sytuacji warto przyrzeć się rozkładowi danych, uwzględniając założenia metodyki opisane w Poradniku [Zawicki, Mazur 2004, s. 7 i 91–94]. Z nich wynika, że punktem krytycz-

nym dla tego obszaru jest stadium 2, w którym urząd tylko określa obszary współpracy i posiada na to dokumenty, czyli zachowuje się biernie. Dopiero następne kryteria wymagają od gminy czynnych działań administracyjnych (porównaj tabela 1).

Rysunek 1. Struktura stadium rozwoju instytucjonalnego dla obszaru współpraca z JST dla wybranych gmin woj. podkarpackiego (stan na lata 2012–2013)



Źródło: opracowanie własne.

Wśród analizowanych gmin miejskich 76% osiąga stadium 3 i więcej, przy czym struktura w poszczególnych przedziałach to: stadium 3–35%, stadium 4 to 35% i stadium 5 to 6% (por. rys.1). Struktura ta pozwala wnioskować, że wśród gmin miejskich, które opracowały regulacje dla procesu współpracy, większość jest aktywna i stara się rozwijać w tym zakresie. Stąd ponad 1/3 badanej populacji uwzględnia w swojej działalności (tj. w wieloletnich planach finansowych lub wieloletnich planach inwestycyjnych) realizację przedsięwzięć we współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego. Z badań wynika, że współpraca w obecnym mieście wojewódzkim Rzeszowie i dwóch byłych: Sanoku i Przemyślu jest w stadium rozwoju nr 4. Niestety, tylko 1 gmina z badanej populacji znajduje się w stadium 5, tzn. podjęła zadanie oceny i doskonalenia opracowanych wcześniej zasad współpracy. Fakt ten może niepokoić, gdy zinterpretujemy go jako brak zainteresowania gmin doskonaleniem współpracy z innymi instytucjami.

Wśród badanych gmin wiejskich 69% osiąga poziom krytyczny, przy czym szczegółowa struktura gmin zakwalifikowanych do określonego stadium instytucjonalnego rozwoju obszaru współpracy z JST jest inna niż w gminach miejskich i przedstawia się następująco: stadium 3 osiągnęło 46%, stadium 4 – 15 % i stadium 5 – 8% (por. rys.1). W badanej po-

pulacji ok. 1/3 instytucji nie jest aktywna w procesie współpracy. Z badań wynika, że 23% nie posiada żadnych regulacji wewnętrznych dotyczących zasad prowadzenia współpracy z innymi jednostkami JST, a 8% posiada je, ale dalej w badaniu nie stwierdzono aktywności. Z tych gmin wiejskich, które aktywnie działają w obszarze współpracy, większość działa w nie więcej niż 2 obszarach wymienionych w stadium 2 (tj. przygotowanie, wniosku o dotacje ze środków zewnętrznych, dostarczanie usług, prowadzenie działań informacyjno-promocyjnych, tworzenie instytucji otoczenia biznesu, inwestycje w infrastrukturę techniczną lub społeczną) i uwzględnia środki w budżecie na realizację tych wspólnych aktywności. Dwie gminy spośród badanej populacji są bardziej aktywne i osiągnęły stadium 4 i tylko jedna (podobnie jak wśród badanych gmin miejskich) stadium 5, co świadczy o świadomych działaniach w kierunku udoskonalania obowiązujących w tym obszarze procedur.

Instytucjonalne warunki wykorzystania narzędzia ZIT – analiza pola sił

Czynniki sukcesu współpracy to problematyka badań, nad którą zastanawia się wielu uczonych. Jedną z istotniejszych publikacji jest opracowanie *Collaboration: What makes it work* przygotowane przez zespół Mattessich, Muray-Close, Monsey, które od pierwszej edycji w 1992 roku było cytowane ponad 1 000 razy³⁴. W tym opracowaniu autorzy na podstawie metaanalizy z 269 artykułów wyodrębnili 20 czynników sukcesu współpracy, pogrupowanych w 6 kategorii:

1. Otoczenie: historia współpracy, lider w otoczeniu, polityczna wola i klimat społeczny faworyzujący współpracę.
2. Charakterystyka partnerów: odpowiednio dobrany zespół, wzajemny szacunek, współpraca w imię interesów, zdolność do kompromisu.
3. Cechy procesu: zaangażowanie zespołu, wielowymiarowy proces podejmowania decyzji, elastyczność, przejrzysty podział ról, zdolność adaptacji, właściwe tempo pracy.
4. Komunikacja: jasny przekaz komunikacyjny w drodze formalnej i nieformalnej.

³⁴ Publikacja po raz pierwszy w 1992 roku opracowana przez parę naukowców Mattessich P W., Monsey B.R., którzy rozszerzając zespół o Murray-Close M., w kolejnych latach wznowili te publikacje czterokrotnie, uzupełniając i aktualizując wyodrębnione czynniki w kolejnych wydaniach. Ostatnie wznowienie ukazało się w 2005 roku. Do oszacowania liczby cytowań poszczególnych wydań wykorzystano analizę bibliometryczną Google Scholar.

5. Cele: konkretne, osiągalne cele, wspólna wizja i określone przeznaczenie.
6. Główne zasoby: dostateczny poziom środków, umiejętność dążenia do efektów (posiadanie tzw. liderów współpracy).

Te kategorie wykorzystywane m.in. przez Huxham & Vangen [1996, s. 5–17], Bronstein [2001, s. 297], Pierścieniak [2014] do opisywania interdyscyplinarnych modeli i struktur współpracy, mogą również służyć jako obszar warunków koniecznych, niezbędnych do realizacji procesu współpracy między instytucjami.

Odnosząc się do zaproponowanej w dokumentach charakteryzujących formy współpracy ZIT, która będzie warunkiem koniecznym w procesie pozyskiwania środków pomocowych z UE w nowym okresie programowania 2014–2020 w świetle pilotażowych wyników badań określających stadium rozwoju instytucji na Podkarpaciu w tym zakresie oraz z uwzględnieniem kluczowych czynników współpracy zidentyfikowanych na bazie literatury, można zaproponować zestaw sił sprzyjających i sił blokujących, wzbogacony o warunki konieczne, które gmina może/powinna uwzględnić, przygotowując się do wykorzystania narzędzia, jakim jest ZIT (tabela 2).

Tabela 2. Analiza pola sił dla procesu współpracy gminy z partnerami w ramach nowego narzędzia – Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT)

siły sprzyjające	siły blokujące
PROCES WSPÓŁPRACY GMINY Z PARTNERAMI W RAMACH ZIT Otoczenie	
stworzenie programu pozwalającego integrować cele gmin wyznaczone w ramach strategii terytorialnych	brak doświadczenia w opracowaniu reguł, zasad i dokumentacji związanej z formalną współpracą
udokumentowana historia współpracy, która świadczy o doświadczeniu	
Charakterystyka partnerów	
odpowiednio dobrany zespół tj. partnerzy, którzy posiadają cel, szanują się i są zdolni do kompromisu	historyczna rywalizacja, nierozwiązane spory, złe doświadczenia, nieumiejętność korzystania z kompromisu

Cechy procesu	
zaangażowanie pracowników w proces współpracy i motywacja ich do realizacji często dodatkowych zadań	brak systemu zachęt dla pracowników do zaangażowania w realizowaną pracę
realizacja współpracy w oparciu o bieżący monitoring przedsięwzięć (stadium 4 i ewaluację zasad stadium 5)	brak sformalizowanych zasad, regulacji w obszarze współpracy stadium 1
formalizacja zasad współpracy umożliwiająca precyzyjne określenie ról, zadań i odpowiedzialności pomiędzy partnerami (stadium 2)	brak monitoringu, oceny oraz udoskonalania zasad i zakresu współpracy – brak dążenia do stadium 4 i 5
elastyczność wypracowanych form współpracy pozwalająca na dostosowanie się do nowych, nieprzewidzianych warunków (nowe zasady prawne, dodatkowo partner itp.)	opracowanie zbyt sztywnych procedur współpracy, mało elastycznych i niezdolnych do adaptacji w zmieniających się warunków dynamicznego otoczenia
Komunikacja	
wypracowanie sprawnego systemu komunikacji	niejasne sformułowania w dokumentach, zasadach współpracy
sformułowanie zasad współpracy w sposób prosty, dbanie o dostępność do przyjętych założeń i wprowadzanych zmian	brak wypracowanego w ramach doświadczenia systemu komunikacji
Cele	
jasne cele sformułowane w strategii ZIT	konieczność wypracowania spójnego dokumentu strategicznego
ważne dla społeczności lokalnej	uwzględniającego potrzeby partnerów i jednocześnie możliwego do wykonania
wyznaczenie strategicznych kierunków (wspólnej wizji) rozwoju lokalnego – w ramach ZIT	
Główne zasoby	
doświadczenie w pozyskiwaniu środków we współpracy, które pozwoli na właściwą kalkulację budżetu	brak praktyki w konstruowaniu budżetu skutkująca możliwością niedoszacowania środków finansowych na zaplanowane do realizacji przedsięwzięcia
Występowanie liderów współpracy- szkolenie, motywowanie osób, które będą promować idee współpracy zorientowana na sukces	brak liderów sukcesu
	nieświadomość potrzeby wspierania zaangażowania pracowników w realizowane zadania i promowania sukcesu

Źródło: opracowanie własne.

Analizę pola sił autorka oparła na 6 kategoriach związanych z czynnikami sukcesu zidentyfikowanymi w literaturze [por. Mattessich, Monsey, Murray-Close 2001].

W obszarze otoczenia do sił sprzyjających można zaliczyć samo narzędzie, które będzie istotnym elementem wsparcia i częścią polityki

państwa wspierająca efektywność wykorzystania środków europejskich. Gminy, które znajdują się w stadium 3 i więcej mają tę przewagę, że realizowały już wcześniej wspólne przedsięwzięcia i mogą bazować na swym doświadczeniu, co jest ich atutem. Dla gmin, które tylko opracowały zasady i są w stadium 2, może to być elementem sprzyjającym współpracy, bo mają już określone reguły, które można użyć w procesie ZIT. Zasady te powinny być jednak elastyczne i pracownicy zaangażowani w taką współpracę dla lepszych efektów tej współpracy powinni znać cele i uczestniczyć w dobrze zorganizowanym systemie komunikacyjnym. Ważnym elementem jest również motywacja. Te gminy, które są już w 3 i 4 stadium rozwoju, mają doświadczenie w kalkulacji procesu współpracy, monitoringu jego działania i procesu doskonalenia, co ułatwi przyszłe pozyskiwanie środków, może być pomocne w uniknięciu błędów związanych z niedoszacowaniem budżetu przeznaczanego na zadania. Każde z tych doświadczeń jest ważne dla gminy w perspektywie ZIT.

Do głównych sił blokujących wykorzystanie narzędzia ZIT można zaliczyć brak doświadczenia gmin w pozyskiwaniu środków tych gmin, które osiągnęły 1 i 2 stadium rozwoju. To może mieć konsekwencje dla wszystkich kluczowych obszarów dobrej współpracy. Gminy, które nie opracowały jeszcze swoich regulacji zewnętrznych, więc nie mają doświadczenia w tym obszarze, muszą nadrobić zaległości. Formalne opracowanie reguł i zasad oraz wyznaczenie obszarów zgodnie z charakterystyką ZIT, która prezentuje tę formę współpracy jako zinstytucjonalizowaną formę partnerstwa nie jest łatwe i wymaga czasu. Praca ta na początek może być zbyt biurokratyzowana, związana z dużą formalizacją, wsparta jeszcze dokumentacją wymaganą ze względu na wydatkowanie środków pochodzących z UE, co można było zaobserwować w poprzednich okresach programowania. Uproszczenie jej będzie wymagać czasu. Brak doświadczenia związanego z wcześniejszym funkcjonowaniem w strukturach współpracy pomiędzy JST może wymagać opracowania systemu komunikacji.

W obszarze „charakterystyka partnerów” za siły blokujące można uznać wcześniejsze niepowodzenia we współpracy, spory, rywalizacje gmin oraz jakieś złe doświadczenia, które wystąpiły wcześniej przy współpracy lub przy wykorzystaniu funduszy unijnych.

Dla efektywnego wykorzystania nowego narzędzia, jakim jest ZIT, warunkiem koniecznym jest opracowanie strategii terytorialnych, w których ośrodki miejskie i powiązane z nimi obszary funkcjonalne będą umiały określić jasne cele, opracować plany ich realizacji i zmierzyć efekty, jakie zostaną osiągnięte na koniec.

Podsumowanie i wnioski

Z przeprowadzonych na Podkarpaciu badań, które ze względu na małą liczbę podmiotów można uznać za pilotażowe, wynika, że ok. 25% gmin biernie podchodzi do zagadnienia współpracy z JST. Pozostałe ponad 70% doświadczyło aktywnej współpracy.

Wśród badanych jednostek zidentyfikowano gminy, które wg zaproponowanej metodyki osiągają wysokie stadium rozwoju, co może stanowić swego rodzaju bazę benchmarkingową dla tego obszaru. Zdobyte doświadczenie przez te jednostki, które dziś są w wyższym stadium rozwoju instytucjonalnego, jest ważne, może pomóc uniknąć błędów przy realizacji ZIT, a dobre praktyki współpracy mogą być wykorzystane jako rozwiązania ukierunkowane na sukces.

Eksperti twierdzą, że w świetle takich rozwiązań jak ZIT zatwierdzonych dla Polski na lata 2014–2020, warto badać przygotowanie instytucji, takich jak gminy, do wykorzystania tego narzędzia. Dziś gminy są zainteresowane tym instrumentem, ale brakuje wiedzy na temat zasad i procedur jego uruchomienia. Nie istnieje jeszcze jasno określona procedura nawiązywania współpracy, a jak twierdzi Ratuszniak w opracowanej ekspertyzie (2013) taka wiedza jest potrzebna. Dotychczasowe praktyki współpracy, wypracowane metody, wiedza o procesie wg Słodowej-Helpa [2013, s. 52] będą pomocne.

Prezentowane rozwiązania podejmują więc bardzo aktualna tematykę, a opracowana diagnoza i zaprezentowane rekomendacje powinny być pomocne w realizacji współpracy w ramach ZIT i stanowią poszerzenie wiedzy w tym obszarze. Zaproponowana metodyka badań, wykorzystująca analizę pola sił połączoną z kafeterią zdiagnozowanych czynników sukcesu może być inspiracją do dalszych badań, które przyczynią się do rozwoju wiedzy w tym obszarze.

Bibliografia

Bieńkowska E. (2011), *Wstęp, w: Strategicznie dla rozwoju. Polityka rozwoju w zintegrowanym podejściu*, MRR, Warszawa https://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_rozwoju/Projekt_Zarzadzanie_Strategiczne_Rozwojem/Przydatne_dokumenty/Documents/Strategia.pdf (dostęp 3.10.2014)

Bronstein LR. (2003), *A model for interdisciplinary collaboration*, "Social Work", 48(3).

Encyklopedia ekonomiczna (1989), PWE, Warszawa.

Hausner J. (red.), (2013), *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Małopolska Szkoła Administracji.

Huxham C., Vangen, S. (1996), *Working together, key themes in the management of relationships between public and non-profit organizations*, "International Journal of Public Sector Management", 9(7).

Mattessich P., Murray-Close M., Monsey B. (2001), *Collaboration: What makes It Works, 2dn Edition: A Review of Research literature on Factors influencing Successful Collaboration*, Amhest H.Wilder Foundation, St. Paul, Minnesota.

MliR (2013), *Polityka Rozwoju/ Czym są Zintegrowane Inwestycje Terytorialne i jak będą realizowane*; http://www.mir.gov.pl/aktualnosci/polityka_rozwoju/Strony/Zasady_ZIT.aspx?M=N (28.09.2014).

Pierścieniak A. (2014), *Czynniki sukcesu struktur współpracy nauki z praktyką*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, XV/10, cz. II, Społeczna Akademia Nauk, Łódź.

Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020 Umowa Partnerstwa (2014); (28.09.2014) http://strateg.stat.gov.pl/strategie_pliki/Umowa_Partnersstwa_21_05_2014-1.pdf

Pszczółowski T. (1978), *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Ossolineum, Warszawa.

Słodowa-Helpa M. (2013), *Wyzwania stojące przed polskim samorządem lokalnym w perspektywie 2014-2020*, „Studia Oeconomica Posnaniensia”, vol.1, nr 6.

Wilczyński, R., (2011) *Odnova Wsi w Polsce u progu XV-lecia*, w: *Odnova Wsi – Opinie ekspertów*, IV Polski Kongres Odnovy Wsi, Wrocław.

Zawicki M, Mazur S. (red.) (2004) *Analiza instytucjonalna urzędu gminy – poradnik dla samorządowców*, wydanie II, Program Rozwoju Instytucjonalnego MSWiA.

Rafał Mazur³⁵

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny

Marketing wewnętrzny jako element rozwoju jednostek samorządowych

Internal Marketing as an Element of Development of the Self-government Units

Abstract: Article shows the importance of internal marketing, with the special acknowledgment of competence lifting, motivating process and creation of possibilities for the attendants in territorial self-government units to develop. It could go far towards more effective function and better agency customer service. Professional, well educated and content worker performs his duties much better, what has an impact on the customers' satisfaction.

Conducted researches show that motivation of the crew to self development and creation of the new solutions is not sufficient in the opinion of communal and county agency workers. Activities in the area of internal marketing are taken mostly by the executives in the opinion of responders. They focus mostly on communication at work, good atmosphere and trainings system.

Wider use of internal marketing could be fundamental factor of the organization development. Development of the communes and county depends mostly on quality of the personnel working in the local institutions, that should be distinguished by creativity and should be motivated to taking challenges and make the most of emerging chances.

Key words: human resources, development, innovations.

³⁵ Rafał.Mazur@zut.edu.pl

Wstęp

We współczesnych organizacjach, ze względu na potrzebę dążenia do rozwoju, wzrasta znaczenie zasobów ludzkich. Pracownicy są coraz częściej upatrywani jako źródło: pomysłów, koncepcji, usprawnień, nowych produktów. Personel mający kontakt z klientem ma również bardzo duży wpływ na jakość obsługi oraz późniejsze zadowolenie klienta.

Warto też dodać, że od wielu lat tradycyjna kompozycja marketingowa 4P jest poszerzana o piąty element, którym jest właśnie personel. Wynika to z dominacji ludzi, szczególnie w procesie świadczenia usług [Zajączkowski 2005, ss. 41–42].

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie możliwości wykorzystania marketingu wewnętrznego do podniesienia motywacji i kompetencji pracowników JST, co może pozytywnie wpłynąć na potencjał rozwoju tych organizacji.

W artykule postawiono tezę, że JST w ograniczonym zakresie wykorzystują narzędzia marketingu wewnętrznego, co niekorzystnie wpływa na rozwój jednostek samorządowych.

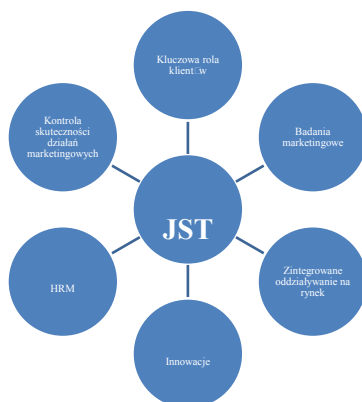
W jednostkach samorządowych urzędnicy powinni „służyć” społeczności lokalnej. Jest to możliwe wtedy, gdy będą oni odpowiednio kompetentni, motywowani, zadowoleni ze swojej pracy i efektywność podejmowanych przez nich działań będzie wyższa. Zauważalna jest również w tym przypadku zbieżność z założeniami marketingu wewnętrznego.

Nastawienie na lepszą współpracę jednostek samorządu terytorialnego (JST) ze społecznością lokalną daje możliwość uzyskiwania przewagi konkurencyjnej w ujęciu regionalnym [Malkowski, Malkowska 2011, ss. 55–63]. Niezbędne jest jednak bardzo szerokie podejście marketingowe już na najniższych szczeblach samorządowych, skierowane zarówno do odbiorców zewnętrznych, jak i do wewnętrznych struktur organizacji gminnych czy powiatowych.

Zasady marketingowe w jednostkach samorządu terytorialnego

Mimo że jednostki samorządowe nie są organizacjami działającymi dla zysku, powinny podobnie jak firmy komercyjne stosować zasady marketingowe (rys. 1).

Rysunek 1. Stosowanie zasad marketingowych w JST



Źródło: opracowanie własne.

W przypadku JST przestrzeganie ww. zasad powinno wiązać się z pewnymi wytycznymi, o których warto wspomnieć więcej, co jest czynione poniżej.

Zasada uznawania kluczowej roli klienta wydaje się bardzo oczywista dla organizacji komercyjnych. JST obsługują również tysiące klientów (tzw. petentów) i organizacje te powinny zaspokajać potrzeby społeczeństwa oraz służyć lokalnej społeczności. Zasada ta okazuje się ważna także w przypadku tego typu organizacji.

Kolejną zasadą, którą powinny stosować JST, jest **zasada badań marketingowych**. Badania marketingowe określane są mianem systematycznego projektowania, gromadzenia, zapisywania, analizowania i prezentowania danych w celu ułatwienia i udoskonalenia procesu decyzyjnego [Penc 1998, s. 35]. Mogą być realizowane własnymi środkami urzędów gmin czy starostw powiatowych. Można bowiem w wielu przypadkach pozyskać wystarczającą wiedzę na podstawie stosunkowo prostych badań ankietowych, konsultacji społecznych czy wywiadów, przeprowadzonych przez pracowników tych instytucji. Nie ma często potrzeby wydawania większych środków na zlecenie badań wyspecjalizowanym agencjom badającym rynek.

Inną zasadą konieczną do zastosowania jest **zasada zintegrowanego oddziaływania na rynek**. Powinna się ona sprowadzać do kompleksowego zastosowania kompozycji marketingowej. Chodzi o to, by oddziaływać na rynek przy pomocy wszystkich instrumentów marketingu łącznie. Narzędzia marketingowe powinny być wzajemnie skoordynowane i wspólnie podporządkowane zaspokajaniu potrzeb nabyw-

ców. Jednoczesne, zintegrowane, wieloinstrumentowe działanie jest o wiele skuteczniejsze niż działanie pojedyncze, wykorzystujące tylko jeden instrument. [Zajączkowski 2005, ss. 35–36]. Co prawda, w przypadku JST trudno mówić o tradycyjnym rynku, jednakże wiele działań tychże jednostek dotyczy świadczenia usług dla społeczności lokalnej i warto działać dla odbiorców profesjonalnie, wykorzystując zintegrowane oddziaływanie marketingowe.

Z kolei, **zasada innowacji** odnosi się do permanentnego wprowadzania zmian, które mają prowadzić organizację ku lepszemu. Należy w tym przypadku uświadamiać pracownikom konieczność ciągłego dostosowywania organizacji w taki sposób, aby lepiej zaspokajać potrzeby otoczenia, co w przypadku JST będzie dotyczyło lepszych usług, sposobu obsługi klientów itp.

Zasada HRM (*Human Resources Marketing*) wskazuje na możliwość skierowania orientacji marketingowej oraz jej zasad na obszar zarządzania zasobami ludzkimi, co nie wydaje się zbyt naturalne w przypadku JST. Podejmowanie działań marketingowych w obszarze zarządzania personelem odnosi się w tym przypadku do kreowania marki pracodawcy, która jest fundamentem psychologicznego kontraktu między JST a jej pracownikami. Istotną kwestią jest także rozwijanie form komunikacji wewnętrznej [Mazurek-Łopacińska 2011, ss. 550–552]. System komunikacji w JST umożliwia nie tylko stosowanie marketingu wewnętrznego, lecz jest wręcz warunkiem sprawnego funkcjonowania tego typu jednostek.

Ostatnia z wymienionych na rys. 1, **zasada kontroli skuteczności działań marketingowych**, odnosi się do potrzeby ciągłego nadzoru nad działalnością marketingową w organizacji, po to, aby wykryć nieprawidłowości (jeśli występują) i je wyeliminować. Nie można dopuścić do sytuacji, że dział (wydział) marketingu czy promocji będzie funkcjonował bez kontroli efektywności. Tym bardziej, że działalność marketingowa bardzo często wiąże się z ponoszeniem wydatków, które jednak przy skutecznym oddziaływaniu marketingowym są rekompensowane większymi przychodami, istotnym wzrostem udziału w rynku, lepszą reputacją wśród klientów, zainteresowaniem inwestorów itp.

Czynniki rozwoju JST

Specjaliści szacują, że czynników mających bezpośredni wpływ na rozwój organizacji jest około tysiąca. Nie sposób więc zwrócić uwagi na każdy z nich. Można jednak podzielić je na trzy grupy.

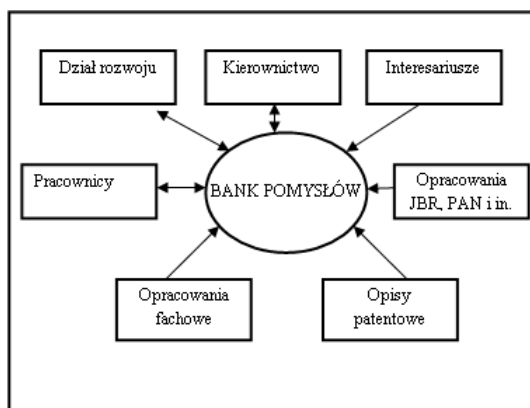
Do pierwszej z nich zaliczymy czynniki odnoszące się do wiedzy potencjalnych inwentorów, czyli w zasadzie do wszystkich pracowni-

ków organizacji. Warto, aby w JST pracownicy mieli dostęp do różnych informacji i danych, na bazie których mogliby usprawnić funkcjonowanie organizacji oraz doprowadzić do lepszego zaspokajania potrzeb interesantów.

Do takich źródeł inwencji można zaliczyć:

- Przede wszystkim samych interesantów, którzy bardzo często wskazują, co powinno się zmienić, w jakim kierunku powinien ewoluować np. obsługa klienta. Poza tym różne firmy z otoczenia, takie jak np. dostawcy czy przedsiębiorstwa doradcze. Niejednokrotnie wskazują oni szereg nieprawidłowości w funkcjonowaniu JST. Takie sugestie powinny również znaleźć się np. w tzw. banku pomysłów, gdyż może to zainspirować pracowników do poprawienia funkcjonowania organizacji (rys. 2).
- Wyniki współpracy z **placówkami naukowo-badawczymi** (PAN, uczelnie wyższe) Jak wynika z przeprowadzonych badań, taka współpraca podejmowana jest najczęściej z konieczności (w ostateczności), gdy JST nie mogą uporać się z jakimś problemem. Warto, aby była ona prowadzona permanentnie.
- Informacje dotyczące **wdrożonych usprawnień** w organizacji, a także w miarę możliwości urzędach gminnych czy powiatowych – chodzi o to, aby pracownicy zainteresowani rozwiązaniem jakiegoś problemu mogli zorientować się, jakie działania w tym zakresie zostały podjęte przez innych i jakie dały one rezultaty. Jest to konieczne, aby uniknąć powtórzenia niekiedy żmudnych i trudnych działań, a co za tym idzie przyspieszyć opracowanie nowego rozwiązania.

Rysunek 2. Źródła inspiracji dla potencjalnych inwentorów



Źródło: opracowanie własne.

- Dostęp do **fachowych czasopism i literatury** – co pozwala zorientować się w najnowszych trendach i rozwiązaniach. Dostęp taki mógłby być realizowany poprzez biblioteki w gminach, powiatach.
- Dostęp do **opisów patentowych**, które dają możliwości zapoznania się z obecnym stanem techniki, a niejednokrotnie stwarzają także możliwość zastosowania jakiegoś rozwiązania, które nie jest już chronione. Informacja patentowa stanowi wyspecjalizowaną dziedzinę informacji naukowo-technicznej i ekonomicznej. Obejmuje ona zbiór wiadomości o zgłoszonych do ochrony przemysłowych dobrach niematerialnych (np. wynalazkach, wzorach przemysłowych, użytkowych), zawiera także wiadomości o dokumentach ochronnych dotyczących tych przedmiotów i prawach ich właścicieli. Dostęp taki można uzyskać chociażby poprzez internetowe bazy Urzędu Patentowego RP czy Europejskiego Urzędu Patentowego, co nie wymaga dużych nakładów.
- Porównywanie się z najlepszymi – zakłada to **benchmarking**, który polega na konfrontowaniu własnej organizacji z innymi, działającymi w innych regionach kraju bądź za granicą.

Kolejna grupa determinant rozwoju innowacji to czynniki odnoszące się do pewnych **technicznych warunków** umożliwiających rozwój innowacji w JST. Potencjalni inwentyrzy muszą mieć dostęp do różnych urządzeń, które niejednokrotnie są niezbędne, aby móc obliczać, projektować, testować, ulepszać. Ważne jest, aby mieli możliwość przetestowania nowatorskich rozwiązań, tym bardziej, że są one niejednokrotnie bardzo skomplikowane.

Ostatnia grupa to **motywatory** do działań proinnowacyjnych. Nie wystarczy bowiem, że pracownicy będą mieli wiedzę i doskonałe warunki do tworzenia nowych rozwiązań. Bardzo często potrzebują jeszcze dodatkowych impulsów do tego, aby podejmować rozwojowe działania. W ramach procesu motywowania, należy zastosować narzędzia i instrumenty, zwane środkami motywacyjnymi, do których zaliczymy: **środki przymusu, zachęty lub perswazji** [Sekuła 1991, s. 29].

W procesie innowacyjnym stosowanie środków **bezpośredniego przymusu**, polegających na podporządkowaniu zachowań pracowniczych interesom i woli motywującego, wydaje się niezbyt trafne. Ze względu na to, że opierają się na karach i strachu, nie pozostawiają miejsca na interesy i oczekiwania pracowników. W pewnym sensie rolę tę pełnią: regulaminy, nakazy, zakazy, podpisane umowy i zobowiązania pracownika i inne przepisy zobowiązujące podwładnych do określonego zachowania w organizacji.

Bardziej odpowiednimi narzędziami, które można wykorzystywać w zakresie motywowania pracowników do działalności innowacyjnej, są środki zachęty i perswazji.

Środki **zachęty** mogą przyjmować formy wzmocnienia, pobudzenia systemowego i doraźnego. Należą one do najczęściej stosowanych w procesie motywacyjnym i mają charakter długotrwałego działania. Wzbudzają zainteresowanie pracą i skłaniają do aktywności poprzez nagrody materialne i niematerialne. Pozostawiają też pracownikom pewien margines swobody [Jasiński 2001, ss. 18–19]. Ważne jest więc, aby nie zapominać o tych środkach, szczególnie w działalności innowacyjnej i odpowiednio honorować inwentorów w postaci odpowiednich płac, premii, nagród, przywilejów itp.

Odpowiednim środkiem motywującym do działalności innowacyjnej jest **perswazja**. Oddziałuje ona na sferę umysłową człowieka, wiąże się ze zmianą postaw, nawyków i odczuć. Zakłada partnerstwo kierującego i podwładnego. Perswazja odwołuje się do motywacji wewnętrznej i ma charakter emocjonalny lub racjonalny. Najczęściej przyjmuje formę apelu, wmawiania, propagandy, konsultowania czy sugerowania [Jasiński 2001, ss. 18–19].

Jak można wywnioskować z powyższych wywodów, do kwestii rozwoju organizacji należy podchodzić kompleksowo. Władze organizacji (w tym także JST) muszą zwrócić uwagę na wiele spraw dotyczących czynników wpływających na rozwój JST, aby efektywnie wykorzystać potencjał innowacyjny drzemiący we własnych pracownikach.

Podjęcie sugerujące rozwój organizacji w oparciu o pomysły własnych pracowników może prowadzić do generowania tzw. endoinnowacji – innowacji uruchomianych w wyniku zastosowania inwencji opracowanej we własnej jednostce, tzw. innowacje pracownicze.

Marketing wewnętrzny jako źródło rozwoju JST

Rozwinięte kraje coraz częściej określa się mianem gospodarek opartych na wiedzy (GOW). Opierają się one na stosowaniu ludzkiego *know-how* we wszystkich procesach w organizacjach. W nowych realiach ekonomicznych przyrost wartości dodanej będzie efektem pracy umysłowej, a nie wytwórczej, dlatego, jak twierdzą badacze: „efektywny rozwój siły umysłowej narodu zadecyduje o przyszłej pomyślności państwa” [Dryden, Vos 2000, s. 294].

Koncepcja ta traktuje zasoby ludzkie firmy jak wewnętrzny rynek, na którym rolę klientów odgrywają pracownicy.

Marketing wewnętrzny bardziej szczegółowo można określić jako:

- rozpoznanie potrzeb pracowników,

- przygotowanie odpowiedniej informacji wewnętrznej, jako elementu systemu komunikacji marketingowej,
- tworzenie odpowiedniego klimatu organizacyjnego, warunków sprzyjających realizacji zadań, a także systemu motywacyjnego,
- koordynowanie działań służb personalnych z innymi działaniami podejmowanymi w organizacji [Pokorska 1996, s. 15].

Jak słusznie zauważają E. Biesaga-Słomczewska oraz K. Iwińska-Knop, wiedza, kompetencje pracowników oraz relacje między nimi pozwalają na wypracowanie wyjątkowej strategii działania, przede wszystkim ze względu na swoją unikalność [Biesaga-Słomczewska, Iwińska-Knop 2011, s. 513].

Podobne podejście proponuje koncepcja *Human Resources Marketing*, wskazując na możliwość wykorzystania orientacji marketingowej oraz jej zasad w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi. Podejmowanie działań marketingowych w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi odnosi się w tym przypadku do kreowania marki pracodawcy, która jest fundamentem psychologicznego kontraktu między firmą a jej pracownikami. Istotną kwestią jest także rozwijanie form komunikacji wewnętrznej. [Mazurek-Łopacińska, Sobocińska 2011, ss. 550–552]. System komunikacji w firmie umożliwia nie tylko stosowanie marketingu wewnętrznego, lecz jest wręcz warunkiem sprawnego funkcjonowania całej firmy.

Wykorzystanie narzędzi z zakresu komunikacji marketingowej jest szczególnie ważne w dobie realizacji strategii związanych z kreowaniem koncepcji nowych produktów, poszukiwaniem nowych rynków czy restrukturyzacji firmy [Mazurek-Łopacińska, Sobocińska 2011, ss. 550–552].

Zastosowanie marketingu wewnętrznego umożliwia uzyskanie efektu synergii, polegającego na uzyskiwaniu zwielokrotnionych korzyści dzięki umiejętnemu połączeniu części składowych przedsiębiorstwa [Encyklopedia Zarządzania].

Korzyści te mogą dotyczyć nie tylko pracowników, którzy, będąc odpowiednio motywowani, zarówno do pracy, jak i rozwoju, zwiększą efektywność i jakość wykonywanej pracy. Stosowanie marketingu wewnętrznego może przyczynić się w takim przypadku, do lepszego zaspokojenia potrzeb i większego zadowolenia klientów, co powinno być głównym celem funkcjonowania każdego przedsiębiorstwa. W dłuższej perspektywie mogą zyskać również pracodawcy, dzięki wyższej jakości pracy, świadczonej przez kompetentnych, profesjonalnych i zadowolonych pracowników.

Skuteczne realizowanie działań z zakresu marketingu wewnętrznego to również większe prawdopodobieństwo kreowania przez za-

trudnionych nowych rozwiązań, wdrażania usprawnień, tworzenia nowych produktów i usług, co w konsekwencji podniesie na wyższy poziom rozwoju przedsiębiorstwo i pozwoli na uzyskanie przewagi konkurencyjnej.

Marketing wewnętrzny w JST w woj. zachodniopomorskim

W celu zdiagnozowania sytuacji w zakresie stosowania marketingu wewnętrznego w jednostkach samorządowych, przeprowadzono w trzecim kwartale 2014 r. sondaż za pomocą metody CATI (*Computer Assisted Telephone Interviewing*). Jest to metoda sondażu telefonicznego wspomagana komputerem, co umożliwia integrację wywiadu z programem, szybkie rejestrowanie i sumowanie różnych wariantów odpowiedzi [Michalski 2009, s. 126]. Badanie zostało przeprowadzone w grupie 87 osób pracujących w jednostkach samorządowych (46 kobiet i 41 mężczyzn) w losowo wybranych urzędach gminnych i powiatowych w województwie zachodniopomorskim.

Celem przeprowadzonego badania było zweryfikowanie, w jakim zakresie w jednostkach samorządowych na terenie województwa zachodniopomorskiego, wykorzystywane są narzędzia marketingu wewnętrznego.

Ze względu na powszechność podejmowania działań marketingowych można postawić hipotezę, że w jednostkach samorządowych podejmuje się szeroko zakrojone działania z zakresu marketingu wewnętrznego.

Pierwsze zadane pytanie dotyczyło kwestii podejmowania działań z zakresu marketingu skierowanego na podwładnych. Dla uzyskania wiarygodnych informacji uznano, że istnieje potrzeba krótkiego wyjaśnienia, co jest rozumiane pod pojęciem marketingu wewnętrznego. Respondenci w 83,9% odpowiedzi wskazali, że w ich jednostce (urzędzie gminnym, powiatowym) są podejmowane działania z tego zakresu. W 14 przypadkach udzielono odpowiedzi negatywnej (16,1%).

Kolejne pytanie odnosiło się do najczęstszych działań z zakresu marketingu wewnętrznego podejmowanych w badanych jednostkach samorządowych. Respondenci mogli wybrać 3 najczęściej występujące czynniki. Najczęściej wskazywano, że w JST funkcjonuje przemyślana i efektywna komunikacja – 66,7% respondentów (tab. 1).

Dość często wskazywano, że w jednostce samorządowej buduje się sprzyjającą atmosferę dla efektywnej pracy oraz zorganizowany system szkoleń (odpowiednio 57,1% i 44,8% wskazań). Najrzadziej wybierano odpowiedzi odnoszące się do budowania: więzi między pracownikami oraz warunków do kreowania pomysłów i ich wdrażania (odpo-

wiednio 24,1% i 26,4% odpowiedzi). Warto dodać, że najczęściej respondenci wskazywali 2 warianty, mimo że mogli wybrać 3 najczęściej występujące.

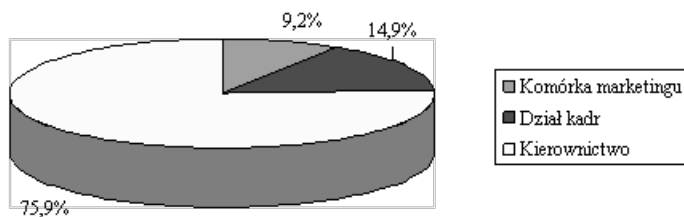
Tabela 1. Podejmowane działania z zakresu marketingu wewnętrznego

Rodzaj działania	Odpowiedzi [w %]
Przemyślana i efektywna komunikacja	66,7
Budowanie więzi między pracownikami	24,1
Tworzenie sprzyjającej atmosfery dla efektywnej pracy	47,1
Zorganizowany system szkoleń	44,8
Warunki do kreowania pomysłów i ich wdrażania	26,4
Inne	0,0

Źródło: badania własne.

Na pytanie „Kto odpowiada za podejmowanie działań z zakresu marketingu wewnętrznego?” najczęściej odpowiadano, że jest to kierownictwo (75,9%). Blisko 15% respondentów wskazało, że jest to dział kadr – zajmujący się zasobami ludzkimi, a nieco ponad 9% respondentów wskazało na komórkę marketingu (wydział promocji) (rys. 3).

Rysunek 3. Odpowiedzialność za działania z zakresu marketingu wewnętrznego



Źródło: badania własne.

Kolejne pytanie dotyczyło wykorzystywanych form komunikacji w firmie (tab. 2).

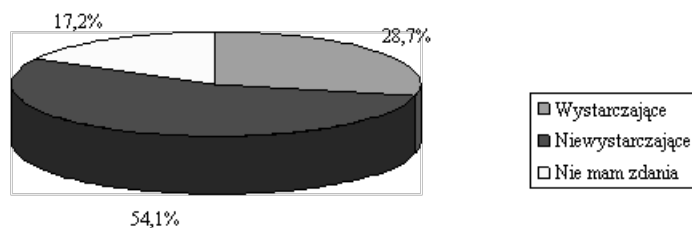
Tabela 2. Najczęściej wykorzystywane formy komunikacji w JST

Formy komunikacji	Odpowiedzi [w %]
Zebrania	34,5
Spotkania z przełożonymi	21,8
Zarządzenia przełożonych	37,9
Nieformalne rozmowy	28,7
Poczta elektroniczna	26,5
Strona internetowa	25,3
Gazetka firmowa	8,1
Tablica informacyjna	17,2

Źródło: badania własne.

Respondenci mieli możliwość wyboru 2 wariantów. Najczęściej wskazywano na zebrania i zarządzenia przełożonych (odpowiednio 34,5%, 37,9% wskazań). Ponad 28% badanych stwierdziło, że nieformalne rozmowy są najczęściej wykorzystywaną formą komunikacji w jednostce. Co czwarty respondent wskazał pocztę elektroniczną i stronę internetową jako sposób najczęstszego komunikowania się kierownictwa. Najrzadziej w badanych jednostkach przekazywano informacje poprzez gazetkę firmową (8,1%) oraz tablicę informacyjną (17,2%).

Zadano również pytanie dotyczące oceny motywowania pracowników do rozwoju (rys. 4).

Rysunek 4. Ocena motywowania pracowników do rozwoju

Źródło: badania własne.

Ponad 54% badanych wypowiedziało się, że zachęcanie zatrudnionych do rozwoju jest niewystarczające. Blisko 29% poddanych bada-

niom wskazało, że podejmuje się w ich jednostkach wystarczające działania motywujące pracowników do zwiększania wiedzy i doświadczenia. Nieco ponad 17% nie miało zdania.

Na pytanie: „Jakie 3 formy motywacji pracowników stosuje się najczęściej?” ponad 60 proc. respondentów wskazało dofinansowanie kształcenia, a ponad 58% możliwość awansu (tab. 3).

W dalszej kolejności wskazywano możliwość podnoszenia kwalifikacji: udział w szkoleniach (49,4%), bony podarunkowe (48,3%), wyższe zarobki, premie (36,8%), spotkania i wyjazdy integracyjne (31%).

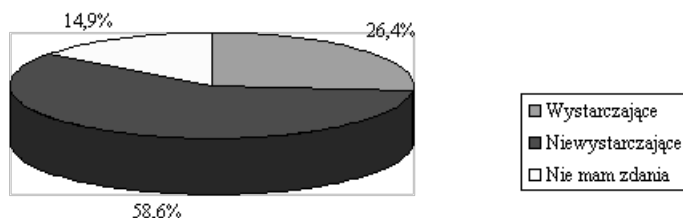
Tabela 3. Formy motywacji w badanych JST

Formy motywacji	Liczba wskazań	Odpowiedzi [w %]
Wyższe zarobki, premia	32	36,8
Możliwość awansu	51	58,6
Dofinansowanie kształcenia	53	60,9
Spotkania i wyjazdy integracyjne	27	31,0
Możliwość podnoszenie kwalifikacji poprzez udział w szkoleniach	43	49,4
Bony podarunkowe	42	48,3
Inne	13	15,0

Źródło: badania własne.

W trakcie prowadzonych badań zapytano respondentów o ogólną ocenę możliwości kreowania i wdrażania nowych pomysłów w JST. Większość spośród badanych określiła ogólne warunki do tworzenia nowych pomysłów i ich wdrażania jako niewystarczające (rys. 5).

Rysunek 5. Ocena warunków do kreowania i wdrażania nowych pomysłów



Źródło: badania własne.

Zadowolenie z istniejącej sytuacji w tym zakresie wyraziło ponad 26% respondentów. Blisko 15% poddanych badaniom nie potrafiło ocenić sytuacji w zakresie tworzenia warunków do kreowania nowych rozwiązań.

Zakończenie

Wyniki badań wskazują jednak na wiele niedostatków w zakresie odpowiedniego motywowania, podnoszenia kompetencji i ogólnego zadowolenia z pracy zatrudnionych w jednostkach gminnych i powiatowych. Na uwagę zasługuje przede wszystkim fakt, że ogólna ocena w zakresie warunków do kreowania nowych rozwiązań zdaniem blisko 60% respondentów jest niedostateczna. Niewystarczająco oceniana jest również motywacja pracowników do rozwoju, co niekorzystnie wpływa na funkcjonowanie tych jednostek w przyszłości. W całości potwierdza to postawioną tezę.

Działania w zakresie marketingu wewnętrznego w największej mierze podejmuje, zdaniem badanych, kadra kierownicza. Skupiają się one przede wszystkim na: odpowiedniej komunikacji, tworzeniu sprzyjającej atmosfery w pracy i zorganizowanym systemie szkoleń.

Bardzo ważny, oprócz zatrudnienia kompetentnych pracowników, jest ich rozwój. W tym kontekście ponad 54% badanych wypowiedziało się, że motywowanie zatrudnionych w urzędach gminnych i powiatowych do rozwoju jest niewystarczające. Nie daje to także perspektyw rozwojowych dla tych organizacji.

Aby organizacje (w tym JST) efektywnie rozwijały się, konieczne jest postawienie na zdobywanie wiedzy przez pracowników, stworzenie warunków, a także odpowiednią motywację zatrudnionych. Jak już wspomniano, w tych obszarach istnieje wiele niedostatków i warto położyć większy nacisk na rozwój personelu, jego odpowiednie motywowanie oraz zapewnienie lepszych warunków do kreowania nowych rozwiązań.

Takie możliwości daje marketing wewnętrzny. Postawienie na szersze wykorzystanie marketingu wewnętrznego może być istotnym czynnikiem rozwoju organizacji. Rozwój gmin i powiatów w dużej mierze zależy od jakości personelu zatrudnionego w lokalnych instytucjach, który powinien odznaczać się kreatywnością i być motywowany do podejmowania wyzwań. Personel każdej organizacji powinien rozwijać się, diagnozować i wykorzystywać pojawiające się szanse.

Bibliografia

Biesaga-Słomczewska E., Iwińska-Knop K. (2011), *Marketing wewnętrzny – mity i rzeczywistość [w:] Marketing przyszłości. Trendy. Strategie. Instrumenty, Marketing w działalności podmiotów rynkowych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.

Dryden G., Vos J. (2000), *Rewolucja w uczeniu*, Wydawnictwo Moderski i Ska, Poznań.

Encyklopedia Zarządzania, hasło: efekt synergii http://mfiles.pl/pl/index.php/Efekt_synergii.

Jasiński Z. (2001), *Motywowanie w przedsiębiorstwie*, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa.

K. Mazurek-Łopacińska, Sobocińska M. (2011), *Nowoczesne koncepcje zarządzania zasobami ludzkimi w kontekście rozwoju marketingu [w:] Marketing przyszłości. Trendy. Strategie. Instrumenty, Marketing w działalności podmiotów rynkowych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.

Malkowski A. Malkowska A. (2011), *Konkurencyjność obszarów peryferyjnych na przykładzie pogranicza polsko-niemieckiego*, „Journal of Agribusiness and Rural Development”, 2(20), Wyd. Uniw. Przyrod. w Poznaniu.

Michalski E. (2009), *Marketing. Podręcznik akademicki*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.

Penc J. (1998), *Leksykon biznesu*, Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa.

Pokorska B. (1996), *Marketing personalny*, „Handel wewnętrzny”, nr 1.

Sekuła Ż. (1991), *Motywowanie ekonomiczne w przedsiębiorstwie w warunkach gospodarki rynkowej*, Wyd. Naukowe Politechniki Wrocławskiej, z. 24, Wrocław.

Zajączkowski M. (2005), *Marketing-mix. Produkt i cena*, Wyd. Lega, Szczecin.

Fundusze unijne oraz aspekty
finansowe w realizacji strategii
jednostki samorządu
terytorialnego

Katarzyna Szara³⁶

Uniwersytet Rzeszowski

Ocena wykorzystania funduszy unijnych w gminach Podkarpacia

Assessment of Use EU Funds in the Municipalities of Podkarpackie

Abstract: The aim of the study was to assess the use of EU funds in selected municipalities of Podkarpackie. It was associated with the monitoring needs of the population and was conducted among randomly selected residents of the ten municipalities of Podkarpackie. The main problem was the need to determine the impact of investments co-financed from EU funds for the development of communities and improving the quality of life of residents. The analysis shows that residents positively evaluate the operation of the municipal authorities for obtaining and using EU funds. They know the objectives of the municipality, which received funding. The greatest benefit associated with the improvement and development of the communication network. Although the predominant response that it contributes to improving the living conditions at a medium level. Demands from residents are very different. Most often they involve the introduction of local amenities, which would have affected the quality of life. Young people indicate that despite the efforts of the municipal authorities, there is no development opportunities.

Key words: EU funds, evaluation, use.

³⁶ 33ksz@wp.pl

Wstęp

Ogromne możliwości rozwojowe dla naszego kraju i poszczególnych regionów wiążą się z korzyściami wynikającymi z pozyskania funduszy unijnych. Otrzymane środki finansowe stanowią szansę na wyrównanie dysproporcji pomiędzy regionami biednymi i bogatymi.

Jednostki samorządu terytorialnego mają bowiem, co wynika z istoty ich działania, zapewnić wspólnocie samorządowej jak najlepsze warunki życia. Szansą na finansowanie takich działań są środki pochodzące z funduszy Unii Europejskiej. Możliwość pozyskania środków z innych źródeł jest istotna w obszarze realizacji celów jednostek samorządowych najczęściej wiążących się z poprawą jakości bytu mieszkańców.

Celem opracowania jest próba oceny wykorzystania środków unijnych w wybranych gminach Podkarpacia.

Realizując przyjęty cel wykorzystano badania własne wykonane z użyciem kwestionariusza ankiety w 10 losowo wybranych gminach Podkarpacia. Gminy poddane analizie są zróżnicowane pod względem warunków a jednocześnie różnią się między sobą wielkością uzyskiwanego wsparcia. Główny problem wynikał z potrzeby określenia wpływu inwestycji współfinansowanych ze środków unijnych na jakość życia mieszkańców gmin. Stąd badaniami bezpośrednimi w gminach poddano losowo wybranych mieszkańców. W każdej z gmin uzyskano po 30 poprawnie wypełnionych kwestionariuszy poddanych analizie.

Środki unijne jako źródło finansowania inwestycji

Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego w zakresie swojego władztwa posiada szereg instrumentów umożliwiających swobodne modelowanie przestrzeni społeczno-gospodarczej. Ważnym zadaniem gminy jest wyznaczenie wizji i jej rozwoju poprzez podejmowanie inicjatyw społeczno-gospodarczych oraz współpracę z instytucjami rozwojowymi. Nie może ona być kreowana w oderwaniu od realiów bez znajomości jej słabych i mocnych stron oraz szans i zagrożeń, jakie mogą istnieć w otoczeniu [<http://www.sbc>].

Rozwój jest procesem pozytywnych zmian, obejmującym wzrost ilościowy oraz przekształcenia jakościowe [Kot 2003, s.14]. Proces ten powinien obejmować zmiany zachodzące jednocześnie w obszarze ekonomicznym, polegającym na transformacji czynników i zasobów regionalnych w dobra i usługi; społecznym, czyli poziom i jakość życia mieszkańców regionu, technologicznym przejawiającym się w postępie technicznym oraz ekologicznym mającym na celu proces wymiany między człowiekiem a środowiskiem [Samorząd 2005, s. 21].

Cele rozwoju lokalnego mają charakter uniwersalny, jednakże w określonych warunkach dokonuje się ich konkretyzacja. Podstawowe cele rozwoju powinny być rozpatrywane w następujących wymiarach: zaspokajanie potrzeb mieszkańców, wykorzystanie posiadanych zasobów oraz istniejących możliwości, zapewnienie integralnego rozwoju [Wojtasiewicz 1995, s. 177].

Obserwacje rozwoju lokalnego wskazują na ogromne znaczenie lokalnych władz administracyjnych jako najważniejszego czynnika wśród lokalnych aktorów [Markowski 1999, ss. 15–24].

Władza publiczna powinna nie tyle ingerować w poprawę warunków i jakości życia mieszkańców, ale także posiadać wiedzę o funkcjonowaniu rynku, kompetencje do interwencji oraz umiejętności nawiązywania dialogu z instytucjami rozwojowymi działającymi na terenie gminy. W praktyce warunki te są trudne do spełnienia, a wynika to z obiektywnych cech związanych z ułomnością instytucjonalną władzy publicznej jako specyficznej organizacji biurokratycznej, w której zawsze będzie występował mniejszy czy też większy brak realnych i/lub formalnych kompetencji. Skuteczne i efektywne prowadzenie procesów rozwoju jest wielce złożone i wymaga zintegrowanego procesu zdobywania wiedzy i doskonalenia umiejętności, nie tylko ze strony osób pracujących w administracji publicznej, ale też również osób zamieszkujących dany region [Markowski 2008, s. 27].

Władze jednostek samorządowych zobligowane są do tworzenia jak najlepszych warunków zamieszkania, obejmujących nie tylko dostępność mieszkań i warunki mieszkaniowe, ale również cały zespół ilościowych i jakościowych czynników kształtujących warunki bytu w miejscu zamieszkania (np. ład przestrzenny zabudowy, tereny zielone, tereny rekreacji i wypoczynku, obiekty sportowe, miejsca parkingowe, obiekty handlowo-usługowe). Władze gminne powinny ulepszać warunki pracy, obejmujące możliwość uzyskania pracy i dostępność miejsca jej wykonywania, a także obsługi. Rozumie się przez to szeroki wachlarz podstawowych usług dla ludności w sferze bytowej, oświaty, ochrony zdrowia i opieki społecznej, kultury, rekreacji i wypoczynku, a także usług wyspecjalizowanych oraz dostępność do miejsca ich lokalizacji.

Samorząd gminny, jako faktyczny gospodarz określonego terytorium, ponosi odpowiedzialność za warunki życia mieszkańców, rozwój gospodarczy, racjonalne zagospodarowanie przestrzeni, ochronę zasobów środowiska przyrodniczego i dziedzictwa kulturowego, czyli za organizację, strukturę, funkcjonowanie i rozwój lokalnego środowiska życia mieszkańców gminy. Takie działania władz gminnych będą

w konsekwencji powodować wzrost poziomu życia społeczności lokalnej [Wąsowicz, Ostrowski 2003, s. 68].

Priorytetem władz samorządowych w Polsce jest nadrabianie zaległości w dziedzinie infrastruktury powstałych w wyniku wieloletnich zaniedbań. Takie opóźnienie w stosunku do krajów zachodniej Europy stanowi jedną z głównych przeszkód w rozwoju społeczno-gospodarczym jednostek samorządu terytorialnego. Jedynym sposobem na skuteczne rozwiązanie przedstawionego problemu jest przeprowadzenie szerokiego wachlarza inwestycji, zwłaszcza tych o charakterze infrastrukturalnym. Podstawowym problemem jest ograniczoność środków finansowych, jakie samorządy terytorialne mogą przeznaczyć na inwestycje w stosunku do zgłaszanych potrzeb.

Dochody własne jednostek samorządu terytorialnego każdego szczebla nie zapewniają pożądanego tempa realizowania inwestycji, dlatego też bardzo ważną rolę odgrywa możliwość pozyskania środków finansowych z innych źródeł. Główne sposoby na zdobycie dodatkowych pieniędzy to dotacje ze źródeł publicznych, środki dłużne i prywatne, a także te pochodzące z Funduszu Spójności i funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. W przypadku polityki finansowej samorządów, źródła zewnętrzne stanowią znakomity sposób na dofinansowanie inwestycji rozwojowych [Sierak, Górniak 2011, ss. 7–8].

Możliwość aplikacji o środki, które zostały przyznane Polsce w przez Unię Europejską pozwalają stworzyć szansę dla rozwoju nie tylko kraju, powiatów, ale i gmin [zob. <http://www.funduszeeuropa.eu>].

Stan wykorzystania środków unijnych

W okresie programowania 2007–2013 na politykę spójności dla Polski przeznaczono z budżetu Unii Europejskiej 67,3 mld euro, a po uzupełnieniu o środki krajowe (11,86 mld euro – środki publiczne, około 6,4 mld euro – prywatne), wartość ta wzrosła do 85,56 mld euro [Stec 2011, s. 179].

Dane Komisji Europejskiej dotyczące wykorzystania funduszy unijnych na lata 2007–2013 pokazują, że Polska jest zdecydowanym liderem w ich wdrażaniu. Spośród wszystkich państw Unii Europejskiej Polska otrzymała największą kwotę funduszy. Wartość środków przekazanych przez Komisję Europejską wynosi prawie 16,5 mld euro. Dla porównania można podać, iż na kolejnych miejscach plasują się Hiszpania i Niemcy. Uzyskały one z Komisji Europejskiej kwoty ponad dwukrotnie mniejsze, bo odpowiednio 7,8 mld euro i 7,5 mld euro [Musiałkowska 2009, s. 243].

Według danych wygenerowanych z Krajowego Systemu Informatycznego KSI SIMIK 07-13 od początku uruchomienia programów do 14 września 2014 r. złożono 299,4 tys. wniosków na całkowitą kwotę dofinansowania 608,3 mld zł. W tym samym okresie podpisano z beneficjentami 103 026 umów o dofinansowanie na kwotę 408,9 mld zł wydatków kwalifikowalnych, w tym dofinansowanie w części UE 283,9 mld zł, co stanowi 100,5 proc. alokacji na lata 2007–2013. Wartość wydatków beneficjentów uznanych za kwalifikowane, wynikająca ze złożonych wniosków o płatność, wyniosła 295,7 mld zł, a w części dofinansowania UE 209 mld zł [<http://www.funduszeuropejskie.pl>].

Poziom dotacji unijnych w województwie podkarpackim na tle innych regionów Polski jest duży. Do 2014 roku zrealizowano 10 004 projekty na kwotę 36 059 565 524.

Wskaźnik wkładu UE na osobę wynosi na Podkarpaciu ok. 9 650 zł, a więc zdecydowanie więcej niż analogiczna wartość dla kraju wynosząca 8 185 zł. [<http://mapadotacji.gov.pl/statystyki-i-porownania>].

Podkreślić należy, iż dzięki tym pochodzącym z funduszy Unii Europejskiej środkom jednostki samorządowe, podmioty prywatne są w stanie realizować inwestycje. Jest to również rozwiązanie wybierane przez samorządy.

W tym aspekcie należy odnieść się do jakości życia mieszkańców gmin. Jakość życia to bardzo złożona kategoria o trudnym do określenia zakresie przedmiotowym i interdyscyplinarnym charakterze. Współtworzą ją: bogactwo, zdrowie, samopoczucie, bezpieczeństwo, stan środowiska, bogactwo duchowe i inne [zob. Kusterka 2003, s. 190].

Jakość życia mieszkańców stanowi ważny instrument polityki lokalnej. Jest to związane z informacją dla władz lokalnych, z której wypływają rekomendacje dotyczące działań rozwojowych czy interwencyjnych. Charakterystyka warunków życia pozwala ocenić sytuację, w jakiej znajdują się mieszkańcy danego obszaru. Istotnym jest określenie stopnia interakcji między warunkami a poczuciem satysfakcji i zadowolenia z życia. Wiąże się to z analizą potrzeb [Dziurawicz-Kozłowska 2002, ss. 77–99]. W niniejszym opracowaniu wskazano na wybrane elementy jakości życia mieszkańców w odniesieniu do inwestycji współfinansowanych ze środków unijnych. Podstawowym modelem opisującym potrzeby życiowe była tzw. hierarchia potrzeb.

Analizowane gminy są zróżnicowane, można więc stwierdzić, iż odzwierciedlają rzeczywistą sytuację na Podkarpaciu (tabela 1).

Tabela 1. Wybrane charakterystyki badanych gmin

Wyszczególnienie	Powiat	Powierzchnia (ha)	Ludność na 1 km ²	Dochody na 1 mieszkańca
Miejsce Piastowe	krośnieński	5 132	264	2 602,14
Gać	przeworski	3 596	130	3 102,46
Czarna	łańcucki	7 807	145	3 132,32
Boguchwała	rzeszowski	17 792	1 033	2 575,58
Tyczyn	rzeszowski	11 804	730	2 712,06
Frysztak	strzyżowski	9 063	116	2 916,36
Wiśniowa	strzyżowski	8 338	100	2 944,00
Krzeszów	niski	6 232	69	3 480,40
Nisko	niski	28 474	340	2 627,05
Grębów	tarnobrzeski	18 720	53	2 881,48

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych.

Analizowane gminy posiadają status gmin wiejskich. Wyjątkiem są gminy Boguchwała, Tyczyn i Nisko, zaliczane do gmin miejsko-wiejskich. Pod względem ludności przypadającej na 1 km² bezwzględnie dominuje gmina – miasto Nisko. Jest to także największa spośród analizowanych gmin. Ze względu na ulokowanie na terenie gminy miast większą liczbę ludności na km² odnotowano dla gmin miejsko – wiejskich Boguchwała i Tyczyn. Z gmin wiejskich największym wskaźnikiem ludności na 1 km² charakteryzowała się gmina Grębów.

Analiza dochodów gmin uzyskiwana na 1 mieszkańca wypada najkorzystniej dla gminy Krzeszów, klasyfikującej się powyżej średniej charakterystycznej dla województwa (3310 zł). Nieznacznie niższy dochód na 1 mieszkańca ma gmina wiejska Czarna i Gać. Największe różnice od średniej charakterystycznej dla Podkarpacia odnotowano dla gminy Miejsce Piastowe.

Tabela 2. Udział umów o dofinansowanie z programów operacyjnych

Podpisane umowy o dofinansowanie wg programów operacyjnych		% udział w umowach województwa	% udział w umowach powiatu
	2 013		
POLSKA	93 770	X	X
PODKARPACKIE	7 608	X	X
Powiat krośnieński	306	4,02	X
Miejsce Piastowe	36	0,47	11,76

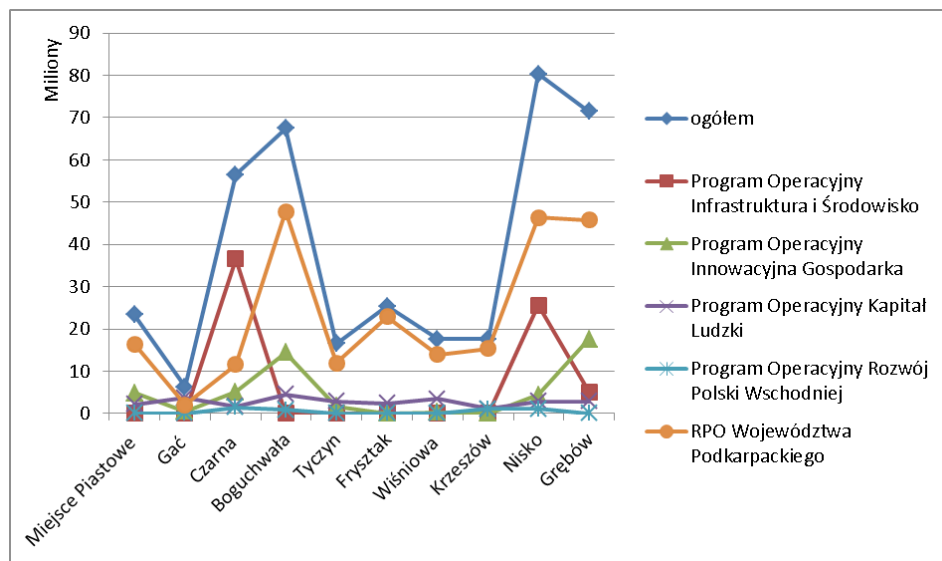
Powiat przeworski	255	3,35	X
Gać	18	0,24	7,06
Powiat łańcucki	247	3,25	X
Czarna	27	0,35	10,93
Powiat rzeszowski	730	9,60	X
Boguchwała	65	0,85	8,90
Tyczyn	40	0,53	5,48
Powiat strzyżowski	254	3,34	X
Frysztak	33	0,43	12,99
Wiśniowa	44	0,58	17,32
Powiat niżański	214	2,81	X
Krzeszów	22	0,29	10,28
Nisko	47	0,62	21,96
Powiat tarnobrzeski	195	2,56	X
Grębów	44	0,58	22,56

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych.

Liczba umów o dofinansowanie za okres od 2007 do 2013 roku była największa w przypadku gminy i miasta Boguchwała (tabela 2). Jest to związane z położeniem w pobliżu Rzeszowa i rozwojem obszarów zaliczanych do aglomeracji rzeszowskiej. Najmniejszą liczbę umów odnotowano dla gminy Krzeszów. Środki unijne stanowią znaczące źródło finansowania i wsparcia nie tylko dla miasta czy gminy, ale i powiatu. Stąd także powiat rzeszowski charakteryzował się dominującym udziałem liczby projektów w województwie. O około 2 krotnie mniejszy udział odnotowano dla powiatu krośnieńskiego. Zbliżony na poziomie ponad 3% udział liczby wniosków w liczbie wniosków otrzymanych w województwie charakteryzował powiaty przeworski, łańcucki i strzyżowski. Nieznacznie niższy odsetek odnotowano dla powiatu niżańskiego i tarnobrzeskiego.

Analiza wniosków dla powiatów pozwala na wskazanie udziału gmin w staraniach o pozyskanie wniosków. Największy procentowy udział w puli wniosków złożonych w powiecie mała gmina Grębów – prawie 23%. Kolejną pozycję zajęła gmina Nisko z wynikiem o 1% niższym. Gminy Wiśniowa i Frysztak z powiatu strzyżowskiego były gminami, które w porównaniu do umów otrzymanych przez pozostałe powiaty, podpisały najwięcej umów. Najmniejszą aktywność w przynależnym powiecie odnotowano dla gminy Tyczyn.

Rysunek 1. Całkowita wartość podpisanych umów w okresie programowania 2007–2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych.

W badanych gminach całkowita wartość podpisanych umów o dofinansowanie wynosiła łącznie ponad 382 mln zł (rysunek 1). Największą wartość dofinansowania (ponad 359 mln zł) uzyskano z RPO Województwa Podkarpackiego. Na drugiej pozycji uplasowało się wsparcie ze środków PO Innowacyjna Gospodarka, zaś kolejną pozycję stanowiły umowy podpisane w ramach PO Infrastruktura i Środowisko. Najmniejsza wartość umów o dofinansowanie została podpisana w ramach PO Rozwój Polski Wschodniej. Najwyższą wartość umów podpisano w gminie Nisko (na ponad 80 mln). Kolejną pozycję zajęła gmina Grębów, dla której wartość umów w stosunku do całkowitej wartości dla gmin wynosił 19%. O jeden punkt procentowy niższe dofinansowanie otrzymała gmina Boguchwała. Wartość umów dla gminy Czarna wynosiła 15%. Dla pozostałych gmin udział ten był na poziomie jednocyfrowym. Najniższe dofinansowanie stanowiące w strukturze uzyskanych środków tylko 2% uzyskała gmina Gać.

Na uwagę zasługuje dofinansowanie z RPO Województwa Podkarpackiego, które uzyskały gminy Boguchwała, Nisko i Grębów. Wartość umów była dla nich najwyższa i kształtowała się od 47 do 45 mln zł. Małą popularnością cieszyło się dofinansowanie projektów z PO Infrastruktura i Środowisko, z którego wsparcie korzystały tylko gmi-

ny: Czarna, Nisko i Grębów. Gminy te z wyjątkiem Grębowa uzyskały dofinansowanie z PO Rozwój Polski Wschodniej. Z tego programu korzystały również gminy Boguchwała i Krzeszów. Wszystkie gminy otrzymały wsparcie w ramach PO Innowacyjna Gospodarka, PO Kapitał Ludzki i RPO Województwa Podkarpackiego. W przypadku trzech gmin miejsko-wiejskich największa, bo aż 5-krotna różnica, wystąpiła pomiędzy gminą Nisko a Tyczyn. Wśród gmin wiejskich najniższe dofinansowanie uzyskała gmina Gać. Dofinansowanie zostało wykorzystane na następujących obszarach – tabela 3.

Tabela 3. Zakres rzeczowy wybranych projektów współfinansowanych ze środków unijnych

Wyszczególnienie	Wybrane rodzaje inwestycji
Miejsce Piastowe	Termomodernizacja budynków szkolnych, przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, poprawa powiązań drogowych, poprawa dostępu do edukacji
Gać	Poprawa dostępu do edukacji, pozyskanie nowych kwalifikacji
Czarna	Przebudowa sieci wodno-kanalizacyjnej, termoizolacja budynków, poprawa dostępu do edukacji
Boguchwała	Przebudowa infrastruktury drogowej, poprawa bezpieczeństwa, termoizolacja budynków, pozyskiwanie nowych kwalifikacji, poprawa dostępu do edukacji
Tyczyn	Przebudowa infrastruktury drogowej, podniesienie kwalifikacji, poprawa dostępu do edukacji
Fryszak	Budowa oczyszczalni, modernizacja obiektów sportowych, termomodernizacja obiektów, przebudowa drogi, poszerzenie oferty kulturalnej, pozyskanie nowych kwalifikacji
Wiśniowa	Termomodernizacja obiektów, pozyskiwanie nowych kwalifikacji, modernizacja systemu komunikacji, poprawa dostępu do edukacji
Krzeszów	Przebudowa połączeń drogowych, rozbudowa wysypiska, poprawa dostępu do edukacji, poprawa dostępu do atrakcji turystycznych
Nisko	Rewitalizacja gospodarki wodno – ściekowej, poprawa usług komunikacyjnych, termomodernizacja obiektów, poprawa dostępu do edukacji
Grębów	Modernizacja infrastruktury wodnej, oświatowej, sportowej, poprawa dostępu do edukacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie: mapa dotacji <http://www.mapadotacji.gov.pl/projekty>.

Inwestycje współfinansowane z funduszy unijnych a ocena warunków życia mieszkańców

W analizie z każdej gminy uwzględniono po 30 poprawnie wypełnionych kwestionariuszy. Wśród badanych dominowali mężczyźni (63%). Przeważały osoby w wieku do 25 do 35 lat, których udział stanowił 33,3%. Drugą liczebnie grupą były osoby do 25 roku życia (21,3%), zaś trzecią od 36 do 45 lat stanowiący 20,3%. Pozostałe osoby reprezentowały starsze wiekowo grupy. W przeważającej większości 46,3% respondenci legitymowali się wykształceniem wyższym. W ponad 66% były to osoby pracujące. Jedną trzecią badanych stanowili jednakże bezrobotni. Udział studentów i emerytów wynosił po 6%.

Analiza wyników badań przeprowadzonych wśród mieszkańców pokazała wyraźnie, iż w 45,7% osoby wiedzą, z jakich funduszy unijnych ich gmina otrzymała dofinansowanie. Pozostały większy odsetek osób badanych nie ma jednak takiej wiedzy. Mimo faktu występowania znacznej liczby reklam dotyczących funduszy unijnych, które wtapiają się w nasz krajobraz, osoby nie zwracają na nie uwagi. Oznaczeń jest tak wiele, iż stały się one elementem środowiska, obok którego przechodzi się obojętnie. Powodem braku takiej wiedzy może być również różnorodność wsparcia i trudności w rozróżnieniu, z jakiego funduszu pochodzą środki.

Ciekawe jednakże jest, iż w 63,3% respondenci wiedzą, na jakie cele gmina otrzymała dofinansowanie. Mimo posiadania wiedzy o celach dofinansowania oceny władz gminy pod względem starań o dofinansowanie są pozytywne. Około 40% badanych uznało działania władz w pozyskaniu funduszy jako dobre, zaś o 1% mniej jako dostateczne. Złą i bardzo złą ocenę tych prac przyznało łącznie 7,33%. Pozostali ocenili działania władz na bardzo dobry. Przewaga pozytywnych ocen powinna znaleźć przełożenie w zadowoleniu z inwestycji współfinansowanych ze środków unijnych.

Najwyższe oceny infrastruktury, świadczące o zadowoleniu w stopniu bardzo wysokim, kształtowały się w przedziale od 6 do 17,33%. Największy odsetek zadowolonych osób jest z współfinansowania inwestycji związanych z infrastrukturą transportową, zaś najmniej bardzo zadowolonych osób było z inwestycji w służbę zdrowia.

Odsetek osób bardzo niezadowolonych dla tej kategorii inwestycji był najwyższy i wynosił 20%. Bardzo niezadowolonych było również po 9% respondentów ze stanu inwestycji w oświatę i inwestycje poprawiające walory środowiska. Mniej więcej na zbliżonym poziomie kształtował się odsetek osób zadowolonych, o średnim poziomie zadowolenia i niezadowolonych z oceny inwestycji w infrastrukturę sportowo-rekre-

acyjną (od 21,67 do 25,33%). Z inwestycji społeczno-kulturalnych mieszkańcy gmin są zaś zadowoleni na poziomie średnim (36,67%). Niski odsetek zadowolonych z inwestycji odnotowano dla inwestycji w służbę zdrowia. Na poziomie 33% kształtowało się również umiarkowane, średnie zadowolenie z inwestycji w oświatę i poprawę stanu środowiska naturalnego.

Zdaniem respondentów inwestycje współfinansowane ze środków unijnych przyczyniają się do poprawy warunków życia mieszkańców w małym stopniu. Przekonanych jest o tym 41% badanych. W opinii 38% wpływ tych inwestycji na poprawę warunków życia jest średni. Trzykrotnie mniej ocenia ten wpływ na poziomie niskim. Pozostali ocenili wpływ tego wsparcia na bardzo duży i duży. Podobnie kształtował się rozkład odpowiedzi w przypadku oceny wpływu na rozwój gminy.

W ocenie konkretnych korzyści najczęściej wskazywane były te związane z rozwojem sieci komunikacyjnej (26,33 %) i stworzeniem warunków do rozwoju, modernizacji zaplecza kulturowego wpływającego na uatrakcyjnienie spędzania wolnego czasu (24,33%). Ważnym jest, iż respondenci dostrzegają również fakt, iż dzięki funduszom unijnym na ich terenie utworzone zostały nowe miejsca pracy (22%) oraz mieszkańcy gminy mieli możliwość podnieść swoje kwalifikacje (14,67%).

W opinii badanych w największym stopniu dzięki wsparciu ze środków unijnych rozwinęła się infrastruktura. Dostrzega to aż 40,71% badanych. Podczas wypełniania kwestionariusza wskazywano na konkretne utrudnienia, których doświadczyli mieszkańcy podczas przebudowy, modernizacji drogi, chodnika czy kanalizacji. W ocenie rozwoju gminy znaczny odsetek wskazań przyznano turystyce. Wiąże się to z zagospodarowaniem terenów atrakcyjnych turystycznie, oznakowaniem miejscowości, co pozwala w łatwy sposób na dotarcie do cennych obiektów sakralnych, kulturowych czy historycznych miejsc. Mieszkańcy szczególnie gmin wiejskich wskazują na wsparcie, które uzyskała gmina na rozwój rolnictwa. Podobny ponad 11% odsetek wskazań miał miejsce w przypadku pomocy społecznej.

Mieszkańcy gmin w przeważającej większości 71,3% uznali, iż wybór kierunku inwestycji w gminie finansowany ze środków unijnych powinien podlegać konsultacjom społecznym. W tej sprawie zdania nie miało 21,7% badanych. Podobny odsetek osób – 21% – stwierdził, iż nie korzystają z obiektów sfinansowanych ze środków unijnych. Wszyscy pozostali badani korzystają z udogodnień współfinansowanych ze środków unijnych. Wiąże się z tym również stopień zadowolenia z życia w danej gminie i miejscowości. Większość badanych, bo aż 56% jest raczej zadowolonych z miejsca, w którym żyje. Aż 3,5-krotnie mniej jest

bardzo zadowolonych, a 19% nie potrafi tego określić. Pozostali respondenci nie są zadowoleni z miejsca zamieszkania.

Mieszkańcom w ich gminach najbardziej brakuje poczucia bezpieczeństwa, na które wskazano w 33%. Na pewno sytuacja w kraju, a także na świecie, znalazła przełożenie w udzielonych odpowiedziach. Jednak drugim istotnym dla mieszkańców utrudnieniem są niedogodne połączenia lub brak połączeń komunikacyjnych, na które wskazano w 28,7%. Mieszkańcy dostrzegają trudność w dostępie do obiektów użyteczności publicznej (13,3%) oraz potrzebę poprawy estetyki otoczenia (9,67%). Jest to ciekawe, ze względu, iż poszczególne gminy, miejsca, przestrzenie zmieniają się na korzyść dzięki środkom unijnym. Oczywiście potrzeba uatrakcyjnienia miejsc, w których żyją ankietowani, zasługuje w jak największym stopniu na zrealizowanie.

Potrzeb jest więcej. Mimo prac związanych z poprawą infrastruktury komunikacyjnej, respondenci wskazują na potrzebę poprawy stanu technicznego dróg. Działania te mają w opinii badanych poprawić jakość ich życia, co zgłosiło 22,4% badanych. Część osób – 21,8% – wskazuje na potrzebę modernizacji, instalacji oświetlenia ulicznego. Sprawą, która w opinii badanych zasługuje na realizację, jest budowa czy też modernizacja chodników. Aż dla 18% respondentów ma ona znaczenie. W przypadku identyfikacji potrzeb, które miałyby poprawić jakość życia mieszkańców, potwierdza się niska ocena infrastruktury sportowej w gminach. Świadczyć o tym może wskazanie przez 13,9% badanych na potrzebę budowy obiektów sportowych. Stopień niezadowolenia związany z niedogodną, niedostateczną komunikacją znalazł swoje przełożenie w 10,9% wskazaniach na potrzebę usprawnienia systemu zbiorowej komunikacji. Ponad 6% badanych mieszkańców gmin wskazuje na potrzebę zwiększania liczby parków i terenów zielonych. Potrzebę wprowadzenia ograniczeń w ruchu drogowym dostrzega 5,1% badanych. Pozostali wskazują na inne indywidualne potrzeby, których zrealizowanie przy wykorzystaniu środków unijnych nie jest możliwe ze względu na brak kwalifikowalności kosztów.

Ocena przez respondentów sytuacji własnej wypadła najkorzystniej w przypadku zdrowia, życia rodzinnego, zaspokojenia potrzeb życiowych i zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, które to w każdym przypadku zostały ocenione na poziomie bardzo dobrym i dobrym. Najniższy odsetek 75,3% ocen dotyczył zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, zaś w 82,9% ludzie są zadowoleni ze swojego życia rodzinnego. W ponad 72% mieszkańcy badanych gmin są również zadowoleni ze swojego życia religijnego. Przewaga ocen odzwierciedlających średnie zadowolenie dotyczyła możliwości rozwoju. Na tę zmienną wska-

zono również w 27,8% w najniższych dostatecznych i niedostatecznych ocenach. Oprócz potrzeb rozwoju niskie noty uzyskała zmienna „ilość czasu wolnego”. W przypadku 24% badanych, oceniając ją jako dostateczną lub niedostateczną, wskazali oni na potrzebę jej poprawy. Ocena jakości życia badanych osób wypadła jednak bardzo optymistycznie. Ponad 66% oceniło ją jako bardzo dobra i dobrą. Niezadowolonych ze swojej jakości życia było tylko 9%. Pozostali ocenili ją jako zadowalającą.

Wnioski

Z badań wynika, iż analizowane gminy Podkarpacia uczestniczą czynnie w pozyskaniu środków unijnych. Finansowane z nich są projekty dotyczące m.in. infrastruktury komunikacyjnej, wodnej, nauki, edukacji. Ocena wsparcia, dokonana w większości przez ludzi w wieku produkcyjnym, legitymujących się wykształceniem wyższym, pozwala optymistycznie odnieść się do postrzegania wykorzystania środków unijnych. Mieszkańcy dostrzegają zarówno celowość, jak i wagę finansowania z funduszy. Jakkolwiek w największym stopniu są zadowoleni z inwestycji związanych z infrastrukturą transportową.

Mimo pozytywnych, wysokich ocen dotyczących sytuacji osobistej, rodzinnej, wskazują na potrzeby, które w ich opinii pozwoliłyby poprawić jakość ich życia.

W zetknięciu z konkretnym miejscem, jakim jest gmina, badani wskazują (mimo wiedzy o realizacji inwestycji przy wsparciu środków unijnych) na dalsze potrzeby poprawy stanu dróg, chodników czy połączeń komunikacyjnych. Niedostatecznie oceniają finansowanie inwestycji związanych z służbą zdrowia, komunikacją czy dostępnością do obiektów użyteczności publicznej.

Mimo dostrzegania korzyści z inwestycji finansowanych ze środków unijnych, badani stoją na stanowisku, iż nie zaspokaja to wszystkich potrzeb mieszkańców. Potrzebę wykorzystania wsparcia ze środków unijnych dostrzegają oni w stworzeniu możliwości rozwoju i poprawie bezpieczeństwa.

Podsumowując, należy stwierdzić, iż mimo pozytywnie ocenionego wsparcia przez ludność gmin Podkarpacia, dostrzega ona wiele potrzeb, których zaspokojenie wpłynęłoby – w subiektywnej ocenie – na jakość życia.

Bibliografia

Dziurowicz-Kozłowska A. (2002), *Wokół pojęcia jakości życia. Psychologia jakości życia*, t.1, Szkoła Wyższa Psychologii Społecznej, Warszawa.

- <http://mapadotacji.gov.pl/statystyki-i-porownania> [15.09.2014].
- <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/OrganizacjaFunduszyEuropejskich/Strony/NSS.aspx> [11.03.2013].
- <http://www.mapadotacji.gov.pl/projekty> [15.09.2014].
- <http://www.sbc.org.pl/Content/7682/kochmanska.pdf> [10.06.2013].
- Kot J. (2003), *Zarządzanie rozwojem gmin a praktyka planowania strategicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Kusterka J. (2003), *Jakość życia w aspekcie wybranych wskaźników ekorozwoju* [w:] *Jakość życia w perspektywie nauk humanistycznych, ekonomicznych i ekologii*, J. Tomczyk-Tołkacz (red.), AE we Wrocławiu, Jelenia Góra.
- Markowski T. (1999), *Zarządzanie rozwojem miast*, PWN, Warszawa.
- Markowski T. (2008), *Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego i regionalnego* [w:] *Gospodarka regionalna i lokalna*, red. Z. Strzelecki, PWN, Warszawa.
- Musiałkowska I. (2009), *Wykorzystanie funduszy strukturalnych w Polsce po 2004 roku* [w:] *Polska pięć lat w Unii Europejskiej*, S. Kopacki (red.), wyd. Ibidem, Łódź, http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/poziom/Strony/postepy_nss_14092014_15092014.aspx [15.09.2014].
- Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego* (2005), red. W. Kosiedowski, Wydawnictwo TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń.
- Sierak J., Górniak R. (2011), *Ocena efektywności i finansowanie projektów inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego współfinansowanych funduszami Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Stec M. (2011), *Znaczenie funduszy pomocowych Unii Europejskiej dla spójności społeczno-gospodarczej polskich regionów* [w:] M.G. Woźniak (red.), *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, z. 18, Wyd. UR, Rzeszów.
- Wąsowicz K., Ostrowski T. (2003), *Przedsiębiorczość komunalna*, Oficyna a Walters Kluwer business, Kraków.
- Wojtasiewicz L. (1995), *Czynniki rozwoju lokalnego – nowe ujęcie metodologiczne*, Biuletyn KPZK PAN.

Elżbieta Wansacz³⁷

Górnoląska Wyższa Szkoła Handlowa w Katowicach

Realizacja strategii jednostki samorządu terytorialnego a fundusze unijne

Strategy Implementation of a Local Government and European Funds

Abstract: In many municipalities the budget is constructed on the basis of the expenditure plan and the expected performance in the current year, multiplying the percentages in the various departments and sections of the budget classification. Adjustments to individual trustees budget is primarily based on intuitive assessments and as a result of political pressure. Obtaining additional funds can not guarantee to obtain certain effects in the form of economic development, and only gives an allocated funds for a specific purpose. In these units usually lack long-term investment plans. Presenting the development strategies of municipalities and obtained EU funds use the example of Polish municipalities Uście Gorlickie and Slovak Zborov.

Key words: local government unit, strategy, management.

Wprowadzenie

Od samorządów wymaga się prowadzenia aktywnej i przemyślanej polityki na rzecz rozwoju gospodarczego regionu. Polskie samorządy chętnie angażują się w unijne programy, ale nie zawsze posiadają środ-

³⁷ elwan@interia.pl

ki finansowe, na wkład własny do realizowanych inwestycji. Gminy coraz częściej balansują na granicy maksymalnego dopuszczalnego zadłużenia. Kryzys gospodarczy, który spowodował zmniejszenie dochodów budżetu państwa, ma także wpływ na finanse samorządów. Jedne samorządy z powodu braku środków skreślają z realizacji inwestycje, inne zaciągają kolejne kredyty dla zabezpieczenia udziału własnego do realizowanych inwestycji z udziałem funduszy Unii Europejskiej. Dzięki kredytom powstają nowe drogi, boiska, baseny, hale sportowe a dotacje unijne nie zostaną stracone. Często ambicje decydentów powodują, że samorządy nie dokonując rachunku ekonomicznego rywalizują ze sobą o to, kto pozyska więcej pieniędzy unijnych czy wybuduje większy i bardziej reprezentacyjny obiekt.

Sam fakt, że samorządy utrzymują równowagę budżetową, nie oznacza jeszcze, że prawidłowo realizują przyjętą strategię. W wielu samorządach budżet konstruowany jest na podstawie planu wydatków i przewidywanego wykonania w roku bieżącym, powielając udziały procentowe w poszczególnych działach i rozdziałach klasyfikacji budżetowej. Korekty na rzecz poszczególnych dysponentów budżetu dokonywane są głównie na podstawie ocen intuicyjnych i w wyniku nacisków politycznych. Otrzymanie dodatkowych środków nie daje gwarancji uzyskania określonych efektów w postaci rozwoju gospodarczego, a jedynie powoduje wydanie przydzielonych środków na określony cel. W jednostkach tych brak zwykle długoterminowych planów inwestycyjnych. Wobec tego coraz większego znaczenia nabiera odpowiedzialność władz jednostek samorządu terytorialnego, nie tylko za administrowanie na danym terenie, ale także za skuteczne stymulowanie rozwoju lokalnego, którego efektem powinna być poprawa sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców.

Celem artykułu jest porównanie przydatności i problemów z wdrożeniem, a także przełożeniem na wymierne rezultaty społeczne strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego i jej przydatność w pozyskiwaniu środków Unii Europejskiej. Przedstawiając strategię rozwoju gmin oraz pozyskane środki unijne posłużę się przykładem polskiej gminy Uście Gorlickie i słowackiej Zborov.

Charakterystyka gmin przygranicznych Uście Gorlickie i Zborov

Gmina Uście Gorlickie leży w powiecie gorlickim, w województwie małopolskim, która bezpośrednio graniczy ze Słowacją. W skład gminy wchodzi dwadzieścia miejscowości, w tym dziewiętnaście sołectw. Jest to gmina turystyczno-uzdrowiskowa o charakterze rolniczym. Bo-

gactwem gminy są źródła wód mineralnych o zróżnicowanym składzie mineralnym w Uzdrowisku Wysowa-Zdrój. Na terenie gminy znajduje się 26 budowli sakralnych połączonych szlakiem architektury drewnianej, dwie z nich zostały w 2013 roku wpisane na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO (w miejscowościach Brunary i Kwiatów). Odnajdujemy tutaj także ślady I wojny światowej w postaci 13 cmentarzy projektu Dusana Jurkovića. W miejscowości Regietów mieści się największe w Europie centrum hodowli koni huculskich. Na ogólną powierzchnię przypada 60% terenów leśnych, wiele przełomów rzecznych i przełęczy górskich. Warunki przyrodniczo-geograficzne pozwalają na rozwijanie wielu form rekreacji, turystyka górską, piesza, rowerowa, a także jazda konna, narciarstwo czy sporty wodne.

Gmina charakteryzuje się bardzo słabym zaludnieniem ok. 6.718 [2013, USC Uście Gorlickie] mieszkańców na powierzchni 287 km², czyli około 23 osoby na km [stat.gov.pl]. Ludność w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym to 59,5 osoby. Na 1 000 mieszkańców pracuje 123 [stat.gov.pl], liczba osób bezrobotnych wzrasta, co przedstawia rys. 1. W 2013 łącznie zarejestrowanych bezrobotnych w Powiatowym Urzędzie Pracy w Gorlicach było 329 osoby [stat.gov.pl].

W 2012 [stat.gov.pl] roku dochody ogółem wyniosły 30,2 mln złotych, a wydatki 32,9 mln złotych. Na strukturę wydatków składają się następujące pozycje:

- 11,1 – wydatki majątkowe – inwestycyjne
- 21,8 mln zł wydatki bieżące (w tym 8,3 mln zł stanowią wynagrodzenia) [dane Urzędu Gminy Uście Gorlickie].

Dochody własne stanowiły 24,1% w dochodach ogółem budżetu gminy, zaś udział wpływów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych stanowił 26,8% dochodów własnych. W latach 2012–2013 100% wydatków majątkowych zostało przeznaczonych na cele inwestycyjne, które stanowiły ponad 30% budżetu gminy.

Drugą opisywaną gminą jest gmina słowacka – Obec Zborov. Zborov [2010, Strategia gminy Zborov, s. 4] leży w Beskidzie Niskim na wysokości 325 m n.p.m. w kotlinie nad potokiem Kamenec, który dzieli Beskid Niski na pasmo Busov na północnym zachodzie i Pogórze Ondawskie na południowym wschodzie. **Wysokość pagórkowatego do łagodnie górzystego terenu waha się od 300 do 700 m n.p.m.** Administracyjnie wchodzi w skład powiatu Bardejov, pod względem powierzchni 1156 ha należy do największych gmin tego powiatu. **Całkowita powierzchnia gminy Zborov wynosi 11 954 ha, grunty rolne są w większości wykorzystywane przez Spółdzielnię Rolniczą Magura w Zborovie, grunty leśne należą do wspólnot leśnych.**

Gmina posiada bardzo bogatą historię. Pierwsza wzmianka pisemna pochodzi z 1355 r., kiedy Zborov wchodził w skład majątku Smilno. Od 1414 r. należał do majątku Makovica. Niedaleko gminy znajdują się ruiny zamku Zborov. Znaczny ubytek ludności Zborova nastąpił w XV w. podczas najazdu polskich wojsk i w 1711 r. po stłumieniu powstania Rakoczego. W 1684 r. zamek zniszczyły wojska carskie. Miasteczko Zborov dysponowało prawem jarmarku, mieszkali tu tkacze, szewcy, krawcy, kuśnierze, a przybysze z oddalonych miasteczek przyjeżdżali tu na miejscowy targ. W gminie działała huta szkła, był młyn do mieleńia prochu strzelniczego i 2 tartaki. W latach 1669–1872 działała tu piarnia, następnie cegielnia, a w XIX w. octownia i gorzelnia. Mieszkali tu mistrzowie produkujący fajki, warzechy, piszczałki, płótno i koszyki.

Budżet gminy Zborov na rok 2010 wyniósł 76.028 EUR. Dla pokrycia zobowiązań budżetowych Gmina musiała pozyskać środki z kredytu udzielonego przez Dexia Bank Slovakia. Wynikało to z faktu, iż nakłady inwestycyjne Gminy przewyższyły jej wydatki o -10.289 EUR. Działania inwestycyjne nie mają charakteru dochodowego, ale przynoszą straty. Wynika to z faktu, iż Gmina Zborov nie realizuje inwestycji mogących przynosić korzyści w przyszłości, a inwestycje dotyczą jedynie kwestii związanych z ulepszaniem, modernizowaniem elementów użyteczności publicznej (finansowanie instytucji użyteczności publicznej).

Środki unijne pozyskane przez gminy Uście Gorlickie i Zborov w latach 2006–2013

Największym z projektów dofinansowanych ze środków UE w gminie Uście Gorlickie był „Park wodny w Wysowej-Zdroju” [Dokumentacja Urzędu Gminy Uście Gorlickie], realizowany w okresie od stycznia 2011 roku do września 2012 roku. Projekt zamknął się w łącznej kwocie 10,5 mln złotych, w tym dofinansowanie z EFRR wyniosło 4,2 mln złotych. Głównym celem projektu było ułatwienie dostępu do obiektów rekreacyjnych i sportowych na terenie województwa. Równie ważnym celem było utworzenie stałych miejsc pracy, zwiększenie ruchu turystycznego na terenie regionu oraz powstanie miejsc, które mają na celu aktywne zagospodarowanie czasu wolnego turystów i mieszkańców w tym także osób niepełnosprawnych. W wyniku realizacji projektu powstał 2-kondygnacyjny obiekt parku wodnego o powierzchni zabudowy 906,28 m², powierzchni użytkowej: 1479,48 m², kubaturze: 14 655,70 m³. Obiekt wyposażony został w następujące atrakcje: wodne i powietrzne stacje masażu, leżaki i ławeczki powietrzne, stacje masażu wodnego, gejzery, armatki i kaskady wodne oraz basen dla dzieci, jacuzzi i sauny (suchą i parową).

Kolejnym projektem, umiejscowionym na terenie Uzdrowiska był projekt pt. „Odnowa centrum Wysowej-Zdroju – modernizacja parku zdrojowego wraz z dojazdową infrastrukturą drogową” [Dokumentacja Urzędu Gminy Uście Gorlickie]. Prace inwestycyjne rozpoczęły się we wrześniu 2009 roku, a zakończyły w lipcu 2011 roku. Łączna wartość projektu to 6,3 mln złotych, dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej wyniosło 4,4 mln złotych. W ramach realizowanej inwestycji powierzchnia parku powiększyła się z 3,5 do 8,80 ha. Została zmodernizowana infrastruktura drogowa o długości 3,857 km. Powstał amfiteatr, fontanna, miejsca aktywnego i biernego wypoczynku, altany, ścieżki parkowe, rabaty kwiatowe, mostki łukowe. Dzięki temu projektowi wyrównano różnice w dostępie mieszkańców wsi do kultury, sportu i rekreacji.

Na początku 2014 roku zakończono rozliczanie projektu inwestycyjnego mającego na celu rozbudowę sieci kanalizacji sanitarnej w Wysowej-Zdroju [Dokumentacja Urzędu Gminy Uście Gorlickie]. Projekt rozpoczęto w sierpniu 2012, a zakończenie przewidziano na marzec 2014, przy czym jego wartość to około 1 mln złotych, z czego dofinansowanie z UE wyniosło ponad 600 tys. złotych. Efektem realizacji tego projektu jest rozbudowa sieci kanalizacji w Wysowej-Zdroju.

Kolejnym projektem z zakresu poprawy jakości środowiska naturalnego jest projekt dotyczący rozbudowy sieci sanitarnej w miejscowości Wysowa-Zdrój [Dokumentacja Urzędu Gminy Uście Gorlickie]. Realizowano go w okresie od czerwca 2009 roku do marca 2013 roku, a łączna wartość projektu wyniosła 2 mln złotych, przy dofinansowaniu z UE na poziomie 1,2 mln złotych.

Inwestycją związaną z powyższym projektem jest przebudowa i remont oczyszczalni ścieków Wysowej-Zdroju [Dokumentacja Urzędu Gminy Uście Gorlickie], którą przeprowadzono w okresie od kwietnia 2012 roku do listopada 2013 roku. Łączna wartość projektu wyniosła 4,5 mln złotych, przy dofinansowaniu 2,8 mln złotych. W ramach projektu został przeprowadzony gruntowny remont i przebudowa oczyszczalni ścieków w Wysowej-Zdroju, co ma bardzo ważne znaczenie dla całej gminy Uście Gorlickie.

Ważnym projektem realizowanym w gminie Uście Gorlickie był remont boisk położonych na jej terenie [Dokumentacja Urzędu Gminy Uście Gorlickie]. Projekt rozpoczęto w marcu 2009, a zakończono we wrześniu 2010 roku. Koszt projektu wyniósł 0,5 mln złotych, przy czym 300 tys. złotych to środki pochodzące z UE. W wyniku realizacji projektu zostały urządzone boiska wiejskie w ośmiu miejscowościach gminy.

Inwestycje z zakresu infrastruktury objęły również remonty świetlic wiejskich w Kunkowej i Skwirtnem, w Czarnej i Stawiszycy a także w Gładyszowie i Nowicy [Dokumentacja Urzędu Gminy Uście Gorlickie]. Celem tych projektów było zwiększenie dostępu mieszkańców do udziału w życiu kulturalnym poprzez remont świetlic wiejskich. Ze środków Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007–2013, na terenie gminy remontowano także chodniki (w Wysowej-Zdoju, Brunarach i Śnietnicy) oraz park w Uściu Gorlickim [Dokumentacja Urzędu Gminy Uście Gorlickie]. W celu zwiększenia aktywności mieszkańców oraz rozszerzenia oferty edukacyjnej na terenie gminy realizowane były projekty w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013, których celem jest wdrożenie kompleksowych programów rozwojowych w szkołach podstawowych z terenu gminy, wyrównanie szans edukacyjnych uczniów z grup o utrudnionym dostępie do edukacji oraz zmniejszanie różnic w jakości usług.

Kluczowe projekty inwestycyjne, zrealizowane na terenie gminy Zborov, współfinansowane przez Unię Europejską, dotyczyły przebudowy, remontu infrastruktury lokalowej. Inwestycje z zakresu remontu i przebudowy budynku szkoły podstawowej i przedszkola w miejscowości Zborov rozpoczęto w styczniu 2007 roku i zakończono w październiku 2010 roku [Dokumentacja Urzędu Gminy Zborov]. Łączna wartość tego projektu wyniosła 1 mln EUR, przy czym udział własny wyniósł 5% (ok. 52 tys. EUR). Celem głównym projektu była przebudowa, remont i wyposażenie przedszkola i szkoły podstawowej w miejscowości Zborov na rzecz poprawy jakości kształcenia i modernizacji placówki oświatowej.

Drugim ważnym projektem inwestycyjnym w gminie Zborov dotyczył remontu i rozbudowy remizy strażackiej [Dokumentacja Urzędu Gminy Zborov]. Projekt ten realizowano w okresie od lipca 2008 roku do marca 2011 roku, a łączna wartość projektu wyniosła 252 tys. EUR, przy czym udział własny wyniósł również 5% (12,5 tys. EUR). W efekcie inwestycja umożliwiła remont remizy strażackiej, wieży pożarniczej i ocieplenie budynku, co miało wpływ na zmniejszenie nakładów na energię elektryczną oraz przyczyniło się do poprawy wydajności cieplnej budynku. Poprzez rozbudowę i modernizację remizy wzrosła jakość pracy służb ratunkowych i bezpieczeństwo pracujących strażaków.

Ostatnia z analizowanych inwestycji dofinansowanych przez UE dotyczyła odnowy centrum miejscowości Zborov [Dokumentacja Urzędu Gminy Zborov]. Inwestycja ta została zrealizowana w okresie od marca 2009 roku do grudnia 2012 roku, przy czym łączna wartość inwestycji wyniosła 931,5 tys. EUR, przy wkładzie własnym gminy na po-

ziomie 5% (46,5 tys. EUR). Dzięki czemu zrewitalizowano strefę wypoczynku w centrum miejscowości Zborov (rys. 15). Działania projektowe przyczyniły się do powstania 3 ciągów komunikacyjnych, 3 parkingów, remontu i rozbudowy chodników, zamontowania oświetlenia ulicznego, rozbudowy przestrzeni publicznej, która obejmuje budowę krajobrazu i instalację nowych elementów małej architektury.

Strategie rozwoju gminy Uście Gorlickie i obec Zborov

W gminie Uście Gorlickie dokumentami strategicznymi dotyczącymi rozwoju są Strategia Rozwoju Gminy Uście Gorlickie z roku 1998 i Plan Rozwoju Lokalnego z 2004 r. Niestety oba dokumenty są nieaktualne, na ich podstawie trudno planować przyszłe działania mające na celu rozwój regionalny. Dodatkowo każda miejscowość posiada własny Plan Odnowy Miejscowości na lata 2011–18 lub 2013–22. Dla Uzdrowiska Wysowa-Zdrój dodatkowo został opracowany Plan Rozwoju Uzdrowiska Wysowa-Zdrój na lata 2009–2015. Strategia Rozwoju Gminy wykonana została przez Regionalny Ośrodek Usług Spółdzielczych w Krakowie Fundację Spółdzielczości Wiejskiej na zlecenie Urzędu Gminy w Uściu Gorlickim. Opracowanie wykonał zespół autorski przy dużym udziale mieszkańców gminy oraz przy wykorzystaniu dokumentów będących w posiadaniu Urzędu Gminy. W trakcie budowania strategii rozwoju sporo miejsca poświęcono metodyce pracy nad strategią, wychodząc z założenia, że wypracowanie najskuteczniejszych metod budowania strategii rozwoju gminy jest jednym z zadań w podjętym przedsięwzięciu. **Szczególną funkcję w trakcie realizacji strategii rozwoju gminy pełnią Stowarzyszenie Na Rzecz Rozwoju Gminy Uście Gorlickie.**

Misją gminy [1998, Strategia Rozwoju Gminy Uście Gorlickie, s. 40] jest stworzenie podstaw rozwoju społeczności lokalnej oraz zapewnienie warunków trwałego podnoszenia poziomu bytu materialnego i kulturalnego mieszkańców. Nieodłącznym elementem misji jest wykorzystanie walorów naturalnych, krajobrazowych, klimatycznych, wartości surowców mineralnych – wód źródłanych, a także uwzględnienie aspektów stworzenia niezbędnej infrastruktury dla mieszkańców, klientów, turystów i kuracjuszy.

Przyjęto następujące obszary strategiczne dla gminy: turystyka, rolnictwo, lecznictwo uzdrowiskowe, produkcja wód mineralnych, drobna wytwórczość, handel, przetwórstwo drewna, leśnictwo, kultura i oświata.

Do mocnych stron zaliczono funkcjonujące w Wysowej-Zdroju Uzdrowisko wraz z jego zasobami wód mineralnych, stadninę koni huculskich a także walory środowiska przyrodniczego (krajobraz pasm górskich,

zbiornik wodny Klimkówka, duże powierzchnie zalesione, malownicze doliny łąk i pastwisk, rzeki i potoki) oraz zasoby lasów i tradycje przetwórstwa drzewnego. Na terenie gminy znajduje się także Zespół Szkół Rolniczych w Hańczowej, który kształci znaczną część młodzieży i przygotowuje ją do prowadzenia gospodarstw rodzinnych i agroturystycznych, obsługi turystyki. Mocną stroną stanowią także liczne zabytki architektury sakralnej i bogactwo kulturowe gminy. Do słabych stron zaliczono braki w infrastrukturze technicznej przede wszystkim nawierzchni dróg, sieci kanalizacyjnej i wodociągowej oraz stosunkowo dużą odległość od większych rynków zaopatrzenia i zbytu.

Gmina Uście Gorlickie posiada atrakcyjne warunki naturalne we wszystkich porach roku. Mając na uwadze walory środowiska i potencjału naturalnego można założyć, że rozwój gospodarczy winien iść w kierunku zagospodarowania turystyczno-rekreacyjnego obszaru gminy. Rozwój rekreacji i turystyki koncentruje się wokół trzech głównych ośrodków: Uzdrowiska Wysowa-Zdrój, Stadniny Koni Huculskich w Regietowie, zbiornika wodnego Klimkówka. Gmina Uście Gorlickie posiada status Gminy Uzdrowiskowej, jest członkiem Stowarzyszenia Gmin Uzdrowiskowych w Polsce oraz Unii Gmin Turystyczno-Uzdrowiskowych, do których należą gminy: Krynica, Muszyna, Piwniczna, Uście Gorlickie, a także Związku Gmin Ziemi Gorlickiej. Samorząd terytorialny prowadzi obecnie działalność promocyjną walorów turystyczno-uzdrowiskowych gminy. Szansą dla gminy jest możliwość korzystania z potencjału środowiska do dalszego rozwoju gminy a w szczególności Wysowej-Zdroju jako ośrodka uzdrowiskowo-wypoczynkowego, wraz z intensywną promocją usług oraz obrzeża zbiornika Klimkówka. Zagospodarowanie turystyczno-rekreacyjne terenu zwiększy możliwości zatrudnienia miejscowej ludności w ochronie środowiska, rzemiośle, usługach turystycznych i handlu. Tworzenie gospodarstw rodzinnych z działalnością pozarolniczą pozwoli mieszkańcom na uzyskiwanie dodatkowych źródeł dochodu. Zwiększenie przetwórstwa drzewnego podniesie wartość dodaną sprzedawanych produktów i poprawi dochody ludności, a w dalszej kolejności budżet gminy. Szansą na rozwój jest także współpraca przygraniczna na bazie przejścia granicznego w Koniecznej.

Gmina Zborov realizuje swój rozwój w oparciu o dokument „Plan rozwoju społeczno-gospodarczego gminy Zborov na lata 2007-2013”. Ten program rozwoju społeczno-gospodarczego gminy jest podstawowym średniookresowym dokumentem programowym wspierającym rozwój regionalny na poziomie lokalnym gminy. Dokument nawiązuje do odpowiednich dokumentów strategicznych i programowych wspie-

rających rozwój regionalny na poziomie krajowym i regionalnym. Ten program rozwoju społeczno-gospodarczego i jego wdrożenie na poziomie lokalnym zapewniają stabilność działań związanych z planowaniem strategicznym wsparcia rozwoju regionalnego i korzystania z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności UE.

Dokument został przygotowany we współpracy z mieszkańcami gminy, przedstawicielami samorządu, przedsiębiorcami i trzecim sektorem, opiera się na rzeczywistych możliwościach gminy i regionu oraz odzwierciedla potrzeby mieszkańców gminy, związane z zapewnieniem realizacji strategicznego celu rozwoju gminy i regionu.

Wizja mieszkańców gminy Zborov [2010, Strategia Rozwoju Gminy Zborov, s. 6] przedstawia się następująco:

„My, mieszkańcy gminy Zborov, żyjemy w pięknym, czystym ekologicznie otoczeniu na obszarze górnego Szaryszu, w silnym i stabilnym gospodarczo regionie, prowadzimy aktywną współpracę z przygranicznymi terenami Rzeczypospolitej Polskiej, jesteśmy wykształceni i aktywnie uczestniczymy w życiu wspólnoty, mamy bogatą, dobrze rozwiniętą infrastrukturę, która służy nam i dużej liczbie turystów, sieć usług socjalnych gwarantuje naszym ojcom i matkom pogodną starość, a nasza młodzież aktywnie uczestniczy w pielęgnowaniu naszych bogatych, wielonarodowych kulturalnych i historycznych tradycji i rzemiosł, działa w kółkach zainteresowań i zespołach folklorystycznych”. Zaś celem strategicznym [2010, Strategia Rozwoju Gminy Zborov, s. 6] gminy jest zapewnienie wzrostu i stabilności poziomu życia mieszkańców gminy przez wykorzystanie zasobów ludzkich, przyrodniczego, kulturalno-historycznego i materialnego potencjału, zwłaszcza przez rozwój turystyki. Sformułowano także cele szczegółowe:

- Promocja i uatrakcyjnienie gminy przez wsparcie promocji i informatyzacji turystyki w gminie oraz remont istniejących i budowa nowych atrakcji w gminie.
- Wsparcie małej i średniej przedsiębiorczości w turystyce i gałęziach powiązanych, tworzenie wartości dodanej i wzrost zatrudnienia (wsparcie przedsiębiorców w turystyce; wsparcie rozwoju agroturystyki jako odrębnej branży turystyki; wsparcie małej i średniej przedsiębiorczości w branżach powiązanych z turystyką).

Analiza SWOT strategii jako mocne strony, podobnie jak w przygranicznej gminie Uście Gorlickie przedstawia potencjał przyrodniczy – drewno, czysta przyroda, park krajobrazowy, położenie w pobliżu uzdrowiska Bardejovské Kúpele (wody mineralne) oraz granicy z Polską. Mocną stroną jest także wyjątkowe wielonarodowe dziedzictwo kultury i historii. Zaś jako słabe strony wskazano niewystarczają-

cą długość sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, odpływ młodych i wykwalifikowanych ludzi, duży odsetek ludności romskiej, która korzysta ze świadczeń pomocy społecznej. Szansą na rozwój dla gminy Zborov są warunki dla rozwoju ruchu turystycznego, wzrost zainteresowania utrzymaniem tradycji ludowych i poznaniem korzeni historii i kultury, rozwój współpracy transgranicznej oraz możliwość uzyskania dotacji ze środków UE. Zagrożenia stanowi wyludnienie małych i przygranicznych miejscowości, niesprzyjające tendencje demograficzne oraz migracja głównie młodych ludzi.

Wdrażanie strategii, podobnie jak w Polsce, może wspierać Lokalna Grupa Działania (LGD), którą tworzą przedstawiciele sektora publicznego, prywatnego i non profit. LGD jest zakładana jako stowarzyszenie obywatelskie. Członkami stowarzyszenia mogą być osoby fizyczne i prawne. Członkami LGD mogą być podmioty zainteresowane, prowadzące działalność na terytorium gmin członkowskich. Są to osoby fizyczne i prawne, trzeci sektor i sektor publiczny. Członków wybiera walne zgromadzenie na podstawie złożonych wniosków. LGD ma na celu wszechstronne wspieranie zrównoważonego rozwoju obszaru, przede wszystkim na rzecz gminy, organizacji non-profit, małych i średnich przedsiębiorców i pozostałych podmiotów, działających na obszarze przy uwzględnieniu ochrony środowiska naturalnego. Głównym zadaniem jest spełnienie celu strategicznego, tj. podniesienie i utrzymanie poziomu życia mieszkańców gminy przy wykorzystaniu jego potencjału. Za pośrednictwem LGD można składać wnioski o dotacje z UE w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na działania skierowane na rozwój lokalny.

Przedstawione strategie rozwoju zarówno gminy Uście Gorlickie, jak i obec Zborov **zarazem były niezbędnym dokumentem do wniosku o udzielenie wsparcia finansowego ze środków Unii Europejskiej.** Opracowanie strategii było zlecane firmom zewnętrznym, które przygotowały je zgodnie z wytycznymi danego programu, nie do końca zwracając uwagę na specyficzne uwarunkowania rozwojowe gminy. Są one przestarzałe i nieuaktualniane, szczególnie dotyczy to gminy Uście Gorlickie. Gminy Uście Gorlickie i Zborov chcą się rozwijać, ale z drugiej strony nie potrafią realnie ocenić swoich możliwości finansowych i organizacyjnych.

Zakończenie

Samorządy borykają się z problemami związanymi z wdrażaniem strategii rozwoju i przełożeniem jej na wymierne rezultaty społeczne. Strategia rozwoju lokalnego często jest tylko suchym dokumentem lub nie-

zbędnym do wniosku o udzielenie wsparcia finansowego ze środków Unii Europejskiej. Opracowanie strategii jest zlecane firmom zewnętrznym, które przygotowują ją zgodnie z wytycznymi danego programu, nie zwracając uwagi na specyficzne uwarunkowania rozwojowe gminy. To złożone zagadnienie dotyczy wielu jednostek samorządowych, także tych, które dysponują formalnie przyjętymi strategiami rozwoju. Rozwój gminy – tak jak rozwój prężnej korporacji – zależy od zdolności do sformułowania strategicznych kierunków rozwoju, przyjęcia konkretnych programów operacyjnych oraz zmotywowania członków organizacji do realizacji zaplanowanych działań. To wyzwanie sprawia, że wójtowie muszą stawiać się menedżerami publicznymi, którzy zarządzają rozwojem swoich jednostek terytorialnych. Wymaga to oczywiście nowych kompetencji, obejmujących nie tylko znajomość nowoczesnych narzędzi zarządzania, ale i umiejętności ich stosowania w praktyce polskich samorządów.

Obie gminy doświadczają opisywanych wyżej problemów z wdrażaniem problemów. Sam fakt, że samorządy te utrzymują równowagę budżetową, nie oznacza jeszcze, że prawidłowo realizują przyjętą strategię. W obecnych czasach rozwój gminy – tak jak rozwój prężnej korporacji – zależy od zdolności do sformułowania strategicznych kierunków rozwoju, przyjęcia konkretnych programów operacyjnych oraz zmotywowania członków organizacji do realizacji zaplanowanych działań. Właściwie sformułowana i realizowana strategia rozwoju gminy powinna przyczynić się do redukcji niepewności funkcjonowania i rozwoju danej jednostki samorządu terytorialnego oraz stworzenia takich warunków, które z uwzględnieniem wymagań zmieniającego się otoczenia ułatwiają przełamywanie barier rozwojowych. Planowanie strategiczne w gminach to zaledwie część sukcesu. Istotą właściwie prowadzonych działań w samorządach powinna być kreacja takiego systemu wpierającego system zarządzania, którego zadaniem jest przełożenie strategii i służących jej realizacji, planów niższego szczebla, na konkretne cele i miary, które zapewnią sprawność procesów decyzyjnych. System ten powinien stwarzać możliwość szybkiego reagowania i podejmowania decyzji w przypadku zmieniających się warunków społecznych, gospodarczych czy politycznych. Takim narzędziem profesjonalnego zarządzania i rozwoju jednostek samorządu terytorialnego może być Zrównoważona Karta Wyników Kaplana – Nortona. Koncepcja ZKW Kaplana – Nortona pozwoli na skuteczne wdrożenie określonej strategii, co w efekcie przełoży się na szansę uzyskania znacznej przewagi konkurencyjnej w obszarach działania samorządu.

Bibliografia

Źródła internetowe

http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_cechter.display?p_id=602036&p_token=0.8721160108689219 (14.07.2014).

http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_cechter.display?p_id=602036&p_token=0.8721160108689219 (14.07.2014).

http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_cechter.display?p_id=602036&p_token=0.6060010644141585# (14.07.2014).

http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_cechter.display?p_id=602036&p_token=0.6060010644141585# (14.07.2014).

http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_cechter.display?p_id=602041&p_token=0.3579409420490265# (14.07.2014).

http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_cechter.display?p_id=602041&p_token=0.3579409420490265# (14.07.2014).

Krzysztof Dziadek³⁸

Politechnika Koszalińska

Projekty europejskie realizowane przez jednostki
samorządu terytorialnego a jednostki biznesowe
– istota, różnice i kluczowe problemy ich realizacji³⁹

Eu Funded Projects Implemented by Local Government Units and Business Units – Essence, Differences and the Key Problem of Their Implementation

Abstract: The considerations in this paper allow to indicate the key differences between investments projects conducted by the business units and the local government units, which are co-financed from EU funds. Moreover, based on analysis of the literature, author indicates the key problems that occur during the implementation of these projects.

Key-words: EU funds, infrastructure project, business project, local government units, business units

Wprowadzenie

Problematyka zarządzania funduszami unijnymi jest ważna i aktualna, nie tylko z punktu widzenia instytucji odpowiedzialnych za dystrybu-

³⁸ krzysztof.dziadek@tu.koszalin.pl

³⁹ Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2012/05/N/HS4/00282.

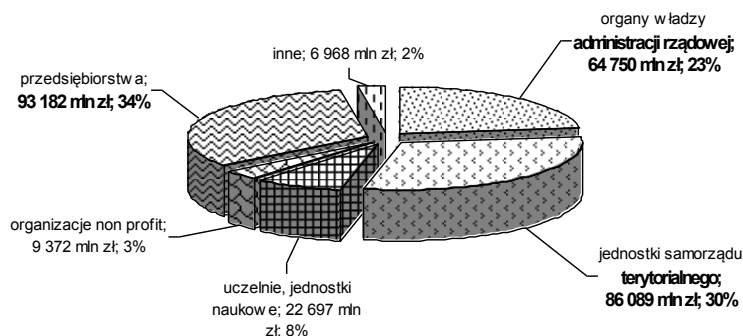
cję środków pomocowych⁴⁰, ale również biorców tychże funduszy, czyli beneficjentów. Pomoc z Unii Europejskiej (UE) może przybierać formę wsparcia bezpośredniego w postaci bezzwrotnych dotacji lub wsparcia pośredniego - tzw. instrumentów inżynierii finansowej⁴¹. Z punktu widzenia perspektywy finansowej 2007–2013 warto podkreślić, iż w 98% środki finansowe z unijnego budżetu trafia do polskich beneficjentów w postaci dotacji [Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową 2010, s. 10]. Jednocześnie zauważyć należy, iż pomimo faktu, że większość środków finansowych przewidzianych w ramach Narodowej Strategii Spójności 2007–2013 (NSS 2007–2013) została już zakontraktowana, to ich rozliczenie potrwa do końca 2015 r. Z danych Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju [2014] wynika, że według stanu na koniec września 2014 r., beneficjenci muszą rozliczyć jeszcze $\frac{1}{4}$ funduszy unijnych zaplanowanych w NSS 2007–2013, co stanowi niebagatelną kwotę 87,4 mld zł.

Istotną kwestią podczas wdrażania funduszy europejskich jest koncentracja na problemach pozyskiwania i rozliczania otrzymywanego wsparcia z UE wśród jednostek, do których skierowano najwięcej środków unijnych. W Polsce największą grupę beneficjentów funduszy unijnych w kończącej się siedmioletniej perspektywie finansowej reprezentują przedsiębiorstwa – 34% ogólnej puli środków finansowych oraz jednostki samorządu terytorialnego – 30% wszystkich funduszy (wykres 1).

⁴⁰ Autor ma tutaj na myśli przede wszystkim instytucje zarządzające programami operacyjnymi i regionalnymi programami operacyjnymi oraz instytucje pośredniczące.

⁴¹ Instrumenty inżynierii finansowej określa się jako zwrotne formy wsparcia finansowego przekazywane za pośrednictwem funduszy *venture capital*, funduszy poręczeń kredytowych, funduszy pożyczkowych oraz funduszy na rzecz rozwoju obszarów miejskich, czyli fundusze inwestujące w partnerstwa publiczno-prywatne. Większość tych środków skierowana jest do jednostek biznesowych zaliczanych do sektora małych i średnich przedsiębiorstw. W literaturze podkreśla się, że instrumenty zwrotne dają możliwość skorzystania ze wsparcia finansowego nie jednemu, jak ma to miejsce przy bezzwrotnych grantach, a kilku podmiotom. Poza tym pozwalają na uzyskanie tzw. efektu mnożnika. Wiąże się on z występowaniem efektu rolowania, czyli możliwością wielokrotnego wykorzystania tych samych środków [T. Kierzkowski 2009, s. 326; Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową 2010, s. 11].

Wykres 1. Rozdział funduszy unijnych w ramach NSS 2007–2013 z punktu widzenia kategorii beneficjentów (stan na koniec września 2014) *



* dane nie uwzględniają programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej

Źródło: [Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2014].

Celem głównym opracowania jest wskazanie podstawowych różnic między projektami dofinansowanymi z UE, realizowanymi przez przedsiębiorstwa (biznesowe projekty inwestycyjne) oraz jednostki samorządu terytorialnego (projekty infrastrukturalne). W artykule przedstawiono również istotne problemy, z którymi mają do czynienia te podstawowe grupy beneficjentów podczas wdrażania funduszy europejskich.

Pojęcie i klasyfikacja projektów europejskich

Projektem europejskim jest przedsięwzięcie współfinansowane w ramach programu operacyjnego, będące elementem określonej polityki UE, i w związku z tym, podlega on sformalizowanym procedurom pozyskiwania i rozliczania, oceny i kontroli środków finansowych przeznaczonych na realizację specyficznych celów. Cele te powinny być zbieżne ze strategicznymi priorytetami nakreślonym przez UE (dla perspektywy 2007–2013 są to strategiczne wytyczne Wspólnoty dla spójności), narodowymi strategicznymi ramami odniesienia (w Polsce NSS 2007–2013) oraz spójne z priorytetami danego programu operacyjnego.

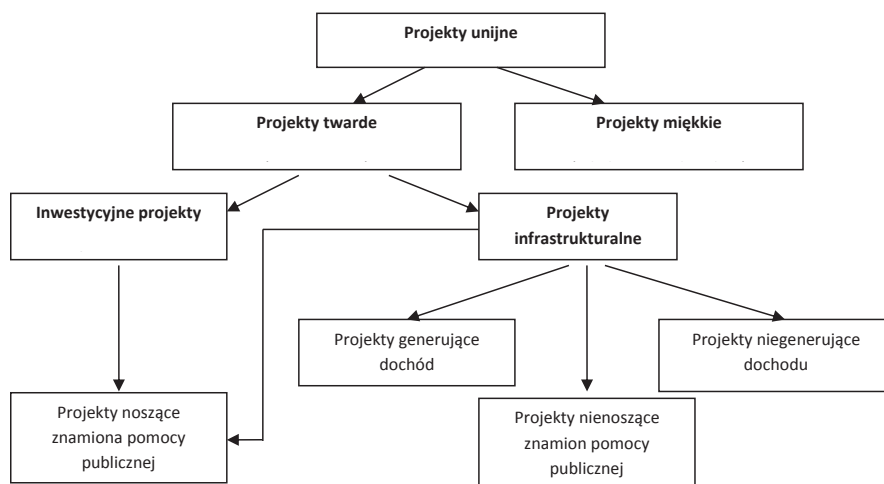
W praktyce zarządzania projektami dofinansowanymi z funduszy unijnych przyjmuje się podstawowy podział projektów na projekty twarde, czyli projekty inwestycyjne *sensu stricto* oraz projekty miękkie, do których zalicza się głównie przedsięwzięcia o charakterze doradczym i szkoleniowym [Kubera 2009, s. 126]. Dalsze rozróżnienie przed-

sięwzięć inwestycyjnych jest możliwe, przyjmując następujące kryteria klasyfikacji:

- status podmiotu, który jest inwestorem [Szot-Gabryś 2011, s. 38],
- generowanie lub niegenerowanie przez projekt dochodu [Tkaczyński i in. 2011, s. 165],
- noszenie lub nienoszenie przez projekt znamion pomocy publicznej [Kubera 2009, s. 12].

Klasyfikacje projektów europejskich według wskazanych wyżej kryteriów przedstawia schemat 1.

Schemat 1. Klasyfikacja projektów europejskich



Źródło: opracowanie własne.

Z punktu widzenia statusu podmiotu wdrażającego projekt inwestycyjny, można wyróżnić inwestycyjne projekty biznesowe (realizowane przez przedsiębiorstwa) oraz projekty infrastrukturalne (wdrażane przez jednostki samorządu terytorialnego). Odmienna specyfika obu typów projektów sprawia, iż obowiązują w nich odrębne zasady oceny projektów. Nieco inaczej wygląda również w przypadku tych przedsięwzięć sposób pozyskiwania i rozliczania funduszy unijnych.

Idąc dalej, projekty infrastrukturalne można podzielić na projekty, które generują dochód i nie generują dochodu. Do przedsięwzięć generujących dochód zalicza się inwestycję w infrastrukturę, za korzystanie z której pobierane są opłaty od jej użytkowników lub z innych tytułów (np. dzierżawy gruntu, najmu budynków itp.). W tego typu projektach kwotę dofinansowania z UE ustala się na poziomie tzw. luki w finan-

sowaniu⁴². Do projektów niegenerujących dochody zalicza się przedsięwzięcia, których koszt całkowity nie przekracza 1 mld euro, przedsięwzięcia podlegające zasadom pomocy publicznej, projekty finansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego oraz projekty związane ze wsparciem w ramach instrumentów inżynierii finansowej [Tkaczyński i in. 2011, s. 166].

Przyjmując trzecie kryterium klasyfikacji, wśród projektów europejskich można wyróżnić projekty noszące i nienoszące znamion pomocy publicznej. Projekty, które noszą znamiona pomocy publicznej podlegają regułom art. 107 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE), gdyż mogą negatywnie oddziaływać na konkurencję na unijnym rynku wewnętrznym. W rezultacie projekty podlegające regułom pomocy publicznej muszą uwzględniać warunki określone w programie pomocowym, które są mniej korzystne od ogólnych zasad dotyczących udzielania wsparcia w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych⁴³. Przykładowo dotacja unijna objęta pomocą *de minimis* zawiera ograniczenie dotyczące maksymalnego dofinansowania projektu ze źródeł krajowych i UE do wysokości 200 tys. euro (pod warunkiem, że w okresie ostatnich trzech lat nie skorzystano z tej formy pomocy). Tymczasem w przypadku krajowej pomocy regionalnej,

⁴² Luka w finansowaniu oznacza tę część zdyskontowanego kosztu pierwotnej inwestycji, która nie jest pokryta zdyskontowanym dochodem netto z projektu [Szot-Gabrys 2011, s. 75]. Wprowadzenie kategorii luki w finansowaniu podczas procedury ustalania kwoty dofinansowania z UE pozwala określić takie wsparcie przedsięwzięcia, na poziomie którego projekt nie będzie mógł się sam finansować. Jednocześnie uważa się, że luka w finansowaniu zabezpiecza fundusze unijne przed ich niewłaściwym zadysponowaniem przez beneficjentów. Nieuzasadniony jest bowiem udział funduszy unijnych we współfinansowaniu całego projektu, ponieważ część nakładów inwestycyjnych wróci do inwestora w postaci osiągniętych dochodów w okresie operacyjnym projektu.

⁴³ Należy zauważyć, że program pomocowy to nie to samo co program operacyjny. Program pomocowy to akt normatywny (np. ustawa, rozporządzenie, uchwała jednostki samorządu terytorialnego), który stanowi podstawę przyznawania pomocy na określony cel z góry nieokreślonej grupie podmiotów (niewskazanych imiennie). Program pomocowy musi zawierać warunki, zasady, formy oraz podstawy prawne udzielania wsparcia [Jankowska, Marek 2009, s. 28]. Program operacyjny jest dokumentem strategicznym, który określa strategię rozwoju wraz ze spójnym zestawem priorytetów, które muszą zostać osiągnięte za pomocą funduszy unijnych. Oba dokumenty zatwierdza Komisja Europejska, przy czym w przypadku programu pomocowego sprawdza jego zgodność z rynkiem wewnętrznym, natomiast w odniesieniu do programu operacyjnego bada zgodność tego dokumentu z celami i priorytetami zawartymi w strategicznych wytycznych wspólnoty oraz narodowymi strategicznymi ramami odniesienia [Kubera 2009, s. 20].

o tym, czy wsparcie może być udzielone, a także o intensywności tejże pomocy⁴⁴, decyduje poziom rozwoju gospodarczego regionu. Na większy poziom dofinansowania mogą liczyć beneficjenci z regionów najbiedniejszych i peryferyjnych.

Obwarowania dotyczące udzielania wsparcia z funduszy unijnych w warunkach pomocy publicznej obowiązują z reguły projekty, w których inwestorami są przedsiębiorstwa. Niemniej pomoc publiczna może występować w projektach realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego. Taka sytuacja ma miejsce na przykład, gdy gmina ze środków programu operacyjnego buduje i wyposaża budynek, który następnie oddaje w najem podmiotowi gospodarczemu według stawki czynszu niższej od obowiązującej stawki rynkowej [Choroszczak, Mikulec 2009, s. 41].

Istota biznesowych projektów inwestycyjnych oraz projektów infrastrukturalnych

Ogół inwestycji realizowanych przez przedsiębiorstwa, w tym współfinansowanych z funduszy unijnych, mają najczęściej charakter techniczny i wiążą się z przygotowaniem, wdrożeniem i eksploatacją nowego produktu. Związane są one wówczas z budową lub zakupem takich aktywów, jak: grunty, budynki i budowle, maszyny i urządzenia, środki transportu oraz wyposażenie [Szot-Gabryś 2011, s. 38].

Warto podkreślić, że zrealizowanie projektu europejskiego powinno umożliwiać przedsiębiorstwu uzyskanie rezultatów uznanych w programie operacyjnym za priorytetowe. Rezultaty te są mierzone i monitorowane przy pomocy tzw. wskaźników rezultatów. Jednocześnie za uważać należy, że projekty biznesowe obok korzyści finansowych, powinny uwzględniać kwestie społeczne i środowiskowe⁴⁵.

Fundusze unijne skierowane do sektora biznesowego w głównej mierze koncentrują się na małych i średnich przedsiębiorstwach (dalej: sektor MSP). Z raportu przygotowanego przez Konfederację Lewia-

⁴⁴ Intensywność pomocy to maksymalne pułapy interwencji z funduszy unijnych. Oznaczają procentowy poziom wydatków kwalifikowanych projektu, który podlega refundacji. Progi intensywności pomocy w danym kraju wynikają z zatwierdzonej przez Komisję Europejską tzw. mapy pomocy regionalnej.

⁴⁵ Dla przykładu wybrane wskaźniki rezultatu projektów dofinansowanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007–2013 dla działania 1.1.2 „Inwestycje w małe i średnie przedsiębiorstwa” są następujące: liczba utworzonych miejsc pracy, zwiększenie wydajności pracy, wzrost przychodów w wyniku realizacji projektu, zmniejszenie kosztów jednostkowych produkcji na skutek realizacji projektu, zwiększenie produkcji (w stosunku do stanu sprzed realizacji projektu), zmniejszenie poziomu hałasu w zakładzie pracy, zmniejszenie odpadów wytwarzanych przez wsparte przedsiębiorstwo, itp.

tan na temat wyników badań w ramach projektu „Monitoring kondycji sektora MSP w latach 2010–2012” [Konfederacja Lewiatan 2013] wynika, że większość inwestycji, które realizowały przedsiębiorstwa sektora MSP po 2006 r., związane były głównie z zakupem nowych maszyn i urządzeń. Znacznie rzadziej środki unijne przeznaczone były na inwestycje w nowe technologie. Wśród efektów, które niesły za sobą projekty inwestycyjne wsparte funduszami unijnymi, uczestniczący w badaniu najczęściej wskazywali:

- wzrost sprzedaży – 58,9% ankietowanych; efekt ten występował mniej więcej w takim samym stopniu w przedsiębiorstwach średnich, małych i mikro;
- wzrost zatrudnienia – 50,8% respondentów; najczęściej rezultat ten deklarowały firmy mikro (57%), rzadziej średnie (29,9%) i małe (32,5%);
- zwiększenie innowacyjności – 43,5% ankietowanych; efekt ten odnotowano blisko w połowie małych oraz średnich przedsiębiorstwach, niewiele mniej w mikroprzedsiębiorstwach (41,7%);
- produkcję i sprzedaż nowych produktów lub usług – 41,1% respondentów; rezultat ten występował głównie w średnich przedsiębiorstwach (47%) oraz przedsiębiorstwach mikro (43,1%); jedynie 1/3 małych firm wprowadzała nowe produkty i usługi w wyniku realizacji projektu unijnego.

Podsumowując, można stwierdzić, że inwestycyjne projekty biznesowe finansowane unijnymi dotacjami realizują podstawowy cel, jakim jest wzrost konkurencyjności realizatorów projektów – przedsiębiorstw – na rynku regionalnym, krajowym, a czasami na rynku międzynarodowym. Zdecydowanie inny charakter mają projekty infrastrukturalne.

Projekty infrastrukturalne to inwestycje związane z budową nowej lub rozbudową, modernizacją, odtworzeniem istniejącej infrastruktury [Szot-Gabryś 2011, s. 42]. Infrastruktura jest utożsamiana z obiektami majątku trwałego, które stanowią podstawę dla produkcji i świadczenia usług niezbędnych dla zaspokojenia gospodarki i ludności. W praktyce najczęściej przyjmuje się podział infrastruktury na:

- infrastrukturę gospodarczą (techniczną, twardą) – są to materialne urządzenia, które wiążą się z zaspokajaniem elementarnych potrzeb społeczeństwa oraz funkcjonowaniem i rozwojem podmiotów gospodarczych (woda, ciepło, transport, łączność, ochrona środowiska itp.);

- infrastrukturę społeczną (miękką) – zaspokaja potrzeby ludności na miejscu i w momencie świadczenia usług, które mają charakter niematerialny (oświata, wychowanie i nauka, ochrona zdrowia, rekreacja, wypoczynek, kultura itp.) [Sierak, Górniak 2011, ss. 20–21].
- Z analiz dotyczących kierunków wykorzystania środków unijnych przez jednostki samorządu terytorialnego (dalej: JST) wynika, że w latach 2008–2010 najwięcej funduszy przeznaczono na inwestycje w [Jastrzębska 2012, s. 90]:
- transport i łączność – w latach 2008–2009 wydano około 24% wszystkich unijnych środków pomocowych na ten cel, a w 2010 blisko 36%;
- gospodarkę komunalną i ochronę środowiska – w roku 2008 na ten cel wydano ponad 21% funduszy unijnych, a w latach 2009 i 2010 odpowiednio: 11% i 13%.

Zdaniem T. Szot Gabrys [2010, s. 103] projekty infrastrukturalne realizowane przez samorządy terytorialne są odpowiedzią na potrzeby społeczne i gospodarcze oraz występujące w regionach zapóźnienia w rozwoju infrastruktury. Autorka zwraca także uwagę, iż projekty te wynikają z niektórych zobowiązań związanych z funkcjonowaniem Polski w unijnych strukturach (np. w zakresie redukcji zanieczyszczeń środowiska).

Jak podkreśla K. Brzozowska [2013, s. 20], nie można mówić o pełnym wykorzystaniu potencjału wytwórczego państwa bez dostępu do niezbędnej infrastruktury. Finansowanie inwestycji infrastrukturalnych funduszami unijnymi daje możliwość zbudowania potencjału konkurencyjnego, stanowiącego podstawę rozwoju społeczno-gospodarczego nie tylko kraju, ale i regionów. Jest to szczególnie istotne w przypadku samorządów na poziomie gmin, powiatów i województw, które nie posiadają wystarczających zasobów, aby utrzymać infrastrukturę na odpowiednim poziomie.

Jednocześnie należy pamiętać, że realizacja projektów infrastrukturalnych wymaga prawidłowo prowadzonej polityki, w ramach której określa się wzajemne proporcje inwestycji w infrastrukturę twardą i miękką. G. Gorzelak [2009, ss. 19–22], podając przykłady przeinwestowania w regionach słabo rozwiniętych w infrastrukturę transportową, rozwiewa „mit twardej infrastruktury”. Według tego autora inwestycje w regionach nie powinny bezkrytycznie koncentrować się na zapóźnieniach infrastrukturalnych, lecz kluczowych barierach rozwoju. W regionach zapóźnionych gospodarczo nakłady na edukację [infrastrukturę miękką] są o wiele bardziej prorozwojowe niż na infra-

strukturę transportową. Odwrotna relacja występuje w regionach najbardziej rozwiniętych.

Porównanie projektów unijnych realizowanych przez przedsiębiorstwa i jednostki samorządu terytorialnego

Niewątpliwie projekty infrastrukturalne cechują się wyższym poziomem nakładów inwestycyjnych i większym rozłożeniem realizacji projektu w czasie niż inwestycyjne projekty biznesowe. W przypadku inwestycji finansowanych przez przedsiębiorstwa i jednostki samorządu terytorialnego, które są realizowane przy pomocy funduszy unijnych, można wskazać wiele innych różnic.

Po pierwsze, podczas składania wniosku o dofinansowanie kluczowym dokumentem służącym do analizy zasadności podjęcia inwestycji jest:

- biznesplan – w projektach, w których inwestorem jest przedsiębiorstwo,
- studium wykonalności – w inwestycjach realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

W ramach biznesplanu dokonywana jest ocena obecnej oraz przyszłej sytuacji majątkowej i finansowej przedsiębiorstwa z punktu widzenia planowanej inwestycji. Z kolei studium wykonalności rozpatruje możliwość realizacji inwestycji, uwzględniając przy tym celowość samego przedsięwzięcia, jak i jego wykonalność w układzie społecznym, ekonomicznym i technicznym [Uryga i in. 2007, s. 46].

Po drugie, zauważyć należy w projektach inwestycyjnych prowadzonych przez jednostki biznesowe i niebiznesowe (JST) odmienną rolę odgrywają analizy finansowe i ekonomiczne. Analizy finansowe skupiają się wokół procesów wywołujących skutki pieniężne u inwestora i operatora projektu. W inwestycjach realizowanych przez przedsiębiorstwa analizy finansowe skupiają się przede wszystkim na badaniu sytuacji majątkowo-finansowej, wyniku finansowym oraz rentowności zaangażowanych kapitałów. Z kolei w projektach infrastrukturalnych analizy te koncentrują się na badaniu zdolności inwestora (w tym przypadku JST) do sfinansowania przedsięwzięcia w fazie budowy i eksploatacji [Szot-Gabryś 2011, s. 176].

Analizy ekonomiczne w projektach biznesowych prowadzone są w ramach analizy techniczno-ekonomicznej, w których bada się poszczególne obszary działalności przedsiębiorstwa, np. asortyment, wielkości produkcji, metody wytwarzania, ekonomikę zużycia materiałów, płace, wydajność pracy itp. [Szot-Gabryś 2011, s. 176]. Analiza

ekonomiczna projektu infrastrukturalnego bada natomiast efekty zewnętrzne, które towarzyszą realizacji inwestycji publicznej oraz wszystkie możliwe do kwantyfikacji korzyści dla wszystkich bezpośrednich i pośrednich odbiorców usług powstałych obiektów publicznych (infrastruktury). W tym celu wykorzystuje się analizę kosztów i korzyści (ang. *cost-benefit analysis*) [Sierak, Górniak 2011, s. 93].

Po trzecie, stwierdzić należy, że odmienne warunki korzystania z funduszy unijnych stosowane są w odniesieniu do przedsiębiorstw oraz JST. Jednoznacznie można ocenić, że są one korzystniejsze dla drugiej grupy podmiotów. Wiąże się to przede wszystkim z faktem, że projekty biznesowe podlegają regułom pomocy publicznej. Przykładowo przedsiębiorstwa mogą ubiegać się o zwrot wydatków poniesionych na inwestycje rozpoczęte dopiero po złożeniu wniosku o dofinansowanie, podczas gdy JST mogą starać się o dofinansowanie z UE na rozpoczęte (a czasami zakończone) inwestycje. Poza tym, katalog wydatków kwalifikowanych, na podstawie których przedsiębiorca może ubiegać się o dofinansowanie, jest ograniczony do tych wskazanych w programie pomocowym. Warto również mieć na uwadze, że jednostki biznesowe muszą zapewnić znacznie większy wkład własny w realizację projektu, podczas gdy inwestycje publiczne mogą być niekiedy finansowane w 100% z funduszy unijnych [Kierzkowski i in. 2009, s. 404]. Taka sytuacja wynika z zasad konkurencji oraz wymogu, aby unijne środki pomocowe mobilizowały i przyciągały przedsiębiorców, a nie zastępowały, czy wręcz wypychały [Kubera 2009, s. 20].

Po czwarte, różnice między przedsięwzięciami inwestycyjnymi realizowanymi przez przedsiębiorstwa i JST są widoczne również w metodologii obliczania kwoty dofinansowania projektu. W projektach biznesowych kwota wsparcia unijnego zależy od poziomu intensywności pomocy określonej w programie pomocowym. Z reguły bardziej uprzywilejowane są przedsiębiorstwa w regionach biedniejszych oraz mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa. Z kolei w przypadku projektów infrastrukturalnych przy ustalaniu kwoty planowanej dotacji uwzględnia się metodę luki w finansowaniu. Zaznaczyć należy, że metoda ta odnosi się do określonych projektów w infrastrukturę, które spełniają dwa podstawowe warunki:

- wartość nakładów inwestycyjnych wynosi co najmniej 1 mln euro,
- projekty generują dochody netto w okresie eksploatacji (np. inwestycja związana z budową sieci wodociągowych i kanalizacyjnych, płatne autostrady itp.).

Problemy związane z realizacją inwestycji biznesowych i infrastrukturalnych współfinansowanych z UE

Doświadczenia zdobyte podczas pozyskiwania i rozliczania funduszy unijnych uwidoczniły problemy, jakie pojawiły w trakcie realizacji projektów europejskich. W większości przypadków problemy te wiązały się z barierami prawno-proceduralnymi oraz finansowymi.

W VIII raporcie Business Centre Club (dalej: BCC) na temat "Stanu wykorzystania funduszy europejskich" [Kwieciński, Kalamon 2014] wskazano na bariery absorpcji środków unijnych, które pogrupowano w siedmiu obszarach tematycznych⁴⁶. Według autorów raportu procedury dotyczące ubiegania się o fundusze unijne są zbyt wygórowane i jednakowe bez względu na wielkość przeprowadzanej inwestycji. Prowadzi to do sytuacji, w których duże projekty opierają się na identycznych procedurach, co duże przedsięwzięcia. W rezultacie, ze wsparcia unijnego korzystają głównie duże i średnie podmioty, w mniejszym stopniu po pomoc unijną sięgają małe jednostki.

W raporcie BCC wskazano również na problemy pojawiające się podczas wdrażania projektów infrastrukturalnych, w szczególności projektów dużych z zakresu transportu, energetyki i ochrony środowiska. Znaczące utrudnienia dotyczące przygotowania tych przedsięwzięć powodują przepisy prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego. Zakłada się, że w skrajnych przypadkach proces przygotowania dużego projektu infrastrukturalnego może trwać nawet od 6 do 8 lat.

Trudności z pozyskaniem i rozliczaniem środków unijnych są szczególnie widoczne w małych JST. Z kontroli przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli (dalej: NIK) [2013] wśród tych jednostek wynika, że mniejsze samorządy terytorialne mają trudności z pozyskaniem środków własnych na refinansowanie i zapewnienie wkładu własnego w projektach infrastrukturalnych. Co więcej, oczekiwanie na refundację wydatków na inwestycje powodują trudności w utrzymaniu płynności finansowej małej JST i w skrajnych przypadkach zmusza do kredytowania realizacji zadań własnych.

NIK również odniósł się do skomplikowanych procedur pozyskiwania funduszy unijnych, które wymagają skompletowania wielu załączników, sporządzanych często odpłatnie. Jest to oceniane negatyw-

⁴⁶ W raporcie BCC zamieszczono następujące problemy związane z absorpcją funduszy unijnych: planowanie, koordynacja, system instytucjonalny, procedury ubiegania się o fundusze i realizacji inwestycji, finanse publiczne, potencjał beneficjentów, spowolnienie gospodarcze w Polsce i światowy kryzys gospodarczy.

nie, ponieważ małe JST są zmuszone do ponoszenia kosztów przygotowania wniosku o dofinansowanie bez żadnej gwarancji na pozytywne jego rozpatrzenie.

Warto podkreślić, że specyfika projektów inwestycyjnych może powodować pewne negatywne zjawiska w przedsiębiorstwach o wysokim potencjale innowacyjnym. Jak podkreślają S. Piotrowski i M. Filipowska [2012, s. 198], czas odgrywa istotną rolę w uzyskaniu przewagi konkurencyjnej nad potencjalnymi rywalami. Długotrwałość ubiegania się o dotację i okresu realizacji projektu, a także niepewność co do momentu otrzymania refundacji sprawia, że trudno zdążyć z wdrożeniem innowacji przed konkurentami. Autorzy za problematyczne również uznają wymóg upublicznienia informacji o projekcie.

Podobnie można wnieść zarzut, że projekty unijne nie są doskonałym rozwiązaniem dla przedsiębiorstw rozpoczynających działalność gospodarczą. Warty podkreślenia jest fakt, że nowy przedsiębiorca posiada zwykle słabą płynność finansową i niewielkie doświadczenie. Wobec tego jednostki biznesowe często spotykają się z trudnościami związanymi z pozyskaniem finansowania pomostowego, które jest niezbędne do obsługi wysokich kosztów projektu [S. Piotrowski i M. Filipowska 2012, s. 198].

Uwagi końcowe

Podsumowując, zauważyć należy, że projekty inwestycyjne wdrażane przez przedsiębiorstwa, choć w porównaniu z projektami infrastrukturalnymi skupiają się na odmiennych priorytetach⁴⁷, to jednak wpływają na wzrost gospodarczy regionu i zwiększają jakość życia społeczeństwa. Jest to podstawowy cel zawarty w doktrynie polityki spójności, na realizację której przeznaczone są fundusze unijne.

W nowej perspektywie finansowej (2014–2020), obok programów operacyjnych w ramach polityki spójności, duże możliwości w pozyskiwaniu środków finansowych na realizację innowacyjnych projektów stwarza program ramowy „Horyzont 2020”⁴⁸. W ramach tego programu będzie można finansować nie tylko projekty z zakresu badań podstawowych i rozwojowych, ale również inicjatywy pozwalające na wdrożenie do przedsiębiorstw innowacji wytworzonej na wcześniejszych

⁴⁷ Inwestycyjne projekty biznesowe to projekty komercyjne, nastawione na zysk i zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstwa, natomiast projekty infrastrukturalne koncentrują się na zaspokajaniu potrzeb społeczeństwa i gospodarki.

⁴⁸ „Horyzont 2020” jest największym w historii UE programem, który finansuje inicjatywy w zakresie badań naukowych i innowacji na poziomie unijnym. W perspektywie 2014–2014 w budżecie UE na ten program zarezerwowano 77.028,3 mln euro.

etapach w formie gotowych produktów i technologii. Warto podkreślić, iż finansowaniem w ramach „Horyzont 2020” będą objęte nie tylko duże przedsiębiorstwa, ale również jednostki reprezentujące sektor MSP.

Bibliografia

Brzozowska K. (2013), *Alternatywne źródła finansowania inwestycji infrastrukturalnych*, [w:] „Zarządzanie i Finanse”, nr 2/3, Prace i Materiały Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.

Choroszczek J., Mikulec M. (2009), *Pomoc publiczna a rozwój firmy – szanse i zagrożenia*, Wydawnictwo POLTEXT, Warszawa.

Gorzela G. (2009), *Fakty i mity rozwoju regionalnego*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 2 (36).

Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową (2010), *Mechanizmy inżynierii finansowej w podnoszeniu efektywności absorpcji środków UE i ich znaczenie w polityce spójności po 2013r.*, https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/if/sw/documents/mrr_publicacja_miif.pdf [15.10.2014].

Jastrzębska M. (2012), *Rola środków europejskich w finansowaniu rozwoju jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] Miemieć W. (red.), *Europejskie bez-zwrotne źródła finansowania polityki regionalnej w Polsce – aspekty prawno finansowe*, UNIMEX, Warszawa.

Kierzkowski T. (2009), *Fundusze strukturalne oraz Fundusz Spójności*, C.H. Beck, Warszawa.

Konfederacja Lewiatan (2013), *Polskie MSP na drodze ku nowoczesności. Ujęcie według klas wielkości. Raport*, http://konfederacjalewiatan.pl/legislacja/wydawnictwa/_files/publikacje/2013/MSP_2013_-_wg_klas_wielko_ci.pdf [18.10.2014].

Kubera P. (2009), *Pomoc inwestycyjna dla przedsiębiorców w Unii Europejskiej*, CeDeWu.pl, Warszawa.

Kwieciński J., Kalamon B. (2014), *Stan wykorzystania funduszy europejskich*, VIII Raport Raport Business Centre Club, http://www.bcc.org.pl/uploads/media/2014.10.13_BCC_-_VIII_raport_nt._stanu_wykorzystania_funduszy_europejskich.pdf [17.10.2014]

Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (2014), *Wykorzystanie środków UE w ramach Narodowej Strategii Spójności. Informacja miesięczna za wrzesień 2014*, http://www.mir.gov.pl/fundusze/Fundusze_Europejskie_2014_2020/Documents/NSRO_miesieczna_wrzesien_2014.pdf [15.10.2014].

Najwyższa Izba Kontroli (2012), *Pozyskiwanie środków z budżetu Unii Europejskiej przez małe jednostki samorządu terytorialnego. Informacja o wynikach kontroli*, Warszawa.

Sierak J., Górniak R. (2011), *Ocena efektywności i finansowanie projektów inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego współfinansowanych funduszami Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa.

Szot-Gabrys T. (2010), *Metoda „luki finansowej” w finansowaniu inwestycji z funduszy strukturalnych*, „Administracja i zarządzanie”, nr 85, Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej w Siedlcach.

Piotrkowski S., Filipowska M. (2012), *Wady i zalety dotacji bezzwrotnej w perspektywie alternatywnych instrumentów finansowych wspierania innowacyjności i rozwoju MŚP*, [w:] „Zarządzanie i Finanse”, nr 1/1, Prace i Materiały Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.

Szot-Gabrys T. (2011), *Projekty inwestycyjne infrastrukturalne i biznesowe. Aspekty metodologiczne i praktyczne*, Difin, Warszawa.

Tkaczyński J.W., Świstak M., Sztorc E. (2011), *Projekty europejskie. Praktyczne aspekty pozyskiwania i rozliczania dotacji unijnych*, C.H. Beck, Warszawa.

Uryga J., Magielski W., Bienias I. (2007), *Środki unijne: klasyfikacja, funkcjonowanie, ewidencja i rozliczanie*, ODDK, Gdańsk.

Beata Zaleska⁴⁹

Politechnika Koszalińska

Dariusz Kotarski⁵⁰

Politechnika Koszalińska

Audyt wewnętrzny wybranych zagadnień budżetu zadaniowego w jednostce samorządu terytorialnego

Internal Audit of Chosen Problems of Task Budget in a Local Government Entity

Abstract: The paper shows organization of a task budget and its objectives and measures as the main element of the internal audit in a local government entity. Based on the current regulations, there were used analysis of documents and the comparative method. Apart from that in the paper one can find an example of developing and improving of a task budget. Description of some instrument like monitoring of tasks and internal audit can identify control problems, and aim at correcting lapses.

Key words: internal audit, task budget, local government entity, public management, objectives and measures of a budget.

Wstęp

Od 2010 roku obowiązuje nowa ustawa o finansach publicznych, która reguluje zagadnienia związane z wprowadzeniem wieloletniego planu

⁴⁹ b.zaleska@tlen.pl

⁵⁰ dariusz.kotarski@tu.koszalin.pl

finansowego państwa i budżetu wykonywanego w układzie zadaniowym. Wykorzystanie wymienionych narzędzi w jednostkach samorządu terytorialnego ma zwiększyć przejrzystość działań w sferze finansów publicznych oraz poprawić efektywność realizacji zadań własnych. Ustawa dotyczy też audytu wewnętrznego, który w odniesieniu do budżetu koncentruje się na ustaleniu jego wiarygodności przede wszystkim przez badanie sprawozdania z wykonania budżetu. Działania audytu zmierzają w pierwszej kolejności do wskazania rodzajów ryzyka danego obszaru działania, a następnie na przeprowadzeniu jego analizy.

Celem artykułu jest przybliżenie rozwiązań i uwarunkowań prawnych, funkcjonalnych i organizacyjnych, jakie mogą być stosowane w audycie wewnętrznym w zakresie analizy budżetu zadaniowego w jednostkach samorządu terytorialnego.

1. Istota budżetu zadaniowego

Stopniowe wprowadzanie do praktyki administracji rządowej i samorządowej koncepcji Nowego Zarządzania Publicznego (*New Public Management*) wyraża się m.in. poprzez: stosowanie profesjonalnego (menedżerskiego) zarządzania oraz jasno określonych standardów i mierników, wprowadzenie kontroli wyników, nastawienie się na dezagregację jednostek sektora publicznego, pobudzanie konkurencji w sektorze publicznym, wykorzystanie w sektorze publicznym metod i technik zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym, stosowanie większej dyscypliny i oszczędności wykorzystania zasobów [Skoczyła 2011, s. 174]. Szczególne znaczenie w kontekście wymienionych działań przypisuje się kontroli zarządczej, budżetowaniu (zadaniowemu) oraz audytowi wewnętrznemu.

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych budżet jednostki samorządu terytorialnego można określić jako roczny plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki [Ustawa 2009, art. 217]. Różnica między dochodami a wydatkami budżetu jednostki samorządu terytorialnego stanowi odpowiednio nadwyżkę budżetu jednostki samorządu terytorialnego albo deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego, które podlegają permanentnej kontroli i limitowaniu, są przeznaczone na realizację określonych zadań, w szczególności na:

- 1) zadania własne jednostek samorządu terytorialnego;
- 2) zadania z zakresu administracji rządowej i inne zadania zlecone ustawami jednostkom samorządu terytorialnego;
- 3) zadania przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego do realizacji w drodze umowy lub porozumienia;

- 4) zadania realizowane wspólnie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego.
- 5) pomoc rzeczową lub finansową dla innych jednostek samorządu terytorialnego, określoną odrębną uchwałą przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego;
- 6) programy finansowane pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz innych źródeł zagranicznych, które nie podlegają zwrotowi.

Zadania własne jednostki samorządu terytorialnego, które ze względu na strategiczny charakter często realizowane są przez wyspecjalizowane zakłady budżetowe, dotyczą (Ustawa 2009, art. 14):

- 1) gospodarki mieszkaniowej i gospodarowania lokalami użytkowymi,
- 2) dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
- 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,
- 4) lokalnego transportu zbiorowego,
- 5) targowisk i hal targowych,
- 6) zieleni gminnej i zadrzewień,
- 7) kultury fizycznej i sportu, w tym utrzymywania terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
- 7a) pomocy społecznej, reintegracji zawodowej i społecznej oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych,
- 8) utrzymywania różnych gatunków egzotycznych i krajowych zwierząt, w tym w szczególności prowadzenia hodowli zwierząt zagrożonych wyginięciem, w celu ich ochrony poza miejscem naturalnego występowania,
- 9) cmentarzy.

Przykładowe cele i zadania realizowane na szczeblu samorządowym (wojewódzkim, powiatowym i gminnym) zostały przedstawione w tabeli 1.

Tabela 1. Wybrane cele i zadania w planie działalności jednostek samorządu terytorialnego (jst)

Nadrzędne (ustawowe) cele realizowane na szczeblu samorządowym (1)	Cele uwzględnione w planie działalności jst (2)	Zadanie służące realizacji celu (3)

Województwo Promocja walorów i możliwości rozwojowych województwa. Pobudzanie aktywności gospodarczej. Podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa. Zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego. Kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego. Tworzenie odpowiednich warunków do rozwoju gospodarczego, w tym rynku pracy. Utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej. Pozyskiwanie środków finansowych, w tym publicznych i prywatnych. Prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia mieszkańców. Kształtowanie środowiska naturalnego. Wspieranie rozwoju nauki. Współpraca z organizacjami pozarządowymi i lokalnymi innymi państw. Inne cele ustawowe.	Promocja atrakcyjności turystycznej województwa.	1. Organizacja regionalnej kampanii promocyjnej. 2. Organizacji imprez promocyjnych – targów i wystaw. 3. Przygotowanie, druk i dystrybucja wydawnictw promocyjnych.
	Poprawa organizacji zbiorowego transportu publicznego na terenie województwa.	1. Przyjęcie do realizacji optymalnego rozkładu jazdy środków zbiorowego transportu publicznego. 2. Dotowanie przewozów. 3. Zakup elementów infrastruktury transportowej. 4. Opracowanie planu transportowego.
	Realizacja założeń odnowy wsi oraz wzrost atrakcyjności terenów wiejskich.	1. Poprawa stanu dróg dojazdowych do pól. 2. Realizacja zadań wspierających obszary wiejskie (konkursy, programy).
	Upowszechnienie kultury fizycznej i sportu.	1. Współfinansowanie budowy obiektów sportowych. 2. Dofinansowanie zadań dotyczących uczestnictwa w imprezach sportowych.
	Współpraca z organizacjami pozarządowymi w dziedzinie działań na rzecz integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów między społeczeństwami.	1. Przeprowadzenie otwartego konkursu ofert na zadania publiczne województwa w dziedzinie działań na rzecz integracji europejskiej.

1	2	3
Powiat Utrzymanie powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Przeciwdziałanie bezrobociu oraz aktywizacja lokalnego rynku pracy. Zapewnienie obronności i zarządzania kryzysowego. Ochrona środowiska i przyrody. Zapewnienie edukacji publicznej, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, polityki prorodzinnej. Zapewnienie porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli. Promocja powiatu, współpraca z organizacjami pozarządowymi. Inne cele ustawowe.	Poprawa jakości usług zdrowotnych (dla których podmiotem tworzącym jest powiat).	1. Zwiększenie liczby zrestrukturyzowanych SPZOZ poprzez likwidację i konsolidację podmiotów leczniczych. 2. Monitoring działalności statutowej i sytuacji finansowej SPZOZ.
	Minimalizacja zagrożeń w ruchu drogowym poprzez realizację zadań w zakresie inżynierii ruchu.	1. Przygotowanie kompletnej dokumentacji przetargowej. 2. Ogłoszenie przetargów. 3. Podpisanie umów z wykonawcami. 4. Realizacja poszczególnych zadań. 5. Odbiór i rozliczenie zadań.
	Wzrost udziału w rynku pracy wykwalifikowanej kadry pedagogicznej szkół i placówek oświatowych.	1. Realizowanie doskonalenia i doształcania nauczycieli. 2. Organizacja szkoleń dla dyrektorów w zakresie prawidłowego nadzorowania przebiegu awansu zawodowego nauczycieli.
Gmina Prowadzenie gminnego budownictwa (mieszaniowego). Zapewnienie lokalnego transportu zbiorowego. Zapewnienie edukacji publicznej, kultury oraz ochrony zabytków. Utrzymanie czystości i porządku. Zapewnienie ochrony zdrowia, pomocy społecznej. Zapewnienie infrastruktury technicznej w gminie. Współpraca z organizacjami pozarządowymi i lokalnymi innymi państw Inne cele ustawowe.	Zapewnienie mieszkańcom dostępu do infrastruktury technicznej.	1. Budowa linii infrastruktury technicznej 2. Modernizacja i utrzymanie infrastruktury technicznej
	Zapewnienie mieszkańcom usług kulturalnych.	1. Dofinansowanie wydarzeń kulturalnych. 2. Organizowanie imprez kulturalnych.
	Pozyskanie dodatkowych źródeł dochodu.	1. Sprzedaż nieruchomości. 2. Uzyskanie funduszy unijnych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Winiarska K., Kotarski D., 2012, ss. 204-206].

W kontekście planowania i realizacji zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego szczególne znaczenie przypisuje się budżetowi zadaniowemu, m.in. ze względu na uszczegółowienie tematyczne i możliwość pomiaru stopnia realizacji celów. Do innych zalet można zaliczyć [Postuła, Perczyński, 2010, ss. 1-2].

- większą przejrzystość i czytelność podziału środków, wyrażającą się w operowaniu celami i zadaniami, które stoją przed instytucjami państwowymi, a nie kategoriami wydatkowymi w tradycyjnej klasyfikacji budżetowej;
- lepszą ocenę efektywności wydawanych środków. Należy tu zaznaczyć, że wprowadzenie w budżetowaniu zadaniowym określenia celu i mierników jego realizacji pozwala wyliczyć efekty i porównać je z kosztami, co jest podstawą oceny funkcjonowania instytucji publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego,
- większą elastyczność wydawania pieniędzy. W tradycyjnym budżecie głównym problemem jest to, aby zaplanowane środki wydawać w sposób ściśle zgodny ze szczegółowymi uregulowaniami oraz przyjętymi harmonogramami. W budżecie zadaniowym można zwiększyć swobodę w gospodarowaniu finansami,
- wydłużenie okresu planowania. W tradycyjnym budżecie podział środków ustala się co roku, głównie na podstawie struktury z lat ubiegłych, uwzględniającej zobowiązania ustawowe, które wskazują na konkretną alokację środków. Przy sporządzaniu budżetu zadaniowego potrzebne jest planowanie wieloletnie, z rozpisaniem zadań na poszczególne lata, co umożliwia śledzenie postępów w realizacji celu.

Struktura budżetu zadaniowego opiera się na tzw. układzie zadaniowym, przez który rozumie się zestawienie odpowiednio wydatków budżetu państwa lub kosztów jednostki sektora finansów publicznych sporządzone według funkcji państwa, oznaczających poszczególne obszary działań państwa, oraz:

- a) zadań budżetowych grupujących wydatki według celów,
- b) podzadań budżetowych grupujących działania umożliwiające realizację celów zadania, w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione – wraz z opisem celów tych zadań i podzadań, a także z bazowymi i docelowymi miernikami stopnia realizacji celów działalności państwa, oznaczającymi wartościowe, ilościowe lub opisowe określenie bazowego i docelowego poziomu efektów z poniesionych nakładów.

2. Rola audytu wewnętrznego w realizacji budżetu zadaniowego

Rola audytu wewnętrznego jako działalności niezależnej, obiektywnie zapewniającej i doradczej [Winiarska 2005, s.17] w realizacji budżetu zadaniowego powinna opierać się przede wszystkim we wspieraniu kierowników jednostek w realizacji obranych do osiągnięcia celów. Budżet zadaniowy określa bowiem najważniejsze zadania jednostki i wyznacza środki finansowe, które pozwolą na wykonanie zadań. Określa też mierniki stopnia realizacji celów. Audyt w tym zakresie opiniuje adekwatność, skuteczność i efektywność kontroli zarządczej w obszarze ryzyka realizacji budżetu zadaniowego. Wskazuje słabości kontroli zarządczej i analizę jej przyczyn, a także skutki lub ryzyka wynikające ze wskazanych słabości kontroli zarządczej [Rozporządzenie 2010].

Jednym z zadań audytu wewnętrznego funkcjonującego w jednostce sektora finansów publicznych jest ocena gospodarności wydatkowanych środków publicznych na określone cele. Odbywa się to poprzez ocenę procesu planowania środków finansowych na realizację określonych zadań, a następnie ocenę ich wydatkowania. Badanie w zakresie racjonalności wydatkowania środków publicznych powinno objąć zagadnienia dotyczące [Skoczylas-Tworek 2013, s. 200]:

- celów wybranych do realizacji (ich zrozumiałości i przejrzystości),
- wprowadzonych procedur monitorowania wyznaczonych celów (określenie ich aktualności i stopnia przestrzegania),
- stosownych narzędzi, które pozwalają określić skuteczność i efektywność realizowanych celów,
- ryzyka realizacji określonych celów (określenia czy jest ono identyfikowane, oceniane i zarządzane).

W zakresie oceny wybranych celów do realizacji audytor musi zwrócić uwagę czy są one skonstruowane zgodnie z regułą SMART⁵¹ (z ang. Simply – prosty, Measurable – mierzalny, Achievable – osiągalny, Relevant – istotny, Timely defined – określony w czasie).

Cele proste i konkretne to takie, które pozwalają na jednoznaczne sformułowanie miernika i nie budzą wątpliwości interpretacyjnych. Mierzalne cele pozwalają z kolei na wyznaczenie miernika, który określi, czy wyznaczony cel został osiągnięty. Cele osiągalne to takie, które mimo dużego znaczenia są możliwe do zrealizowania. Określenie w czasie celu oznacza wyznaczenie terminów rozpoczęcia jego realizacji i zakończenia.

⁵¹ http://www.budzet-zadaniowy.com/baza_miernikow/wyswietl/140/baza_miernikow.html (16.11.2014)

W budżecie zadaniowym monitorowanie wyznaczonych celów odbywa się na podstawie mierników, które powinny być bezpośrednio powiązane z celami, łatwe w weryfikacji, niepowodujące dodatkowych kosztów w jednostce i akceptowalne przez kierownictwo i pracowników jednostki⁵². Mierniki można odpowiednio sklasyfikować, co przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Klasyfikacja mierników dotyczących realizacji celów w budżecie zadaniowym

Lp.	Nazwa rodzaju miernika	Charakterystyka
1.	Mierniki oddziaływania	Powinno się je stosować do monitorowania celów głównych, dotyczą pomiaru skutków realizacji zadania w długim okresie czasu.
2.	Mierniki rezultatu	Pomagają w badaniu celów szczegółowych, mierzą efekty realizowanych zadań i podzadań, które są wykonywane dzięki wydatkom będącym na poziomie zadania.
3.	Mierniki produktu	Dotyczą realizacji celów operacyjnych, obejmują pomiar zadań wykonanych w krótkim okresie czasu i dlatego ukazują bezpośrednie skutki realizacji zadań.
4.	Mierniki skuteczności	Określają stopień osiągnięcia zamierzonych celów. Mogą być zastosowane do wszystkich rodzajów celów.
5.	Mierniki efektywności	Pozwalają na ustalenie zależności pomiędzy poniesionymi nakładami a osiągniętymi efektami.

Źródło: opracowanie na podstawie [Lubińska 2009, ss. 59, 60], [Lubińska 2007] cyt. za [Gostomczyk 2012, s. 481] i http://www.budzet-zadaniowy.com/baza_miernikow/wyswietl/140/baza_miernikow.html (16.11.2014).

Warto dodać, że zostały opracowane zestawienia mierników dla poszczególnych funkcji państwa w budżecie zadaniowym podsektora rządowego na zlecenie Ministerstwa Finansów⁵³. Wykorzystano przy tym mierniki stosowane w krajach Unii Europejskiej. Układ ich opracowania obejmuje nazwę miernika, jego opis, wartość docelową, okres sprawozdawczy, którego dotyczy miernik, algorytm liczenia i jego przydatność w warunkach polskich. Opracowanie wykorzystania mierników

⁵² Zasada RACER mówi o tym, że mierniki powinny być adekwatne (relevant), akceptowalne (acceptable), wiarygodne (credible), łatwe do monitorowania (easy to monitor), odporne na manipulacje (rob ust against manipulation).

⁵³ <http://www.archbip.mf.gov.pl/bip/5224.html> (15.11.2014).

w takim układzie w innych jednostkach byłoby przydatne dla kierownika jednostki, jak i audytora wewnętrznego.

Weryfikacja jakości celów i ich mierników powinna obejmować określenie tego czy spełniają one przypisane im wymagania np. dla celów będą to zasady SMART. Tabela 3 prezentuje przykładowe zestawienie cech celów i mierników pomocne przy ich ocenie.

Tabela 3. Tabela weryfikacji jakości celów i ich mierników przykładowego zadania X w jednostce samorządowej

Zadanie	Cel	Ocena celu (1 spełnia warunek, 0 nie spełnia warunku)	Miernik	Ocena miernika
Z zakresu zapewnienie porządku publicznego	Poprawa funkcjonowania służb zapewniających porządek publiczny	- konkretny 0 - mierzalny 1 - osiągalny 1 - istotny 1 - określony w czasie 0	Liczba skutecznych interwencji (liczba interwencji zakończona sukcesem do ogólnej liczby interwencji)	- adekwatny 1 - akceptowalny 1 - łatwy do weryfikacji 0 - skuteczność miernika 1 - efektywność miernika 1

Źródło: opracowanie własne.

3. Zakres procedury audytu wewnętrznego

Procedury audytu wewnętrznego w zakresie budżetu zadaniowego powinny objąć ocenę ryzyka poszczególnych etapów jego tworzenia i wykonania, do których należą:

- planowanie celów, zadań, podzadań i mierników ich realizacji,
- realizacja budżetu zadaniowego,
- monitoring realizacji budżetu zadaniowego,
- sprawozdawczość w zakresie budżetu zadaniowego.

Skrótowy opis poszczególnych etapów budżetu zadaniowego prezentuje tabela 4.

Tabela 4. Przykładowe etapy tworzenia i realizacji budżetu zadaniowego w jednostce samorządowej X

Lp.	Etap budżetu zadaniowego	Opis etapu
1.	Planowanie	Obejmuje określenie celów strategicznych na podstawie misji jednostki i ich mierników, opracowanie celów operacyjnych i powiązanie ich z celami strategicznymi, opracowanie mierników celów operacyjnych, określenie zadań, podzadań i przeprowadzenie ich kalkulacji, wyznaczenie osób odpowiedzialnych za realizację zadań.
2.	Realizacja	Ewidencja wydatków na realizację poszczególnych zadań, podzadań budżetu zadaniowego, nadzór merytoryczny realizacji poszczególnych zadań i podzadań, nadzór finansowy realizacji zadań i podzadań, tworzenie dokumentacji związanej z realizacją budżetu zadaniowego, ewentualna weryfikacja realizowanych zadań i wprowadzenie nowych, gdy nastąpi taka konieczność.
3.	Monitoring realizacji budżetu zadaniowego	Kontrola merytoryczna i finansowa realizowanych wydatków pod kątem oszczędności, gospodarności, terminowości, możliwości zrealizowania wyznaczonych zadań.
4.	Sprawozdawczość	Zestawienie celów wyznaczonych do realizacji z określeniem mierników w wielkościach planowanych i zrealizowanych z określeniem ich odchyleń, zestawienie zadań i środków finansowych planowanych do poniesienia i rzeczywiście poniesionych, ustalenie odchyleń.

Źródło: opracowanie własne.

Program audytu w odniesieniu do budżetu zadaniowego może obejmować każdy etap jego realizacji z określeniem czynności audytowych dotyczących zapoznania się z funkcjonowaniem ocenianych obszarów, oceną ryzyka, które w danym obszarze może wystąpić, określeniem stosowanych podczas badania technik i narzędzi. Etap zadania audytowego dotyczący zapoznania się z badanym obszarem może obejmować analizę aktów prawnych, umów, instrukcji wewnętrznych związanych z prowadzoną polityką w danym obszarze działania i stosowanymi procedurami, przeprowadzenie wywiadów z kompetentnymi pracownikami, obserwację własną, itp. Ocena ryzyka w poszczególnych obszarach może być przeprowadzona różnymi metodami, np. metodą matematyczną. Narzędzia i metody stosowane podczas badania mogą objąć kwestionariusze z pytaniami w celu uzyskania informacji, analizy statystyczne, analizę dokumentacji źródłowej, analizę aktów praw-

nych, graficzną prezentację wyników i sprawozdanie z przeprowadzonego badania. Jednym z elementów sprawozdania jest opinia audytora w zakresie adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w obszarze ryzyka. W tym przypadku dotyczy to etapów realizacji budżetu zadaniowego. Audytor określa też zalecenia i rekomendacje, które mogą przyczynić się do usprawnienia zapewnienia skuteczności kontroli zarządczej w zakresie ryzyka badanego obszaru.

Przykładowy program audytu w odniesieniu do wybranych elementów budżetu zadaniowego jednostki samorządowej przedstawia tabela 5.

Tabela 5. Przykładowy program audytu wewnętrznego w poszczególnych etapach realizacji budżetu zadaniowego

Etap realizacji budżetu zadaniowego	Zadanie audytowe	Określenie ryzyka w badanym obszarze	Stosowane narzędzia i techniki
planowanie	prawidłowość stosowanych mierników realizacji celów	brak adekwatności z celem czy zbyt duże koszty stosowania miernika	przegląd mierników i ich ocena
realizacja (wykonanie)	zgodność wartości zrealizowanych wydatków z wartościami zaplanowanymi	przekroczenie wartości zrealizowanych wydatków nad zaplanowanymi	porównanie planów z realizacją i ustalenie przyczyn
monitoring realizacji budżetu	jakość sprawowanej kontroli merytorycznej i finansowej nad realizacją budżetu	brak nadzoru nad realizowaniem wydatków pod kątem celowości, gospodarności i oszczędności	zapoznanie się z procedurami kontroli merytorycznej i finansowej i ocena jej realizacji
sprawozdawczość	ocena przydatności sprawozdawczości z realizacji budżetu do podejmowania decyzji zarządczych	brak odpowiedniej szczegółowości informacji i uzasadnień	analiza dokumentacji bezpośrednio związanej ze sprawozdawczością i przeprowadzenie wywiadów z pracownikami realizującymi zadania

Źródło: opracowanie własne.

Zakończenie

Budżet zadaniowy ma przyczynić się do efektywnego wydatkowania środków publicznych, ponieważ w tym budżecie kwoty przydzielone są do realizacji konkretnych zadań. Do każdego zadania z kolei przyporządkowane są mierniki, które pozwalają określić stopień ich realizacji. Przy czym realizacja celów jest monitorowana w sposób ciągły, co pozwala na efektywne wykorzystanie środków finansowych [Walenia 2011, s. 130]. Z kolei audyt wewnętrzny może przyczynić się do prawidłowej realizacji budżetu zadaniowego poprzez ocenę i analizę ryzyka poszczególnych obszarów i wskazanie sposobów jego zminimalizowania. Należy jednak zaznaczyć, że jednostki samorządu terytorialnego nie mają ustawowego obowiązku wykonania budżetu w układzie zadaniowym. Obecnie, jak wskazują przeprowadzone badania w pierwszym półroczu 2012 roku przez Biuro Analiz Sejmowych, budżetowanie zadaniowe dotyczy głównie miast na prawach powiatu. Uzasadnia to potrzebę wprowadzenia szkoleń z zakresu budżetowania zadaniowego wśród administracji samorządowej, zwłaszcza na poziomie gminnym.

Bibliografia

- Gostomczyk B. (2012), *Budżet zadaniowy w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 718, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia nr 53, Szczecin.
- Lubińska T. (red.) (2009), *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Difin, Warszawa.
- Lubińska T. (red.) (2007), *Budżet zadaniowy w Polsce, Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi*, Difin, Warszawa.
- Postuła M., Perczyński P. (2010), *Budżet zadaniowy – nowe możliwości dla polskich finansów publicznych*, „Infos”, nr 14 (84).
- Skoczylas W. (2011), *Mierniki monitorowania celów i zadań jednostki samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 669, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia nr 42, Szczecin.
- Skoczylas- Tworek A. (2013), *Budżet zadaniowy jako wyzwanie dla audytorów wewnętrznych jednostek sektora finansów publicznych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 766, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia nr 62, Szczecin.
- Walenia A. (2011), *Funkcja kontroli zarządczej w wykonywaniu budżetu w układzie zadaniowym w sektorze finansów publicznych*, „Polityki europejskie, Finanse i marketing,” 6 (55).

Winiarska K. (2005), *Teoretyczne i praktyczne aspekty audytu wewnętrznego*, Difin, Warszawa.

Winiarska K., Kotarski D. (2012), *Przykładowe cele i mierniki zadań* [w:] K. Winiarska, *Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1 lutego 2010 r. *w sprawie przeprowadzenia i dokumentowania audytu wewnętrznego, sprawozdania z przeprowadzonego audytu*, Dz.U nr 21, poz. 108.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*, Dz.U. 2009, nr 157, poz.1240.

Ireneusz Rosiek⁵⁴

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Planowanie strategiczne jednostki samorządu terytorialnego w modelu kontroli zarządczej

Strategic Planning of Local Government as Part of the Internal Control System

Abstract: The article takes on the theme of strategic planning in local government. The author relates the strategic planning process to the requirements of the Public Finance Act. The Act amended and designating a single management model effective public institutions called, problematic, management control. A large part of this model has been published in the form of standards. In them pointed out certain quality standards to be met by properly formulated goals of public institutions. These criteria are known as the acronym SMART. The author points to the need to ensure that the strategies developed by local governments meet the requirements of the Act with regard to setting goals, acting essential part of good governance in the sector.

Key words: public management, strategic planning, local government,

Wstęp

Celem referatu jest odniesienie tworzonych w jednostkach samorządu terytorialnego strategii do wymagań stawianych przez ustawodawcę

⁵⁴ irekrosiek@tlen.pl

w zakresie funkcjonowania kontroli zarządczej [rozdział 6 ustawy z 27 sierpnia 2009, uofp2009]. Wyznaczanie celów stanowi fundament kontroli zarządczej. Wyrazem wyznaczania celów przez jednostki samorządu terytorialnego [JST] w praktyce mogą być plany strategiczne. Dodatkowym celem artykułu jest dowieść, że strategia to najlepsza forma realizacji oczekiwań ustawodawcy w zakresie kontroli zarządczej, a w jej ramach, postulat wyznaczania celów. Intencją ustawodawcy jest bowiem zmiana kultury działania sektora z administrowania na rzecz osiągania rezultatów [Szpor, <http://mf.gov.pl>].

Kontrola zarządcza jako model zarządzania

Pojęcie kontroli zarządczej

Z początkiem 2010 roku do polskiego systemu prawa, za sprawą ustawy o finansach publicznych, wprowadzono pojęcie kontroli zarządczej [art. 68 uofp2009]. W ustawie wskazano, że kontrola zarządcza są to wszystkie działania podejmowane w jednostce sektora finansów publicznych [jsfp], które mają zapewnić, że cele i zadania tej jednostki zostaną zrealizowane [art. 68 uofp2009]. Ponieważ regulacja dotyczy jednostek sektora publicznego, kontrola zarządcza powinna również zapewnić, że cele jednostki będą osiągnięte zgodnie z prawem, efektywnie, oszczędnie i terminowo. Błędym jest postrzeganie kontroli zarządczej jako działań o charakterze inspekcyjnym. Pośród ogółu działań zapewniających realizację celów jsfp, działania sprawdzające (kontrolowanie) są jedną z wielu i nie jedynymi. Kontroli zarządczej nie powinno się zatem rozumieć jako kontroli w sensie inspekcyjnym. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów wskazała, że kontrola zarządcza jest to pewien spójny i jednolity model zarządzania, a przepisy w zakresie kontroli zarządczej wprowadzono w celu jego promowania⁵⁵ [KPRM 2011, s. 1]. Pogląd ten jest zgodny z *Glosariuszem terminów dotyczących kontroli i audytu w administracji publicznej* [NIK 2005, s. 34 i 64], w którym zapisano, że kontrola zarządcza to inna nazwa systemu kontroli wewnętrznej. Natomiast system kontroli wewnętrznej to przyjęty w jednostce system zarządzania. Zatem przepisy ustawy dotyczące kontroli zarządczej wskazują podstawowe zasady zarządzania organizacjami.

Co więcej, zarówno ustawowe zapisy o kontroli zarządczej jak i towarzyszące im standardy [Standardy KZ, Komunikat MF, nr 23, 2009] są kryteriami, według których należy oceniać działalność jsfp. Kluczo-

⁵⁵ Wydaje się, że sformułowanie 'promowanie' jest nieco niezręczne, ponieważ przepisy ustaw są narzędziem nie tyle zachęty, co obligowania.

wym kryterium oceny jest skuteczność organizacji, a zatem ocena stopnia realizacji celów i zadań [KPRM 2011, ss. 1-2]. Uznanie skuteczności za podstawowe kryterium oceny działalności jsfp koresponduje z założeniami projektodawcy zapisów o kontroli zarządczej, który wskazał, że jego zamiarem było przeorientowanie działań instytucji publicznych z kultury stosowania przepisów (administrowanie) na kulturę osiągania rezultatów. W Polsce bowiem niewielu urzędnikom zależy rzeczywiście na skutecznym osiągnięciu celów ustalonych przez władze rządowe czy samorządowe [Sojka 2013, s. 74, za: Kulesza 2005].

Ustawowa zasada skuteczności, efektywności i oszczędności

W samej definicji kontroli zarządczej wskazano, że kontrola zarządcza ma zapewnić realizację celów i zadań jsfp m.in. w sposób efektywny i oszczędny. Efektywność może być rozumiana na wiele sposobów. Na przykład, nawiązując do efektów działań organizacji, efektywność może oznaczać to samo co skuteczność. Efektywność może oznaczać także skuteczne osiąganie celów przy jak najniższym nakładzie środków [Strąk 2009, s. 282]. Przyjęcie tego drugiego rozumienia oznacza, że spełnienie kryterium skuteczności i oszczędności łącznie jest tożsame z efektywnością. Pomimo, że pojęcie efektywności można rozumieć różnie, to ujęcie obu pojęć w uofp2009 [art. 68] – efektywności i oszczędności – obok siebie, skłania by twierdzić, że efektywność w tym przypadku znaczy to samo co skuteczność. Zgodnie ze Stachurskim [2013, s. 302] można przyjąć, że „skuteczność” jest synonimem „efektywności”. Jsfp jest skuteczna (efektywna) wówczas, gdy osiąga swoje cele. Skuteczne jest to działanie, które prowadzi do zamierzonego celu [Bonusiak 2010, s. 46; Kłosowska 2010, s. 29, za: Kotarbiński].

Poziomy kontroli zarządczej

Odnosząc się do kwestii efektów osiąganych przez jednostki samorządu terytorialnego, należy wskazać, że model kontroli zarządczej ma swoje dwa poziomy. Pierwszym poziomem kontroli zarządczej są systemy zarządzania funkcjonujące w poszczególnych jednostkach organizacyjnych JST, z urzędem JST łącznie. Odpowiedzialność za funkcjonowanie tego systemu przypisano kierownikom jednostek [art. 69 ust. 1 pkt 3 uofp2009]. Jednostki organizacyjne JST są jednak, co do zasady, jednostkami realizującymi zadania i cele w imieniu i na rzecz całej JST, której są integralną częścią. Drugim poziomem kontroli zarządczej jest zatem system zarządzania całą jednostką samorządu terytorialnego. Odpowiedzialność za funkcjonowanie tego systemu zarządzania przypisano w gminie wójtowi (lub odpowiednio burmistrzowi i prezydentowi

wi miasta), w powiecie staroście, a w województwie marszałkowi [art. 69 ust. 1 pkt 2 uofp2009]⁵⁶.

Strategia jako narzędzie wyznaczania celów w kontekście standardów kontroli zarządczej

Pierwszym krokiem dla realizacji celów organizacji jest ich wyznaczenie. Standardy kontroli zarządczej [Komunikat MF, nr 23, 2009] wskazują, że najistotniejszym elementem kontroli zarządczej w jednostce samorządu terytorialnego jest system wyznaczania celów i zadań dla jednostek organizacyjnych. Intencją projektodawcy regulacji o kontroli zarządczej było promowanie kultury działania instytucji publicznych nastawionej bardziej na rezultaty aniżeli administrowanie. Dlatego wydaje się, że kluczowe znaczenie dla kontroli zarządczej ma zarządzanie strategiczne w JST. Kierownictwo, które myśli krótkoterminowo, nie zarządza strategicznie. Wówczas trudno także liczyć na rzeczywiste rezultaty, a jedynie produkty działań. Jeżeli produkty działań nie odzwierciedlają pewnej horyzontalnej, długoterminowej perspektywy, same z siebie nie przyniosą zasadniczych rezultatów. Z kolei nierozłącznym elementem zarządzania strategicznego w każdej organizacji jest strategia⁵⁷.

Strategia, pojęcie pochodzące z wojskowości, w ekonomicznym ujęciu określa koncepcję działania organizacji [Murawska 2008, s. 31]. Plan strategiczny JST jest wyrazem procesu wyznaczania celów na II. poziomie kontroli zarządczej. Nie wyznacza on celów konkretnej jednej jednostki organizacyjnej JST, a całej wspólnoty. Plan strategiczny JST obejmuje zatem kilka (jeżeli nie wszystkie) jednostki organizacyjne JST, które stanowią jego aparat wykonawczy. Przepisy uofp2009 do wyznaczania celów obligują jedynie ministrów i jest to wymóg planowania krótkoterminowego. Realizacja tego wymogu ma swój wyraz w rocznych planach działalności ministrów. Biorąc pod uwagę założenia koncepcyjne kontroli zarządczej, warto zauważyć, że uzyskanie efektów, na których zależało ustawodawcy, nie jest kwestią ustawowego przymusu. W przypadku JST rozdział 6 uofp2009 poświęcony kontroli zarządczej, nie obliguje w zasadzie do niczego bezpośrednio. Stąd kwestia wy-

⁵⁶ Zapis ten może się wydawać nieco kontrowersyjny, mając na uwadze, że ustrojowe uprawnienia do pełnienia funkcji zarządczych w JST są rozdzielone pomiędzy organ stanowiący i organ zarządzający. Z kolei organ zarządzający w powiecie i województwie jest kolegialny i tam także uprawnienia zarządcze są rozdzielone pomiędzy przewodniczącego zarządu a sam zarząd.

⁵⁷ W artykule przyjąłem model zarządza strategicznego w ujęciu statycznym, którego podstawą są plany.

znaczenia celów i rzeczywista zmiana kultury działania administracji samorządowej jest sprawą świadomości zarządzających i wewnętrznej motywacji. Strategia jest takim dokumentem, który powszechnie jest tworzony przez JST i nie wynika z przymusu ustawowego, a może doskonale wpisywać się w system kontroli zarządczej II. poziomu w JST postulowany przez ustawodawcę w zakresie wyznaczania celów [MF 2013, s. 10].

Kontrola zarządcza a cele strategiczne

Wymagania SMART

Standardy KZ, konkretnie Standard B6 „Określanie celów i zadań, monitorowanie i ocena ich realizacji” [Komunikat MF, nr 23, 2009], określają pewne wymagania dobrze sformułowanego celu. W literaturze znane są pod akronimem SMART. Według wymagań SMART cele powinny być [zob. Rogowski i Wekiera 2013, ss. 15–16]:

- *specific* – jasno określone; powinny być konkretne i precyzyjne, nie mogą być określone w sposób pozwalający na różną interpretację,
- *measurable* – mierzalne, pozwalające się zmierzyć, by można było ocenić, czy zostały osiągnięte,
- *accepted and ambitious* – akceptowalne i ambitne, muszą być akceptowalne przez wszystkich, którzy uczestniczą w realizacji celów, ale także ambitne, tzn. mają wykraczać poza obecne osiągnięcia i motywować do coraz lepszych wyników,
- *realistic* – realistyczne czyli możliwe do osiągnięcia,
- *time-dependent* – określone w czasie, kiedy należy je osiągnąć.

Cele i działania wyznaczone w planie strategicznym JST [strategii] powinny być przez jednostki organizacyjne JST możliwe do realizacji. Nie koniecznie chodzi tu o bezpośrednią możliwość wykonywania działań. Obecnie część działań może być realizowana w trybie partnerstwa publiczno-prywatnego bądź zamówień publicznych, ale obszar działań zaplanowanych w strategii powinien być przez władze JST zarządzalny (sterowalny). Bowiem tylko wówczas można uznać, że strategia jest rzeczywiście planem konkretnej organizacji (JST) i w zasięgu jej możliwości. Strategia, która wyznacza cele i działania, na które JST nie może wpływać, nie jest strategią działań i może okazać się, z punktu widzenia organizacji, bezużyteczna. Plan strategiczny JST powinien być zatem planem działań dla jednostek organizacyjnych JST⁵⁸.

⁵⁸ Należy także uwzględnić, że oprócz strategii generalnej często funkcjonują tzw. stra-

Realność planu jako element systemu zarządzania ryzykiem

Aby zapewnić realności celów strategicznych konieczna jest ich konfrontacja z istniejącymi zagrożeniami (ryzykami). Identyfikacja tych zagrożeń i podejmowanie reakcji na nie występuje w 3 fazach:

- faza projektowania celów strategicznych,
- faza przyjmowania celów,
- faza realizacji strategii.

W pierwszej fazie identyfikacja ryzyka następuje wskutek dokonania analizy sytuacji jednostki samorządu terytorialnego. Jej wyrazem jest często występująca w strategiach analiza SWOT. W kontekście realności celów strategicznych ma ona zapewnić, że przyjęte cele strategiczne są oparte na rzeczywistej sytuacji, w jakiej znajduje się JST. Ma zapewnić, że cele uwzględniają potencjał (szanse) i zagrożenia JST. Analiza SWOT jest elementem zarządzania ryzykiem [Bela 2011, s. 22], która stanowi często wstępną część planu strategicznego. Drugą fazą jest wskazanie i podjęcie niezbędnych działań (wprowadzenia mechanizmów kontroli), które uchronią przed możliwym wystąpieniem ryzyk. Analiza SWOT jest bowiem diagnozą, zaś każde działanie, uwzględniające wcześniej dokonywane analizy, i tak zawsze obciążone są ryzykiem niepowodzenia. Z tego względu w odniesieniu do wyznaczonych celów należy dokonać identyfikacji ryzyka, ocenić je i podjąć właściwą reakcję zapobiegającą jego wystąpieniu [Komunikat MF, nr 23, 2009]. Trzecia faza jest kwestią bieżącego monitorowania, czy zidentyfikowane lub nieprzewidziane ryzyka się zmaterializowały i podejmowania na nie reakcji. Jest to zatem faza nie tyle zapobiegania wystąpieniu ryzyka, co minimalizowania skutków jego wystąpienia. Z powyższego wynika, że realność celów jest w dużej mierze związana ze skutecznością zarządzania ryzykiem.

Zasoby jako determinanta realności celów

Innym czynnikiem zapewniającym realność osiągania celów, obok skutecznego zarządzania ryzykiem, jest posiadanie odpowiednich zasobów do ich realizacji. Z tego względu, określając cele strategiczne, należy wskazać zasoby przeznaczone do ich realizacji [Komunikat MF, nr 23, 2009]. Z punktu widzenia sytuacji budżetowej JST celowym wydaje się przyporządkowanie celom strategicznym zasobów finansowych ze wskazaniem źródła ich pochodzenia. Jest to wówczas nic innego jak

tegie części, które z reguły są bardziej szczegółowe. Odzwierciedleniem takich strategii częściowych w JST mogą być tworzone, często obligatoryjnie, programy i polityki.

przejaw budżetowania wieloletniego JST, a jego krótkoterminowym odzwierciedleniem powinny być kolejne budżety roczne.

Operacjonalizacja, kaskadowanie i spójność procesów planowania

Strategia, która obejmuje całość działalności JST, może być określona na dużym stopniu ogólności. Jej rozwinięciem są tzw. strategie funkcjonalne (częstkowe), które z reguły są bardziej szczegółowe [Murawska 2008, s. 33]. Odzwierciedleniem strategii funkcjonalnych w JST powinny być tworzone, często obligatoryjnie, programy i polityki. Jeżeli tworzone w JST plany są ze sobą spójne i odnoszą się do celów strategicznych, wówczas można oczekiwać, że strategia będzie realizowana. Strategia JST powinna mieć swoje odzwierciedlenie w planach długoterminowych częstkowych, bowiem takie dokumenty w JST powstają obligatoryjnie w różnych obszarach działalności. Są to polityki i programy dziedzinowe wymagane ustawami. Na tej samej zasadzie plany częstkowe, długoterminowe powinny mieć swoje odzwierciedlenie w planach krótkoterminowych. Zatem w przypadku JST, powinny mieć pokrycie w budżetach rocznych. Wówczas hierarchia dokumentów planistycznych jest wyrazem operacjonalizacji celów, czyli przełożenia celów ogólnych na konkretne działania. Natomiast przełożenie planów na konkretne jednostki organizacyjne, które mają wykonywać działania w ramach planu, jest przejawem kaskadowania celów. Cały system, wielowymiarowej macierzy tworzy wówczas spójny system planowania strategicznego. Tym, co według Standardów KZ [Komunikat MF, nr 23, 2009], może pomóc w zapewnieniu spójności planowania w obrębie JST, jest misja. Jasne określenie misji może sprzyjać ustaleniu hierarchii celów i zadań. Ustawowo zagwarantowana niezależność jednostek organizacyjnych względem organów JST może być realną przeszkodą do prostego wyznaczania odgórnie tym jednostkom celów. Dlatego komunikowanie misji JST wydaje się być przynajmniej jednym z prób jednoczących wszystkie jednostki organizacyjne JST wokół interesu lokalnej społeczności. Interes ten jest bowiem istotą samorządu terytorialnego. Misja jest krótkim i syntetycznym wskazaniem celu istnienia jednostki. W jednostce samorządu terytorialnego może stanowić swego rodzaju drogowskaz dla wszystkich jej jednostek organizacyjnych. Choć jest to drogowskaz o „miękkim” charakterze. Misja jest także nierozłącznym elementem procesu formułowania planu strategicznego [Demecki i Żukowski 2010, s. 69].

Odpowiedniość celu

Wydaje się, że Standardy KZ nie wyczerpują wymagań, które należy postawić formułowaniu celów. W strategii, tak jak i w każdym planie, należy dołożyć wszelkich starań, aby wyznaczyć właściwe cele. Jeżeli cel jest źle sformułowany i zostanie osiągnięty, to jest to rezultat sprawności urzędników i jednocześnie nieudolności zarządzających. Urzędnicy wykonują powierzone im zadania skutecznie, ale działanie te nie mają większego sensu. Zasadniczym sensem istnienia każdej instytucji publicznej, bezpośrednio lub pośrednio, jest zawsze świadczenie usług publicznych dla obywateli. Dla obywatela więc organizacja może być nieskuteczna, ponieważ zajmuje się rzeczami społecznie nieużytecznymi, choć z punktu widzenia samej organizacji jest ona skuteczna, bowiem osiągnęła założone cele [Kłosowska 2010, s. 29]. Z tego względu wydaje się niezbędne, aby wyznaczone cele strategiczne odpowiadały oczekiwaniom obywateli – odbiorców usług publicznych. W procesie tworzenia strategii nie można zatem zapominać o ich preferencjach. Dobrze przeprowadzone konsultacje społeczne dają większe zapewnienie, że działania władz samorządowych będą odpowiadać na potrzeby lokalnej społeczności. Współdział społeczności lokalnej w powstawaniu strategii daje również większą pewność, że kierunki działań podejmowanych w kolejnych latach nie będą kwestionowane przez zmieniające się w organach JST opcje polityczne. Pomimo że Standardy KZ nie wskazują wprost na konieczność dopasowania celów do obywatela-klienta, to wydaje się uzasadnione uznać ten wymóg za jeden z niezbędnych. Pewnym odniesieniem do konieczności uwzględnienia oczekiwań odbiorców usług publicznych jest Standard KZ nr 18 „Komunikacja zewnętrzna”, w którym zapisano, że *należy zapewnić efektywny system wymiany ważnych informacji z podmiotami zewnętrznymi mającymi wpływ na osiągnięcie celów i realizację zadań* [Komunikat MF, nr 23, 2009]. Obywatel i jego preferencje mają istotny wpływ na osiągnięcie celów JST. Cele powinny być bowiem trafione i odpowiadać na potrzeby społeczne.

Zgodność strategii rozwoju gminy z wymogami kontroli zarządczej na przykładzie Strategii Gminy Kępno

Biorąc pod uwagę wymagania stawiane w Standardach KZ procesowi wyznaczania celów, podjęto próbę weryfikacji, czy strategię rozwoju gmin mogą te wymagania spełniać. Do badania wybrano losowo strategię Gminy Kępno. Strategię Zrównoważonego Rozwoju Miasta i Gminy Kępno na lata 2007–2020 poddano testom zgodności z wymogami stan-

dardów kontroli zarządczej w zakresie kryterium SMART oraz monitorowania realizacji celów. Trzeba jednak wziąć pod uwagę, że zgodność strategii z przyjętymi w badaniu kryteriami nie oznacza pełnej zgodności z wymogami kontroli zarządczej. Niektóre z wymogów kontroli zarządczej, takie jak oszczędność lub efektywność w realizacji celów, są trudne do zastosowania w badaniu z uwagi na zakres dostępnych danych. Przyjęto zatem 11 zagadnień sformułowanych jako pytania testowe, co ujęto w poniższej Tabeli.

Tabela 1. Kryteria oceny zgodności strategii rozwoju gminy z wymogami kontroli zarządczej.

Lp.	Pytanie testowe	Kryterium zgodności
1	Czy określono misję Gminy?	S – jasno określone cele
2	Czy do celów strategicznych przypisano cele operacyjne?	
3	Czy wskazano mierniki realizacji celów?	M – mierzalność celów
4	Czy wskazano wartości docelowe mierników?	
5	Czy strategia została przyjęta przez radę?	A – akceptowalne
6	Czy strategia została uzgodniona z mieszkańcami?	
7	Czy celom przyporządkowano środki finansowe niezbędne na ich realizację?	R – realne
8	Czy strategię oparto na analizie SWOT?	
9	Czy cele mają wskazany horyzont czasowy?	T – określona w czasie
10	Czy wskazano jednostki odpowiedzialne za realizację celów?	odpowiedzialność za cele
11	Czy strategia wymaga opracowywania raportów z realizacji strategii i konsultowania przez Radę Gminy?	monitorowanie realizacji celów

Źródło: opracowanie własne.

Wynik badania ujęto w Tabeli 2. Misja Gminy jest pochodną sformułowanej wizji rozwoju i została ujęta jako cel nadrzędny. Stanowi ona zatem punkt odniesienia do wyznaczania celów strategicznych, ujętych jako główne. Cele główne operacjonalizowane są z kolei podzielone na cele szczegółowe. Można zatem uznać, że wyznaczone w Strategii cele są jasno określone.

Analiza Strategii wykazała jednak, że cele ujęte w dokumencie nie są mierzalne. Wskazano jedynie przykładowe mierniki, natomiast *instrumentem sprawdzającym realizację stanie się specjalnie opracowany wskaźnikowy system monitorowania strategii* [Strategia Gminy Kępno 2007–2020, s. 95]. Wobec tego uznano, że Strategia przewiduje pewne rozwiąza-

nia, które muszą jej towarzyszyć. Stanowiąc będą wówczas element systemu planowania strategicznego. Formalnie jednak Strategia nie wskazuje katalogu mierników, za pomocą których będzie monitorowana jej realizacja, ani tym bardziej ich wartości docelowe.

Cele są natomiast akceptowalne. Przede wszystkim dlatego, że w proces ich wyznaczania włączono mieszkańców Gminy, którzy uznali projekt strategii za odpowiedni. Ponadto, z mocy prawa, strategia musiała zostać przyjęta do realizacji przez organ stanowiący JST.

Cele ujęte w Strategii są realne. Strategia nie wskazuje co prawda wprost środków finansowych potrzebnych na realizację wyznaczonych celów. Jednak przedstawiona w dokumencie analiza długoterminowego planowania finansowego dowodzi, że cele mają swoje odzwierciedlenie w finansach gminy. Uznano zatem, że kryterium 7 (patrz Tabela 1) spełniono. Ponadto formułowaniu celów towarzyszyła analiza SWOT.

Cele wyznaczone w Strategii są określone w czasie. Tabelaryczne zestawienie celów obejmuje m.in. informację o „proponowanym terminie realizacji”.

Strategia wyznacza także podmioty odpowiedzialne za realizację poszczególnych działań (celów operacyjnych) oraz przewiduje konieczność okresowego raportowania.

Tabela 2. Ocena zgodności Strategii Zrównoważonego Rozwoju Miasta i Gminy Kępno na lata 2007-2020 z wymogami kontroli zarządczej.

Lp.	Pytanie testowe	Ustalenie stanu faktycznego (tak / nie / częściowo)	Dowód
1	Czy określono misję Gminy?	tak	s. 29 Strategii: misję nazwano „celem nadrzędnym” i jest on pochodną wizji
2	Czy do celów strategicznych przypisano cele operacyjne?	tak	s. 30-49 Strategii: zestawienie celów głównych i szczegółowych
3	Czy wskazano mierniki realizacji celów?	częściowo	s. 94-109 Strategii: wskazano tylko przykładowe mierniki; „instrumentem sprawdzającym realizację stanie się specjalnie opracowany wskaźnikowy system monitorowania strategii”
4	Czy wskazano wartości docelowe mierników?	nie	

5	Czy strategia została przyjęta przez organ stanowiący gminy?	tak	Uchwała nr XII/68/2007 Rady Miejskiej w Kępnie z dnia 30 sierpnia 2007 r. w sprawie przyjęcia programu gospodarczego pn.: „Strategia Zrównoważonego Rozwoju Gminy Kępno na lata 2007-2020”
6	Czy strategia została uzgodniona z mieszkańcami?	tak	s. 12 Strategii: - zorganizowano warsztaty 12.04.2007, - przeprowadzono badanie ankietowe wśród społeczności lokalnej; wszystkie elementy strategii zostały przez mieszkańców zaakceptowane
7	Czy celom przyporządkowano środki finansowe niezbędne na ich realizację?	częściowo	s. 114 Strategii: „Wieloletni Plan Inwestycyjny jest spójny ze Strategią”
8	Czy strategię oparto na analizie SWOT?	tak	s. 12 Strategii: na warsztatach 21.04.2007 „przybliżono silne i słabe strony gminy, główne szanse i zagrożenia – tzw. analiza SWOT.”
9	Czy cele mają wskazany horyzont czasowy?	tak	s. 51-90 Strategii: kolumna „Proponowany termin realizacji” tabeli przedstawiającej plan operacyjny
10	Czy wskazano jednostki odpowiedzialne za realizację celów?	tak	s. 51-90 Strategii: kolumna „Podmioty wykonujące lub współpracujące” tabeli przedstawiającej plan operacyjny
11	Czy strategia wymaga opracowywania raportów z realizacji strategii i konsultowania przez Radę Gminy?	tak	s. 110 Strategii: „Dokument strategii rozwoju będzie co roku poddawany przeglądowi oraz aktualizacji. Proponuje się dokonywanie takiego przeglądu na posiedzeniach Rady Miejskiej”

Źródło: opracowanie własne.

Wynik badania wskazuje, że spośród przyjętych 11 kryteriów oceny Strategia Zrównoważonego Rozwoju Miasta i Gminy Kępno na lata 2007-2020 jest zgodna w pełni z 8, a z 2 częściowo. Tylko jednego kryterium nie spełniła wcale.

W badaniu podjęto także próbę zweryfikowania, czy postulat monitorowania Strategii rzeczywiście jest realizowany. Zwrócono się zatem do Urzędu Miasta i Gminy Kępno z wnioskiem o udzielenie informacji w trybie dostępu do informacji publicznej.

W Strategii Zrównoważonego Rozwoju Miasta i Gminy Kępno na lata 2007–2020 (Uchwała XII/68/2007 Rady Miejskiej w Kępnie z 30 sierpnia 2007 r.) zapisano konieczność stałego monitorowania oraz ewaluacji realizacji Strategii [str. 92]. Z związku z tym w badaniu przyjęto, że powinny powstawać jakieś raporty lub dokumenty o podobnym charakterze, które informowały o postępach w realizacji Strategii. Wnioskowano zatem o udostępnienie ostatniego z dokumentów raportujących. Otrzymano odpowiedź, że *w związku z tym nie powstały żadne dokumenty czy raporty o podobnym charakterze informujące o realizacji Strategii.*

W Strategii zapisano również, że będzie ona co roku poddawana przeglądowi, prawdopodobnie podczas posiedzeń Rady Miejskiej. W badaniu wnioskowano zatem o wskazanie, na którym posiedzeniu ostatnio dokonywano takiego przeglądu oraz, o ile to możliwe, o udostępnienie protokołu z jego przebiegu. W odpowiedzi poinformowano, że *„Strategia Zrównoważonego Rozwoju Miasta i Gminy Kępno nie była, od momentu jej uchwalenia w 2007 r., ponownie opiniowana przez Radę Miejską”.*

Strategia przewiduje również, że *instrumentem sprawdzającym realizację stanie się specjalnie opracowany wskaźnikowy system monitorowania strategii.* W badaniu poproszono zatem o udostępnienie dokumentu z takim opracowaniem, a w przypadku jego braku, innego, w którym do celów ze Strategii przypisano mierniki oraz ich wartości docelowe. Otrzymano odpowiedź, że *dotychczas nie został opracowany dokument, który byłby ‘wskaźnikowym systemem monitorowania strategii’ lub dokumentem, któremu do celów ze Strategii przypisano mierniki oraz ich wartości docelowe.* W odpowiedzi Urząd Miasta i Gminy Kępno dodał również, że *„wydział merytoryczny (Wydział Inwestycji i Funduszy Europejskich), w którym m.in. powstawała Strategia, nie uczestniczył przy powstawaniu raportów dotyczących monitorowania Strategii. Ponadto w Wydziale nie znaleziono opracowań dotyczących corocznych przeglądów Strategii czy systemu wskaźników monitorowania strategii”*

Z uzyskanych w badaniu informacji wynika zatem, że plan strategiczny gminy może mieć charakter fasadowy i nie dowodzić, że gminą zarządza się strategicznie.

Podsumowanie

Strategia jednostki samorządu terytorialnego może stanowić jedno z najlepszych rozwiązań w zakresie wyznaczania celów na II poziomie kontroli zarządczej. Ponieważ strategię takie są powszechnie tworzone przez JST jako strategię rozwoju, uzasadnione jest zadbać, aby dokument ten stanowił rzeczywisty plan wyznaczający najważniejsze cele dla JST i stanowił wyznacznik podejmowanych przez nią dzia-

łań. To oznacza, że wyznaczając cele, należy wziąć pod uwagę faktyczne możliwości ich realizacji za pomocą dostępnych przez JST zasobów. Zasobami tymi są między innymi środki finansowe, ale także wyspecjalizowane jednostki organizacyjne JST, które można skutecznie włączyć w realizację. Ponadto, z punktu widzenia oczekiwań ustawodawcy wobec kontroli zarządczej, plan strategiczny JST wydaje się być najlepszym fundamentem systemu kontroli zarządczej II poziomu. Z racji swojego perspektywicznego charakteru można uznać, że działania jednostki skupione wokół właściwie określonych celów strategicznych dają rozsądne zapewnienie, że osiągnie ona pożądane rezultaty. Uzasadnione jest zatem, aby tworząc strategię, mieć na uwadze wymagania stawiane w zakresie wyznaczania celów przez Standardy KZ. Wymagania te są powszechnie uznawanymi w naukach o zarządzaniu praktykami dobrego planowania i mają charakter uniwersalny. Strategia stworzona zgodnie ze Standardami KZ jest przykładem, że w kontroli zarządczej wcale nie chodzi o biurokratyzację działań administracji, co często się jej przypisuje. Strategie rozwoju mogą nie tylko stanowić wypełnienie standardu wyznaczania celów na II poziomie kontroli zarządczej, ale poprzez kaskadowanie celów w nich ujętych, wpływać istotnie na jakość planowania na I poziomie kontroli zarządczej, tj. w jednostkach organizacyjnych JST. Wynik dokonanej analizy potwierdza, że większość z wymogów kontroli zarządczej w zakresie wyznaczania celów może być spełniona poprzez odpowiednio opracowaną i realizowaną strategię rozwoju JST oraz dokumenty jej towarzyszące. Pod warunkiem jednak, że nie będą to jedynie zapisy papierowe. Najważniejszym wydaje się zatem, aby wyznaczone cele były rzeczywiście realizowane.

Bibliografia

Bela A. (2011), *Mierniki oceny systemu kontroli zarządczej w Polsce*, PIKW, Warszawa.

Bonusiak E. (2010), *Sprawna administracja z punktu widzenia nauki prakseologii*, [w:] K. Sikora, M. Domagała, E. Jasiuk (red.), *Wpływ prakseologii na organizację i zarządzanie w administracji publicznej*, Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu, Radom.

Demecki W., Żukowski P. (2010), *Budowa strategii jako narzędzia innowacyjnego zarządzania organizacją*, „Prace Komisji Geografii Przemysłu”, nr 15, Polskie Towarzystwo Geograficzne, Warszawa-Kraków.

Kłosowska K. (2010), *Prakseologiczne kryteria oceny czynności faktycznych administracji publicznej*, [w:] K. Sikora, M. Domagała, E. Jasiuk (red.), *Wpływ prakseologii na organizację i zarządzanie w administracji publicznej*, Wyższa Szkoła Handlowa w Radomiu, Radom.

Ministerstwo Finansów (2013), *Analiza wyników badania ankietowego przeprowadzonego w jednostkach samorządu terytorialnego z zakresu wybranych zagadnień kontroli zarządczej w 2012 roku*, www.mf.gov.pl [09.10.2014].

Murawska M. (2008), *Zarządzanie strategiczne niematerialnymi zasobami przedsiębiorstwa*, Fundacja Promocji i Akredytacji Kierunków Ekonomicznych, Warszawa.

Sojka U. (2013), *Sukcesy i porażki kontroli zarządczej. Stanowisko projektodawcy i koordynatora*, „Kontrola Państwowa”, nr 1(348), Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.

Kancelaria Prezesa Rady Ministrów (2011), pismo DKN-520-1(20)/11.

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

Najwyższa Izba Kontroli (2005), *Glosariusz terminów dotyczących kontroli i audytu w administracji publicznej*, Warszawa.

Stachurski W. (2013), *Kontrola zarządcza oraz koordynacja kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych (tezy 1-2)*, [w:] E. Ruśkowski, J. Salachna (red.), *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*, ODDK, Gdańsk.

Strąk T. (2009), *Zarządzanie wartościami w sektorze publicznym. Model Public Service Value*, [w:] T. Lubińska (red.), *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*, Difin, Warszawa.

Szpor A., *Pojęcie kontroli zarządczej (wybrane aspekty)*, <http://www.mf.gov.pl> (dostęp 30.10.2014).

Ustawa z 27 sierpnia 2009 o finansach publicznych (DzU 2013, poz. 885 ze zm.).

Uchwała nr XII/68/2007 Rady Miejskiej w Kępnie z dnia 30 sierpnia 2007 r. w sprawie przyjęcia programu gospodarczego pn.: „Strategia Zrównoważonego Rozwoju Gminy Kępno na lata 2007–2020”.

Rogowski W., Wekiera M. (2013), *Ocena skutków regulacji w Polsce – analiza przypadku*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów”, z. 125, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

Zarządzanie jednostką samorządu terytorialnego

Katarzyna Wojtaszczyk⁵⁹

Uniwersytet Łódzki

Doskonalenie zarządzania zasobami ludzkimi warunkiem rozwoju jednostek samorządu terytorialnego

Improving the Human Resource Management as a Condition of Development of Public Administration

Abstract:The development of local government units is a complex process that must be considered not only to the institution, but also to the region. This development is conditioned by a number of external and internal factors, and one of the most important is the development of human resources which requires “proper” implementation of the HRM.

Empirical studies of Polish administration show that there are lots of organization in which the status of the personnel function is unsatisfactory. This problem is noticed by external stakeholders and by employees. The shortcomings of public administration connected with HRM are also seen as the results of empirical research conducted within the project “System support management processes in local government”.

The aim of the paper is to demonstrate that development of HRM is one of the preconditions for the development of public administration. The goal was achieved by reference to the literature and the results of empirical research.

The first part of the paper presents the idea of the development of local government units. The second section focuses on the arguments

⁵⁹ kwojtaszczyk@uni.lodz.pl

proving the need to improve HRM in public administration. The next step was to show the results of empirical research conducted by the Faculty of Management (University of Lodz) within the project "System support management processes in local government".

Key words: Human resource management, improving human resource management, development, public administration, empirical research.

Wstęp

Rozwój jednostki samorządu terytorialnego to proces złożony, który odnosić należy do danej instytucji i regionu. Rozwój ten uwarunkowany jest szeregiem czynników zewnętrznych i wewnętrznych, z których jednym z ważniejszych jest rozwój zasobów ludzkich. Rozwój zasobów ludzkich wymaga z kolei „właściwej” realizacji funkcji personalnej, której cel stanowi zapewnienie organizacji dopływu utalentowanej kadry i zapobieganie niechcianym odejściom.

Badania empiryczne prowadzone wśród polskich jednostek samorządowych pokazują, że w kraju, obok urzędów charakteryzujących się doskonałością rozwiązań z zakresu ZZL, działają też takie, w których stan funkcji personalnej jest niezadowalający. Problem ten dostrzegają nie tylko interesariusze zewnętrzni urzędów, ale i pracownicy administracji.

Na niedostatki urzędów, związane z przestarzałym podejściem do zarządzania kadrami, wskazują także uczestnicy projektu „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST”. Z prowadzonych w ramach projektu analiz wynika, że: połowa badanych (pracowników komórek kadrowych lub osób pełniących funkcje kierownicze) ocenia swój poziom wiedzy ZZL jako przeciętny; niemal wszyscy respondenci chcą rozwijać własne umiejętności pozyskiwania, szkolenia i oceniania pracowników; zbyt duży odsetek JST nie dysponuje niezbędnym instrumentarium pozwalającym sprawnie realizować funkcję personalną.

Powyższe przesłanki sprawiły, że celem opracowania uczyniono wykazanie, iż wzbogacenie wiedzy i umiejętności pracowników JST w zakresie ZZL jest jednym z warunków koniecznych rozwoju tych organizacji. Cel zrealizowany został poprzez odwołanie się do rezultatów studiów literaturowych oraz wyników badań empirycznych prowadzonych w ramach wspomnianego projektu.

W pierwszej części artykułu przedstawiono ideę rozwoju jednostek samorządowych i wskazano na rolę zasobów ludzkich w tym procesie. W sekcji drugiej skoncentrowano się, poprzez odniesienie do wy-

ników badań zastanych, na argumentacji dowodzącej konieczności doskonalenia ZZL w administracji. W kolejnym punkcie opracowania pokazano rezultaty badań prowadzonych w ramach projektu „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST” realizowanego przez Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego. Artykuł kończą wnioski połączone z podsumowaniem.

Rozwój jednostek samorządu terytorialnego

Pojęcie rozwoju stosowane jest w wielu dziedzinach naukowych. Posługują się nim przedstawiciele nauk humanistycznych, medycznych, biologicznych, oraz specjaliści dyscyplin ekonomicznych i społecznych. Rozwój jest zatem przedmiotem analiz także i nauk o zarządzaniu, w których już od lat pięćdziesiątych XX wieku bada się i analizuje czynniki stymulujące i hamujące rozwój organizacyjny (*organizational development*).

Ogólnie rozumiany rozwój to zachodzący w czasie proces zmian [Machaczka 1998, s. 14]. Ich celem jest zwiększenie skali działalności instytucji oraz wzrost jakości oferowanych produktów lub usług. Rozwojem są takie przemiany, które doprowadzają do różnicowania systemu, czyniąc go bardziej złożonym i wzbogaconym pod określonym względem [Szałkowski 2002, s. 10]. Zmiany mogą dotyczyć całości lub części organizacji; wszystkich bądź jednego z jej obszarów funkcjonalnych. W literaturze z zakresu zarządzania podkreśla się ponadto, że podstawowym narzędziem rozwoju jest kształtowanie postaw i zachowań ludzi w takim kierunku, aby podejmowali oni wysiłki na rzecz doskonalenia organizacji. Z tego punktu widzenia rozwój organizacji rozumieć należy jako kompleksową strategię edukacyjną nakierowaną na adaptowanie się instytucji do zmieniającego się otoczenia [Bennis 1969].

Powyższe rozważania znajdują odzwierciedlenie w słowach M. Kossowskiej i I. Sołtysińskiej [2002, s. 9], zdaniem których rozwijającą się organizację tworzą rozwijający się pracownicy. Dlatego też, niezależnie od przyjętej strategii, instytucja musi inwestować w ustawiczny rozwój zasobów ludzkich [Janowska 2002, ss. 20–25], stanowiący warunek konieczny realizacji celów [Jamka 2000, s. 127].

Rozwój zasobów ludzkich nie jest kategorią jednoznaczną. W wąskim znaczeniu pod pojęciem tym rozumie się celowe doskonalenie kwalifikacji pracowników. Z kolei w szerokim ujęciu rozwój oznacza każdą zmianę w stanie osobowym organizacji odbywającą się w określonym czasie. Zmiana może wiązać się z wielkością, strukturą lub kompetencjami personelu [Pocztowski 1993, s. 30]. Powiedzieć więc można, że głównym instrumentem rozwoju są procesy zarządzania zasobami ludzkimi.

Działania związane z rozwojem odnosić należy do każdego typu organizacji, także tych funkcjonujących jako jednostki samorządu terytorialnego. Jest to o tyle istotne, że instytucje administracji odpowiedzialne są nie tylko za osiąganie własnych, instytucjonalnych celów, ale i za realizację celów nadrzędnych, związanych z zaspokajaniem potrzeb i oczekiwań społeczności lokalnych. Z tego względu jednostki samorządu dbać muszą o własny rozwój organizacyjny i o rozwój regionu. Jak bowiem podkreślają T. Wołowicz i B. Reśko [2012, s. 62] „rozwój jednostek samorządu terytorialnego to długookresowy proces zmian mających charakter celowy i prowadzący do poprawy stanu istniejącego (...) Pojęcie rozwoju powinno być jednak kojarzone z oczekiwanymi, pozytywnymi przeobrażeniami ilościowych, jakościowych i strukturalnych właściwości konkretnego układu”.

W opracowaniach poświęconych rozwojowi regionalnemu wymienia się wiele czynników sprzyjających zmianom. Choć za jedną z ważniejszych zmiennych wskazywany jest tu kapitał ludzki [Grosse 2012, s. 157], to rodzime opisy dobrych praktyk w JST zwykle koncentrują się na stosowaniu przez te organizacje instrumentarium zarządzania strategicznego, zarządzania jakością czy finansami [Cupiał 2006, s. 236], marginalizując jednocześnie przykłady najlepszych rozwiązań w zakresie ZZL. A przecież do osiągnięcia optymalnej użyteczności i spełniania oczekiwań społecznych, jednostki samorządu winny jak najlepiej wykorzystywać nie tylko potencjał finansowy, ale także, a może przede wszystkim, ludzki [Efektywność... 2012, s. 7]. Ludzie są bowiem najważniejszym składnikiem każdej organizacji i twórcami pozostałych elementów systemu organizacyjnego [Bolesta-Kukułka 1993, s. 109]. To od ludzi zależy, czy organizacja upadnie, czy też przetrwa i będzie się rozwijać.

Konieczność zmian w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi jednostek samorządu terytorialnego

Oparcie procesów rozwojowych na podsystemie społecznym organizacji wymaga od jednostek samorządu doskonalenia rozwiązań z zakresu ZZL. Wielu ekspertów jest zgodnych, że istnieje konieczność modernizacji skostniałego modelu zarządzania, której efektem winno być jak najpełniejsze dopasowanie rozwiązań ZZL do specyfiki urzędów [Zieliński 2010, s. 33]. Swoistość ta wynika z szeregu uwarunkowań, lecz główną determinantą kształtującą politykę kadrową JST jest jej misja. Urzędy mają nie tylko zapewniać proste usługi administracyjne, ale przede wszystkim ich zasadą naczelną ma być proces rozwoju społeczno-gospodarczego na danym terenie [Bińczycki 2005, s. 20, Plawgo 2011, s. 6].

Podążając za kierunkiem ewolucji funkcji personalnej, czyli przejścia od przypadkowych działań, poprzez rutynowe administrowanie aż uprawnomiczenia się ZZL jako pełnowartościowej dziedziny zarządzania [Pocztowski 2008, s. 58], zaznaczyć trzeba, iż jednostki samorządu terytorialnego nie mogą już pozwolić sobie na stosowanie przestarzałych procedur administrowania kadrami [Weber 2012, s. 293]. Muszą wdrażać nowoczesne rozwiązania, charakterystyczne dla zarządzania zasobami ludzkimi lub zarządzania kapitałem ludzkim, które, wsparte danymi ilościowymi [Baron, Armstrong 2008, s. 33], przyczyniają się do realizacji celów operacyjnych i strategicznych. „W konsekwencji, należy stwierdzić, że ZZL stanowi integralną część procesów reform i modernizacji administracji, ma w tym kontekście znaczenie strategiczne i wymaga dostosowanych do tej roli organizacji, zadań, procesów i metod zarządzania” [Mikułowski 2011, s. 17].

Jak pokazują wyniki diagnozy z 2010 roku, osoby zatrudnione w polskiej służbie cywilnej charakteryzują się wyższymi kwalifikacjami w stosunku do ogółu zatrudnionych w gospodarce [*Diagnoza...* 2011, s. 10]. Mimo że potencjał intelektualny administracji jest duży, to rezultaty badawcze dowodzą, że 37,5% osób zajmujących w urzędach najwyższe stanowiska kierownicze ma trudności z zarządzaniem zasobami ludzkimi [Pławgo 2011, s. 63]. Przestrzeganie zasady transparentności, wymuszające stosowanie przejrzystych procedur, nieco ułatwia kierownikom zadania zarządcze [Urbaniak, Bohdziewicz 2009, ss. 25–26]. Jednak w przypadku ponad połowy jednostek samorządu terytorialnego wskazane procedury ZZL nie tworzą spójnego programu, lecz mają charakter zbioru luźnych dokumentów [*Diagnoza...* 2011, s. 13]. Niestety w Polsce są i takie organizacje administracji, w których, „można odnieść wrażenie, że czas się zatrzymał – stosowane są metody i narzędzia charakterystyczne dla poprzedniej epoki” [Sidor-Rządkowska 2013, s. 9].

Niepokojące wyniki badań związane ze stanem funkcji kadrowej stały się jedną z przesłanek do wypracowania standardów ZZL w służbie cywilnej⁶⁰. Ich celem jest podniesienie jakości ZZL w urzędach. Standardy zawierają wytyczne obligatoryjne oraz fakultatywne i mają charakter „drogowskazów” dla urzędów, w celu dalszego doskonalenia funkcji personalnej [Zieliński, Skrzyńska 2012, s. 5].

Na podstawie omawianych standardów ZZL poszczególne urzędy można zaklasyfikować do jednej z czterech grup o odmiennym stopniu zaawansowania wdrożeń. Są to [Zieliński, Skrzyńska 2012, s. 5]: urzędy świetne, które wdrażają nie tylko standardy ZZL, ale także inne no-

⁶⁰ Standardy weszły w życie mocą zarządzenia Szefa Służby Cywilnej nr 3 z dnia 30.05.2012 r.

watorskie rozwiązania z tego zakresu; urzędy bardzo dobre, w których zaimplementowano obligatoryjne i nieobowiązkowe standardy ZZL; urzędy dobre, wprowadzające standardy obowiązkowe i niektóre dodatkowe; urzędy przeciętne, które realizują tylko obowiązki bezpośrednio wynikające z przepisów prawnych. Klasyfikowanie urzędów jest o tyle ważne, że w służbie cywilnej, obok jednostek „przeciętnych”, są organizacje zaawansowane pod względem stosowanych rozwiązań ZZL, które stanowić mogą wzór do naśladowania dla przedsiębiorstw komercyjnych [Sidor-Rządkowska 2013, s. 9].

Potrzeby szkoleniowe jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi

Wybrane przykłady dobrych rozwiązań ZZL w administracji znaleźć można między innymi w internetowym Serwisie Służby Cywilnej. W dalszym ciągu jednak istnieje potrzeba inwestowania w kompetencje zarządcze pracowników samorządowych, które, wykorzystywane w praktyce, pozwoliłyby osiągnąć jak największej liczbie jednostek status „urzędu świetnego”.

Potwierdzeniem tej tezy są rezultaty analiz prowadzonych systematycznie przez Uniwersytet Łódzki, partnera w projekcie „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST”, współfinansowanego jest przez Unię Europejską. W zadaniu nr 1 projektu, związanym z modernizacją procesów i technik ZZL w JST, którego koordynatorem jest autorka artykułu, wsparciem (do września 2015 roku) objętych zostanie łącznie 100 jednostek samorządowych. Zasadniczym celem prac jest wzrost skuteczności ZZL w administracji. Program adresowany jest do pracowników komórek kadrowych JST lub osób pełniących funkcje kierownicze, które odpowiedzialne są za zarządzanie zasobami ludzkimi. Udział w programie kończy wdrożenie nowoczesnych rozwiązań w zakresie ZZL do praktyki JST.

Jedną z form wsparcia w projekcie jest rozpoznanie i analiza potrzeb szkoleniowych pracowników samorządowych w zakresie wiedzy i umiejętności ZZL⁶¹. W badaniu zastosowano dwie techniki zbierania informacji: test wiedzy oraz ankietę diagnostyczną. Narzędzie w postaci kwestionariusza rozsyłane jest do uczestników projektu drogą elektroniczną. W kwestionariuszu znajdują się między innymi pytania te-

⁶¹ W projekcie bierze udział 210 pracowników JST. Podzieleni są oni na 10 grup szkoleniowych. Szkolenia obejmują trzy moduły tematyczne: pozyskiwanie pracowników, ocenianie pracowników oraz rozwój zasobów ludzkich. Na zajęciach nacisk kładziony jest na najnowsze rozwiązania w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi. Stosowane są techniki maksymalnie aktywizujące uczestników.

stowe, badające „wyjściowy” poziom wiedzy uczestników projektu z zakresu ZZL oraz do samooceny uczestników pod kątem ich wiedzy i umiejętności w obszarze ZZL.

Badanie nie spełnia wymogu reprezentatywności. Jednak ze względu na fakt, że jak dotąd kwestionariusze wypełnili przedstawiciele jednostek samorządu z dwunastu województw Polski, wyniki sondażu stanowić mogą cenne źródło informacji i inspiracji dla wszystkich zainteresowanych ZZL w administracji publicznej.

Badania rozpoczęto w listopadzie 2013 roku. Do września br. kwestionariusze dostarczono do 58 JST. Wypełnione zostały przez 60 osób. Zwrot ankiet nie był zatem wysoki i wyniósł 43%.

Pierwsze 15 pytań w kwestionariuszu diagnozującym potrzeby szkoleniowe mają charakter testu wiedzy z zakresu trzech podstawowych funkcji ZZL, jakimi są: pozyskiwanie, rozwój oraz ocenianie kadr. Największe braki wiedzy badanych dotyczą obszaru szkolenia kadr – łączny odsetek poprawnych odpowiedzi na pytania testowe nie przekracza tu 50% (tabela 1). Ponad $\frac{3}{4}$ osób biorących udział w badaniu nie orientuje się w skuteczności poszczególnych technik szkoleniowych i nie zna zachowań charakterystycznych dla „dobrego” trenera. Jeśli chodzi o dwa pozostałe obszary tematyczne (pozyskiwanie i ocenianie pracowników), to wyniki wstępnego testu wiedzy są lepsze. Odsetek poprawnych odpowiedzi wynosi tu odpowiednio 65 i 67%. Nie wszyscy badani pracownicy JST wiedzą jednak, że „rekrutację” rozumieć można wąsko oraz szeroko; zbyt mała liczba badanych rozpoznaje także rodzaje kryteriów stosowanych w procesie oceniania kadr.

Tabela 1. Wyniki wstępnego testu wiedzy z zakresu zzl przeprowadzonego wśród pracowników JST (dane w %)

Obszar zzl	Tematyka pytania w kwestionariuszu	Odsetek poprawnych odpowiedzi	Średnia poprawnych odpowiedzi dla obszaru tematycznego
Pozyskiwanie pracowników	Wąskie znaczenie rekrutacji	21,5	65
	Funkcja motywacyjna rekrutacji	80,0	
	Szeroki rynek pracy	66,5	
	„Efekt domina”	51,5	
	Ocena kwalifikacji kandydatów	100,0	
	Wywiad kompetencyjny	70,25	

Szkolenie pracowników	Etapy procesu szkolenia	91,25	46
	Metody szkolenia na stanowisku pracy	41,0	
	Skuteczność technik szkoleniowych	22,5	
	Synchroniczność rozwiązań d-learningu	40,5	
	Zachowania dobrego trenera	23,25	
	Poziomy oceny szkolenia	56,25	
Ocenianie pracowników	Techniki oceny absolutnej	43,75	67
	Behawioralne kryteria oceniania	71,0	
	Kwalifikacyjne kryteria oceniania	26,5	
	Zasady oceniania	99,0	
	Błędy oceniania	94,75	
Średnia poprawnych odpowiedzi ogółem:		59	

Źródło: opracowanie własne.

Rezultaty testu wiedzy korespondują z wynikami autooceny badanych, które pokazują, że stosunkowo największy odsetek ankietowanych ocenia swój poziom wiedzy i umiejętności w zakresie ZZL jako „przeciętny” (tabela 2). Około 20% uczestników badania jest zdania, że ich poziom kwalifikacji w każdym z analizowanych obszarów ZZL jest „wysoki” lub „bardzo wysoki”. Nieco niższy odsetek (16%) określa swój poziom wiedzy i umiejętności w obszarze ZZL jako „niski” bądź „bardzo niski”. Rezultaty samooceny dla każdej z wyróżnionych subfunkcji ZZL są zbliżone. Analiza danych z tablicy kontyngencji pozwala jedynie zauważyć, że nieco mniej respondentów jest zadowolonych ze swoich kompetencji związanych z ocenianiem kadr niż z kompetencji w zakresie zatrudniania i szkolenia. Jednocześnie, relatywnie najmniej badanych słabiej ocenia własne kompetencje w obszarze zatrudniania niż w obszarze szkolenia i oceniania pracowników.

Tabela 2. Wyniki samooceny badanych (dane w %)

Poziom wiedzy i umiejętności Obszar zzl	Bardzo wysoki	Wysoki	Przeciętny	Niski	Bardzo niski
Pozyskiwanie pracowników	4,2	19,1	63,1	8,4	0,9
Przygotowywanie i realizacja szkoleń pracowników	6,5	17,3	56,4	17,2	0,9
Ocenianie pracowników	1,7	14,1	63,9	18,6	0,9

$\bar{x}$	4,1	16,8	61,1	14,7	0,9
	20,9		61,1	15,8	

Źródło: opracowanie własne.

Respondenci chcą doskonalić swoje kompetencje niezbędne w realizacji funkcji personalnej. Osoby odpowiedzialne za ZZL zainteresowane są tematyką rekrutacji, selekcji, adaptacji, przygotowywania, realizowania i ewaluowania szkoleń oraz konstruowania systemów oceniania (tabela 3). Relatywnie największy odsetek badanych (96,5%) chce osiąść kompetencje, które pozwolą im doskonalić rozwiązania w zakresie ocen pracowniczych. Nieco mniej liczna grupa ma nadzieję na wzbogacenie umiejętności przydatnych podczas sporządzania opisów stanowisk pracy, prowadzenia wywiadów kompetencyjnych czy rozpoznawania i analizowania potrzeb szkoleniowych (odpowiednio 83,3%; 80,8%; 80,3% wskazań).

Spośród wymienionych w kwestionariuszu ankiety diagnostycznej tematów, stosunkowo najmniejszym zainteresowaniem badanych przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego cieszy się tematyka ewaluacji szkoleń pracowniczych oraz wdrażania nowozatrudnionych. Niemniej jednak w obu tych przypadkach odsetek osób, które chcą doskonalić swoje kwalifikacjach w tych obszarach też nie jest niski i przekracza 50% ogółu badanych.

Tabela 3. Tematyka ZZL, którą zainteresowani są badani (dane w %)

Obszar zzl	Zagadnienie z obszaru ZZL	Odsetek wskazań respondentów
Pozyskiwanie pracowników	Sporządzanie opisów stanowisk	83,3
	Gromadzenie i przetwarzanie informacji pomocnych w zarządzaniu procesem rekrutacji i selekcji	75,5
	Tworzenie standardów związanych z dokumentami aplikacyjnymi kandydatów do pracy	60,8
	Przygotowywanie wywiadów kompetencyjnych	80,8
	Konstruowanie testów wiedzy, umiejętności, testów sytuacyjnych	78,8
	Tworzenie programu adaptacji (służba przygotowawcza)	57,5
Szkolenie pracowników	Diagnozowanie potrzeb szkoleniowych	80,3
	Wdrażanie do praktyki idei organizacji uczącej się	72,8
	Ocenianie szkoleń	51,3

Ocenianie pracowników	Doskonalenie rozwiązań w zakresie ocenia- nia pracowników	96,5
	Prowadzenie rozmowy oceniającej	79,0

Źródło: opracowanie własne.

Poziom zainteresowania podnoszeniem kompetencji ZZL jest skorelowany z niewdrożeniem w danej jednostce konkretnych rozwiązań. Choć analiza współzależności pokazuje słabą ujemną korelację między tymi zmiennymi (wsp. korelacji $r = -0,42$), to warto zauważyć, że brakuwi danego standardu towarzyszy większe zainteresowanie pracowników kształceniem się w tym kierunku.

Z badania wynika także, iż dalszym ciągiem w wielu JST nie wdrożono podstawowych rozwiązań z zakresu zarządzania zasobami ludzkimi (tabela 4).

Tabela 4. Standardy zzl w badanych JST (dane w %)

Obszar zzl	Narzędzie ZZL	Odsetek JST, w których narzędzie <u>nie</u> zostało opracowane
Pozyskiwanie pracowników	Baza opisów stanowisk	23,5
	Bazy danych pomocne w zarządzaniu procesami rekrutacji i selekcji	65,0
	Standard CV	76,2
	Standard wywiadu kompetencyjnego	83,5
	Standard testu wiedzy, umiejętności, testu sytuacyjnego	55,5
	Standard programu adaptacji (służba przygotowawcza)	28,5
Szkolenie pracowników	Standard do diagnozy potrzeb szkoleniowych	67,5
	Standard organizacji uczącej się	87,0
	Standard w zakresie ewaluacji szkoleń	71,6
Ocenianie pracowników	Standard arkusza oceny pracownika (opis kryteriów, skala ocen)	2,7
	Standard rozmowy oceniającej	50,5

Źródło: opracowanie własne.

Choć wypowiedzi respondentów pokazują, że praktycznie wszystkie urzędy oceniają pracowników w sposób sformalizowany (97,3% wskazań), to sprawy związane z przygotowywaniem i realizowaniem szkoleń wyglądają już zdecydowanie gorzej. I tak: aż 67,5% badanych jednostek nie dysponuje narzędziami do diagnozy potrzeb szkolenio-

wych zatrudnionych, niemal $\frac{3}{4}$ tych instytucji nie ma wystandaryzowanych instrumentów oceny efektywności szkoleń, jeszcze większy odsetek urzędów (87,0%) nie wypracował metod charakterystycznych dla uczących się organizacji.

Zakończenie

Zaprezentowane w artykule wyniki badań (zarówno własnych, jak i wtórnych) prowadzonych w polskich jednostkach samorządu terytorialnego, wskazują, że istnieje potrzeba kształcenia kadr administracji w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi. Z jednej strony potrzeba ta wynika z trendów w zarządzaniu, zgodnie z którymi właściwa realizacja funkcji kadrowej jest warunkiem koniecznym rozwoju zasobów ludzkich, które to zasoby uważane są współcześnie za najważniejsze niematerialne aktywa każdej organizacji. Z drugiej strony pamiętać należy, że rozwój jednostki administracji publicznej, w dużym stopniu determinowany kompetencjami jej członków, warunkuje rozwój regionu i w istotny sposób kształtuje poziom życia społeczności lokalnej.

Za koniecznością doskonalenia procedur ZZL w administracji przemawiają także współczesne założenia tej koncepcji, zgodnie z którymi zasoby ludzkie organizacji tworzą wszyscy jej interesariusze. Dlatego też istotą pracy działów zasobów ludzkich każdej instytucji jest nie tylko współpraca z klientami wewnętrznymi, ale i zewnętrznymi [Ulrich 2008, ss. 15–16]. Ten fakt jest szczególnie istotny z punktu widzenia działalności urzędu, który powoływany jest do życia właśnie w celu zaspokajania potrzeb odbiorców z otoczenia.

Niestety, co pokazują rezultaty badawcze, poziom wiedzy z zakresu ZZL u osób odpowiedzialnych za realizację funkcji personalnej urzędów nie jest wysoki. Wyniki, które badani osiągają w testach sprawdzających sugerują konieczność wzbogacania ich wiedzy i umiejętności zarówno w obszarze pozyskiwania pracowników, szkolenia, jak i ocenia-
nia kadr. Warto podkreślić, iż sami badani także nie oceniają swoich kompetencji wysoko. Ponad połowa z nich uważa, że legitymuje się jedynie przeciętnym poziomem wiedzy i umiejętności z zakresu ZZL.

Jednocześnie, respondenci chcą wzbogacać swoją wiedzę o zarządzaniu zasobami ludzkimi. Zainteresowani są różnymi zagadnieniami związanymi z funkcją kadrową, przy czym ich chęć rozwoju przynajmniej po części wynika z tego, że dostrzegają oni niedostatki w polityce personalnej swoich urzędów. Ten wniosek koresponduje ze spostrzeżeniami T. Rostkowskiego [2012, s. 12], zdaniem którego liczne reformy, którym przez ostatnie dwadzieścia lat podlegały rodzime urzędy, nie przyniosły oczekiwanych rezultatów, a przepaść w obszarze za-

rzządzania zasobami ludzkimi – między organizacjami sektora przedsiębiorstw i praktyką administracji publicznej – stale się pogłębia. Różnice te są dostrzegane nie tylko przez obywateli, ale i samych pracowników administracji.

Z tego punktu widzenia (deklarowana) otwartość badanych pracowników na wiedzę i wdrażanie nowych rozwiązań jest budująca i pozwala wnioskować, że zgadzają się oni z twierdzeniem mówiącym o tym, iż „dawne stereotypy, zgodnie z którymi urzędnicy państwowi są ślamazarnymi trybikami w maszynie biurokracji i wykazują niewiele osobistego zaangażowania w wykonywaną pracę, muszą ustąpić miejsca nowemu modelowi profesjonalnego funkcjonariusza publicznego” [Cannon, McGee 2012, s. 13].

Trzeba też mieć na uwadze, że inwestowanie w rozwój człowieka w organizacji ma także wymiar marketingowy [Baruk 2006, s. 101]. Oznacza to, że sposób realizacji procesów rozwojowych oceniany jest przez wszelkie podmioty zewnętrzne pozostające z daną instytucją w relacjach. To, czy klienci będą z organizacją współpracować, i jak przebiegać będzie ta kooperacja, w dużej mierze zależy od tego, czy w procesach rozwoju uwzględniane są oczekiwania podmiotów z otoczenia.

Podsumowując: jest wiele powodów przemawiających za koniecznością doskonalenia kadr jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ZZL. Niezależnie od tego, którym z nich instytucja będzie się kierowała podejmując decyzję o kształceniu pracowników, ważne, by decydenci pamiętali, iż „o sile kapitału ludzkiego każdej organizacji, w tym urzędu gminnego, czy marszałkowskiego, decyduje nie tylko kapitał pracownika, oparty na posiadanej wiedzy i doświadczeniu, ale także możliwości jego dalszego rozwoju” [Czajka 2013, s. 75].

Bibliografia

- Baron A., Armstrong M. (2008), *Zarządzanie kapitałem ludzkim*, Wolters Kluwer business, Kraków.
- Baruk A.I. (2006), *Marketing personalny jako instrument kreowania wizerunku firmy*, Difin, Warszawa.
- Bennis W.G. (1969), *Organization Development*, Reading Mass, Addison-Wessley [za:] T. Listwan (1993), *Kształtowanie kadry kierowniczej*, Wyd. Mimex, Wrocław.
- Bińczycki B. (2005), *Doskonalenie procesu zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej* [w:] L. Kozioł (red.) *Zarządzanie sektorem publicznym i prywatnym w społeczeństwie informacyjnym*, Małopolska Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Tarnowie, Tarnów.

- Bolesta-Kukułka K. (1993), *Jak patrzeć na świat organizacji*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Cannon J.A., McGee R. (2012), *Zarządzanie talentami i planowanie ścieżek karier. Zestaw narzędzi, ABC a Wolters Kluwer business*, Warszawa.
- Cupiał B. (2006), *Administracja publiczna a proces zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*, „Studia Lubuskie. Prace Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie”, nr 2.
- Czajka Z. (2013), *Wpływ zarządzania zasobami ludzkimi na rozwój kapitału ludzkiego w samorządach*, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, nr 1(61).
- Efektywność, planowanie, rozwój – jednostki samorządu terytorialnego wobec wyzwań strukturalnych* (2012), Instytut Sobieskiego, Warszawa.
- Grosse T.G. (2012), *Czynniki rozwoju regionalnego na Mazowszu*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy”, nr 25, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.
- Jamka B. (2000), *Strategie personalne firmy*, Wyd. Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków.
- Janowska Z. (2002), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, PWE, Warszawa.
- Kossowska M., Sołtysińska I. (2002), *Szkolenia pracowników a rozwój organizacji*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków.
- Kownacki S., Sterniczuk H., Zach R. (1985), *Zarządzanie jako sprawowanie władzy organizacyjnej* [w:] A.K. Koźmiński (red.) *Współczesne koncepcje zarządzania*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Machaczka J. (1998), *Zarządzanie rozwojem organizacji*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Mikułowski W. (2011), *Koncepcja strategii rozwoju zasobów ludzkich administracji* [w:] W. Mikułowska, A. Jezierska (red.), *Wyzwania rozwoju zasobów ludzkich administracji publicznej w dobie kryzysu ekonomicznego – jak działać lepiej mając mniej?*, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, École Nationale d'Administration we Francji, Warszawa.
- Plawgo B. (red.) (2011), *Potrzeby kompetencyjne pracowników jednostek samorządu terytorialnego (JST)*, Białostocka Fundacja Kształcenia Kadr w Białymstoku, Białystok.
- Pocztowski A. (1993), *Rozwój potencjału pracy jako problem zarządzania zasobami ludzkimi w przedsiębiorstwie*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
- Pocztowski A. (2008), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, PWE, Warszawa.
- Rostkowski T. (2012), *Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa.

Sidor-Rządkowska M. (2013), *Zarządzanie zasobami ludzkimi w administracji publicznej. Ocena i rozwój członków korpusu służby cywilnej*, Wolters Kluwer Polska SA, Warszawa.

Szałkowski A. (2002), *Pracownicy a strategia rozwoju organizacji* [w:] A. Szałkowski (red.), *Rozwój pracowników. Przestanki, cele, instrumenty*, Poltext, Warszawa.

Ulrich D. (2008), *Tworzenie wartości przez dział hr*, Wolters Kluwer, Warszawa.

Urbaniak B., Bohdziewicz P. (2009), *Zdiagnozowanie potencjału administracji samorządowej, ocena potrzeb szkoleniowych kadr urzędów administracji samorządowej oraz przygotowanie profili kompetencyjnych kadr urzędów administracji samorządowej. Raport końcowy*, ASM Centrum Badań i Analiz Rynku Sp. z o.o., Kutno.

Weber E. (2012), *Nowoczesne podejście do zarządzania zasobami ludzkimi w samorządzie*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Seria: Organizacja i Zarządzanie”, z. 63a.

Wołowicz T., Reśko D. (2012), *Strategia rozwoju gminy jako narzędzie zarządzania zmianą gospodarczą*, „Zeszyty Naukowe WSEI. Seria: Ekonomia”, nr 5(2).

Zieliński W. (2010), *Kierunki zmian systemu zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej*, „Zarządzanie Zasobami Ludzkimi”, nr 6.

Bibliografia elektroniczna

Diagnoza zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej. Załącznik Nr 2 do strategii zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej, 04.05.2011 r. [online], bip.kprm.gov.pl/download.php?s=75&id=2568, dostęp: 10 września 2014.

Zieliński W., Skrzyńska W. (2012), *Standardy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej*, „Przegląd Służby Cywilnej”, sierpień [online], http://projekt.ko.poznan.pl/wp-content/uploads/2012/06/wyd_spec_2_sierpień_2012.pdf, dostęp: 29 sierpnia 2014.

Izabela Różańska-Bińczyk⁶²

Uniwersytet Łódzki

Paweł Łuczak⁶³

Uniwersytet Łódzki

Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi w Jednostkach Samorządu Terytorialnego

Strategic Human Resources Management in Local Government Units

Abstract: Public sector plays currently a crucial role in satisfying significant community needs. This is achieved among others, through introducing changes in an area of human resources management in public administration. Strategic human resources management plays nowadays a key role, as it conditions the efficiency of public administration employees.

This article shows the usage of good business practice in public sector human resources management. Authors focus on selected local government unit actions in particular.

The inspiration for this paper are the observations from professional experience of authors, who work as coaches implementing human resources management standards as a part of EU funded project “Systemic support of management processes in local government units”.

⁶² izabela.rozanska@uni.lodz.pl

⁶³ pawel.luczak@uni.lodz.pl

The main goal of this article is to show changes from strategic human resources management scope that were implemented in selected local government units in the course of past years, with emphasis on transferring good practice and innovative solutions from business to public sector.

Key words: strategic human resource management, public sector, local government units, regional development.

1. Wprowadzenie

Sektor publiczny stanowi obecnie istotną rolę w zaspokojeniu znaczących potrzeb społecznych, która realizowana jest między innymi przez wprowadzenie zmian w obszarze ZZL (zarządzania zasobami ludzkimi) w administracji publicznej. Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi odgrywa we współczesnych czasach kluczową rolę, gdyż warunkuje ono sprawność działania pracowników administracji publicznej.

Artykuł prezentuje zastosowanie dobrych praktyk biznesowych z zakresu ZZL w administracji publicznej, a w szczególności autorzy skupiają się na wybranych działaniach wprowadzonych przez Jednostki Samorządu Terytorialnego.

Inspiracją do powstania niniejszego artykułu są doświadczenia zawodowe autorów, którzy pełnią rolę coachów⁶⁴ wdrażających standardy z zakresu ZZL w JST w projekcie współfinansowanym ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki: „Systemowe wsparcie procesów zarządzania w JST”. Istotną przesłanką jest również spostrzeżenie, że problematyce strategicznego ZZL w administracji publicznej nie została poświęcona według opinii autorów dostateczna ilość publikacji, stąd chęć podzielenia się swoimi doświadczeniami zawodowymi w tym zakresie.

Głównym celem artykułu jest przedstawienie zmian z zakresu strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi, jakie były wprowadzone w wybranych jednostkach samorządowych na przestrzeni ostatnich lat i które przyczyniły się do poprawy funkcjonowania tych urzędów, ze szczególnym uwzględnieniem transferu dobrych praktyk i innowacyjnych rozwiązań z sektora biznesu do administracji publicznej. Celem

⁶⁴ Coach – synonimy: trener, instruktor, szkoleniowiec. Coaching – określany jest jako „dwustronny proces rozwoju personelu firmy wykorzystujący wiedzę i doświadczenie pracowników w połączeniu z systematyczną oceną zapewniającą sprzężenie zwrotne” [Parsloe 1998, s. 10.], [Popper, Lipshitz 1992, s. 15.]. Innymi słowy jest to pomoc i kierowanie rozwojem umiejętności i kompetencji osoby w określonej dziedzinie prowadzone indywidualnie przez trenera [Encyklopedia Zarządzania; <http://mfiles.pl/pl/index.php/Coaching>, dostęp 30.03.2015].

praktycznym jest sformułowanie propozycji adresowanych do władz JST pozwalających na wybór właściwych narzędzi i metod z zakresu zsl.

W artykule kolejno opisano istotę Nowego Zarządzania Publicznego (*New Public Management*) oraz ideę strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi w administracji publicznej. Następnie przedstawiono własne badanie mające charakter analizy przypadku. Opracowanie kończy się podsumowaniem, w którym zamieszczono wnioski o charakterze syntetycznym.

2. Nowe Zarządzanie Publiczne w administracji publicznej

Sektor publiczny, zwany niekomercyjnym, odgrywa we współczesnych czasach, szczególnie w krajach wysoko rozwiniętych, bardzo ważną rolę w zaspokajaniu potrzeb społecznych. Działalność jednostek organizacyjnych należących do tego sektora jest finansowana ze środków publicznych (rządowych i samorządowych). Organizacje działające w sektorze publicznym działają w charakterystyczny sposób. Podstawowe uzasadnienie wyodrębnienia zarządzania publicznego jako dyscypliny szczegółowej nauk o zarządzaniu wynika ze zróżnicowania organizacji ze względu na motyw podjęcia zorganizowanego działania. Organizacje publiczne działają w interesie publicznym, mają na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb obywateli; jest to zasadnicza różnica pomiędzy organizacjami biznesowymi, które mają na celu osiągnięcie zysku. [Lachiewicz, Nogalski (red.) 2010, ss. 383–390].

Administracja publiczna i sposób jej zarządzania na przestrzeni lat uległa znacznej zmianie. Transformacja polityczno-gospodarcza, trendy europejskie i amerykańskie, procesy globalizacji, integracja Polski ze strukturami Unii Europejskiej niewątpliwie miały znaczący wpływ na zmiany w zarządzaniu w administracji publicznej.

W ciągu ostatnich lat wzrastały oczekiwania społeczne co do jakości dostarczanych usług publicznych. W dobie gospodarki opartej na wiedzy, coraz większego zainteresowania wartościami niematerialnymi oraz świadomości, że zasoby ludzkie odgrywają współcześnie najistotniejszą rolę w każdej organizacji, orientacji na klienta, podążaniu za zmianami, byciu na bieżąco z trendami rynkowymi, zmienia się stanowisko do zarządzania organizacjami publicznymi. Powstało odmienne podejście zwane Nowym Zarządzaniem Publicznym. W rozwiązaniu tym próbuje się korzystać z dobrych praktyk i sprawdzonych rozwiązań biznesowych, aby podnieść sprawność funkcjonowania organizacji publicznych. Wdraża się różne metody, narzędzia, techniki z zakresu funkcjonowania organizacji biznesowych i adoptuje je na grunt pu-

bliczny. Zrozumiałym jest, że organizacje publiczne posiadają odmienne od organizacji biznesowych otoczenie, klientów czy uregulowania prawne, lecz tak ważne rozwiązania jak związane z zarządzaniem zasobami ludzkimi (rekrutacja, ocenianie, szkolenia, motywowanie) czy orientacją na klienta w dużym zakresie warto są przejęcia przy pewnych zmianach i zaadaptowaniu ich na grunt publicznych organizacji [Kieżun, Wołęjszo, Sirko (red.) 2013, s. 162].

Nowe zarządzanie publiczne można opisać, używając ośmiu kluczowych wzorców [Kieżun, Wołęjszo, Sirko (red.) 2013, s. 163]:

- decentralizacja władzy, zapewniająca elastyczność;
- zapewnienie kontroli wydajności i odpowiedzialności;
- rozwój konkurencji i możliwości wyboru;
- prowadzenie sprawnych usług;
- poprawa zarządzania zasobami ludzkimi;
- optymalizacja technologii informatycznych;
- poprawa jakości uregulowań;
- usprawnienie i wzmocnienie funkcji kierowniczych centrum.

Należy zwrócić szczególną uwagę na jedną z koncepcji Nowego Zarządzania Publicznego w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi, która podkreśla, że ze względu na znaczące różnice w charakterze pracy w tym sektorze w porównaniu z sektorem prywatnym w administracji publicznej należy stosować instrumenty służące zwiększeniu motywacji i nagradzaniu, które sprawdziły się w sektorze prywatnym. Wprowadzenie określonych standardów mających na celu zwiększenie efektywności działania administracji publicznej pociąga za sobą konieczność wprowadzenia oceny urzędników, którzy w ramach omawianej koncepcji nagradzani są za wyniki. W dużej mierze wpływa to na zwiększenie ich motywacji do efektywnej pracy [Ochnio, 2012, ss. 7–8].

Jak większość koncepcji również i ta ma zarówno swoich zwolenników, jak i przeciwników wśród badaczy tematu. W zakresie zarządzania zasobami ludzkimi w strukturach administracji publicznej warto inspirować się i przenosić wzorce z sektora prywatnego, umiejętnie dostosowując je do realiów funkcjonowania administracji publicznej. Z pewnością pomoże to w uniknięciu wielu błędów i dostosowaniu się do zachodzących zmian danej organizacji.

Szczególną uwagę i działania należy skierować na ludzi zatrudnionych w administracji publicznej jako najcenniejszy kapitał organizacji. Należy kłaść nacisk przede wszystkim na ich szkolenie i rozwój, uświadamiać pracowników o ciągłej konieczności aktualizacji wiedzy oraz

kształtowania umiejętności wykonywania różnych zadań. Administracja publiczna w czasach globalizacji potrzebuje pracowników, którzy korzystają z nowych rozwiązań, dostarczają usług najwyższej jakości, dlatego tak istotną rolę odgrywa wykorzystanie odpowiednich narzędzi w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi.

2.1 Strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi w sektorze publicznym

Zasoby ludzkie w administracji publicznej to osoby fizyczne będące jej pracownikami oraz ich zespoły. W jednostkach samorządu terytorialnego, jakość i ilość zasobów ludzkich wpływa bezpośrednio na sprawność urzędu, który ich zatrudnia, a pośrednio na sprawność i efektywność systemu administracji publicznej jako całości. W końcu wpływa również na sprawność systemu rządzenia [Mikułowski, Jezierska (red.) 2011, ss. 11–12].

Zarządzanie opiera się na sposobie myślenia i wykorzystania zasobów, jakimi dysponuje dana organizacja, aby osiągnąć wyznaczone cele. Bardzo istotną rolę odgrywa zarządzanie zasobami ludzkimi. Bowiem umiejętne zarządzanie pracownikami wpływa na funkcjonowanie i osiąganie wyników przez organizację [Karna 2011, s. 8].

Funkcja zsl administracji posiada bardzo ważne, choć nie zawsze w praktyce sprawnie funkcjonujące formy i poziomy [Mikułowski, Jezierska (red.) 2011, ss. 14–15]:

- Zarządzanie bieżące, o charakterze reaktywnym i rutynowym, odbywa się w aktualnych strukturach administracji oraz ramach prawnych określających rolę, zadania i sposoby ich funkcjonowania, status prawny personelu, struktury zatrudnienia, system wynagradzania i promocji. Zalicza się do niego następujące funkcje:
 - stałą ewidencję i kontrolę stanu ilościowego i jakościowego posiadanych zasobów ludzkich, ustalenie i zaspokojenie bieżących potrzeb w tym zakresie (rekrutacja i selekcja, obsadzanie stanowisk pracy, organizowanie szkoleń i doskonalenia kadr);
 - definiowanie i wartościowanie stanowisk pracy, klasyfikacja i promocje pracowników w zakresie stanowisk i wynagrodzeń, zarządzanie ścieżką karier, oceny pracownicze itd.;
 - racjonalną gospodarkę tymi zasobami (między innymi: alokacja zasobów ludzkich, warunki socjalne, ergonomiczne warunki pracy, stosunki między ludzkie itd.);
- Zarządzanie perspektywiczne (prospektywne) zarządzania zasobami ludzkimi dotyczy stosunkowo stabilnej administracji, która nie

podlega radykalnym zmianom i w najbliższych planach nie zamierza podejmować znaczących reform z zakresu jej zadań, struktur, ról, metod działania i funkcji. Zarządzanie perspektywiczne zajmuje się w tej sytuacji między innymi:

- planowaniem przewidywalnych działań mających na celu zaspokojenie przyszłych przewidywalnych jakościowych i ilościowych potrzeb administracji w oparciu o analizę (statystyczną i demograficzną);
 - planowaniem działań zmierzających do stopniowego wzrostu kapitału ludzkiego społecznego, zarówno aktualnie posiadanych zasobów ludzkich, jak i planowanego rozwoju;
 - optymalizacją alokacji posiadanych zasobów (np. wprowadzenie niewielkich zmian w strukturach zatrudnienia, planowanie karier, organizowanie konkursów na stanowiska kierownicze).
- Zarządzanie strategiczne, które ma charakter dynamiczny i odnosi się do zsz w sytuacji istotnych i trwałych zmian dotyczących misji, roli, zakresu, struktur, form i metod działania administracji. Do funkcji strategicznego zsz administracji publicznych należy między innymi [Mikułowski, Jezierska (red.) 2011, ss. 15–16]:
- planowanie perspektywiczne zasobów ludzkich, stanowisk pracy i kompetencji;
 - ustalanie zasad i procedur naboru na poszczególne stanowiska;
 - ewaluacja potrzeb szkoleniowych i innych form doskonalenia;
 - koncepcja i wdrażanie działań mających na celu promowanie wizerunku administracji publicznej, etyki urzędniczej czy kultury organizacyjnej opartej na interesie publicznym;
 - stałe monitorowanie, modyfikowanie i doskonalenie organizacji i funkcjonowania systemu zsz.

Strategiczne zsz M. Armstrong określa jako podejście definiujące sposób osiągnięcia celów organizacji poprzez ludzi za pomocą strategii zsz oraz zintegrowanych zasad polityki i praktyk zsz [Armstrong, 2011, s. 46].

Przedmiotem strategicznego zsz jest przede wszystkim ich rozwój. Najczęściej więc zarządzanie strategiczne rozwojem zasobów ludzkich w administracji musi być powiązane ze wprowadzeniem zasadniczych zmian w tym zakresie, które zazwyczaj są działaniami średnio lub długo terminowymi. Należy podkreślić zauważalny istotny element zmian, jaki wystąpił w organizacjach publicznych, jest to dosto-

sowanie systemu zarządzania zasobami ludzkimi do zmian zachodzących w otoczeniu [Mikułowski, Jezierska (red.), 2011, s. 15].

Posiadanie odpowiednich kompetencji przez pracowników, ich rozwijanie i umiejętne ich wykorzystanie pomaga w realizacji strategii organizacji [Noworól, 2007, s.102]. Bardzo ważne jest, aby władze administracji publicznej zrozumiały, że od skuteczności działania ludzi zależy wykorzystanie pozostałych zasobów i wykonanie zadań publicznych. Jednak trzeba mieć na uwadze, że każda organizacja ma ograniczoną władzę nad zasobem ludzkim, który wykorzystuje. Umiejętność stosowania odpowiednich działań w zakresie ZZL pozwala realizować wyznaczone przez organizację cele [Pocztowski 2003, s. 36]. W literaturze przedmiotu przedstawia się różne propozycje rozwiązania problemów w zakresie ZZL w administracji publicznej. Z pewnością na uwagę zasługują przykłady zmian, jakie zostały wprowadzone w zakresie strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi w wybranej JST, ze szczególnym uwzględnieniem transferu dobrych praktyk i innowacyjnych rozwiązań z sektora biznesu do administracji publicznej.

3. Część badawcza

3.1 Metodologia badania

Część badawcza artykułu oparta została na analizie studiów przypadku wybranych jednostek samorządu terytorialnego z całego kraju. W celu zwiększenia wiarygodności i dogłębności analizy zastosowano tzw. triangulację metod badawczych, polegającą na pozyskaniu danych z więcej niż jednego źródła.

W okresie 01.01.2014 – 09.10.2014 r. autorzy artykułu prowadzili analizę dokumentacji wybranych celowo jednostek samorządu terytorialnego w zakresie stosowania strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi w trzech kluczowych obszarach: pozyskiwanie pracowników, ocena pracownicza i szkolenia. W ramach tej części badania autorzy przeanalizowali łącznie 33 standardy wdrażane przez 11 jednostek samorządu terytorialnego: Urzędy Gminy, Starostwa Powiatowe i Urzędy Miasta.

W tym samym okresie autorzy artykułu odbyli spotkania z pracownikami urzędów, podczas których zrealizowano wywiady z 14 osobami: pracownikami działów kadr, wydziałów organizacyjnych, sekretarzami i burmistrzami.

Zebrany materiał analizowany był przez autorów zarówno pod kątem dobrych praktyk występujących w jednostkach samorządu terytorialnego, jak i barier i utrudnień ograniczających ich wdrożenie.

3.2 Bariery w realizacji strategicznego ZZL w JST

W opinii pracowników jednostek samorządu terytorialnego, z którymi wywiady prowadzili autorzy artykułu, kluczowe znaczenie dla realizacji strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi ma zaangażowanie i poparcie ze strony władz urzędu w tym zakresie. Często to właśnie opór przed nowościami oraz przekonanie o braku szans na ich wdrożenie ze względu na specyfikę funkcjonowania urzędu determinują brak spójnej koncepcji w obszarze strategicznego zzl w JST i ograniczanie działań w tym zakresie do niezbędnego minimum przewidzianego przepisami prawa.

Do barier utrudniających wdrożenie strategicznego zzl należy zaliczyć również zmienne otoczenie oraz często występujący brak stabilności kierownictwa urzędu, które zmienia się co cztery lata lub częściej z racji kolejnych wyborów. Niezwykle ważne wydaje się również zrozumienie wielowymiarowej roli kierownictwa urzędu, które partycypuje w takich zmianach nie tylko jako organ decyzyjny i zarządczy, lecz również jako dysponent środków, przykład dla innych pracowników oraz wsparcie dla zespołu realizującego.

Realizację strategii w obszarze zarządzania zasobami ludzkimi może utrudniać także skłonność do wyboru podejścia „rewolucyjnego”, czyli przebudowywania wszystkich obszarów zarządzania zasobami ludzkimi w tym samym czasie, co dość często budzi opór zarówno wewnątrz, jak i na zewnątrz organizacji. Znacznie bardziej efektywne jest podejście „ewolucyjne” opierające się na wprowadzaniu kolejnych usprawnień w sposób etapowy, gdzie dopiero zakończenie modyfikacji jednego elementu wyzwala proces modyfikacji kolejnego.

Nie bez znaczenia są również sztywne procedury i przepisy prawa, które w sposób znaczący ograniczają swobodę jednostek samorządu terytorialnego w zakresie kreowania strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi.

3.3 Dobre praktyki w strategicznym zzl w JST – studium przypadku

Gliwice to miasto na prawach powiatu, które swoje zadania realizuje przy pomocy Urzędu Miejskiego, a także ponad stu miejskich jednostek organizacyjnych. Urząd Miejski w Gliwicach zatrudnia obecnie ponad 600 pracowników w 27 komórkach organizacyjnych.

Początki strategicznego planowania i zarządzania zasobami ludzkimi w Urzędzie Miasta Gliwice datować można na drugą połowę lat dziewięćdziesiątych dwudziestego wieku. Już wtedy władze urzędu starały się oceniać bieżący stan zasobów ludzkich, zadania, jakie będą stały przed urzędnikami w najbliższych latach oraz wizję tego, jak funkcjo-

nować ma urząd. Oceny te korelowano następnie z planami dotyczącymi działań komórki personalnej w urzędzie.

Za kamień milowy w strategicznych zsz w UM Gliwice uznać można wprowadzenie w 2000 roku standardów zarządzania jakością ISO. Od tego momentu władze urzędu myślały o zasobach ludzkich w perspektywie długofalowej, konkretyzując strategię zarządzania nimi.

Warto podkreślić, iż już w 2003 roku w urzędzie po raz pierwszy zrealizowano badanie satysfakcji pracowników (wówczas zwrot ankiet w ramach tego badania oscylował wokół 50%). Badanie wprowadzone zostało jako narzędzie pozwalające identyfikować problemy w strategii w zakresie zarządzania zasobami ludzkimi.

Naturalną kontynuacją rozwoju strategicznego zsz w tej jednostce był system motywacyjnego wynagradzania, który stanowił odpowiedź na postulaty pracowników prezentowane w badaniu satysfakcji pracowniczej. Model systemu motywacyjnego wynagradzania został zaprezentowany na rys. 1

Rys. 1 System motywacyjnego wynagradzania w Urzędzie Miasta Gliwice



Źródło: opracowanie własne.

Motywacyjna część wynagrodzenia przyznawana jest regularnie co kwartał (na okres następnych 3 miesięcy), a środki na nią pozyskiwane są z oszczędności poczynionych w funduszu płac (wynikających ze zwolnień lekarskich, umów na zastępstwo itp.). Warto podkreślić, że pracownicy urzędu nie mają postawy roszczeniowej wobec tego dodatku – wynika to z faktu, iż władze urzędu kładą bardzo duży nacisk na objaśnianie pracownikom kryteriów i dokonań, na podstawie których

przełożony podjął decyzję o przyznaniu dodatku motywacyjnego. Poprzez jasność i klarowność systemu pracownik samodzielnie wyciąga wnioski, jaka postawa i zachowanie są nagradzane dodatkami motywacyjnymi, a co za tym idzie, jakie są oczekiwania przełożonych wobec niego.

Władze urzędu wykorzystują system motywacyjnego wynagradzania do kształtowania postaw pracowniczych. Poprzez wynagrodzenia budują świadomość pracowników. Władze urzędu podkreślają, iż poprzez zmianę postawy danego pracownika zauważają zmianę na stanowisku pracy, a ta z kolei poprzez efekt synergii przekształca się w zmianę efektywności i jakości pracy całego urzędu.

Kolejnym krokiem w ewolucji strategicznego zarządzania zasobami ludzkimi w Urzędzie Miasta Gliwice było wdrożenie systemu podnoszenia kompetencji pracowniczych. Już od kilku lat w badaniach satysfakcji pracowników ujawniano dość niskie wyniki oceny systemu szkoleń (średnio około 3 punkty w pięciostopniowej skali). Początkowo wydawało się, iż problem został rozwiązany wraz z nadejściem roku 2010 i pozyskaniem przez UM bardzo wysokiej dotacji ze środków Unii Europejskiej na szkolenia pracowników w latach 2010–2011. Po zakończeniu tego okresu kierownictwo przeanalizowało wyniki badań satysfakcji pracowników w okresie zwiększonych nakładów na szkolenia, i ku zaskoczeniu okazało się, iż wyniki były porównywalne z tymi uzyskanymi w okresach poprzedzających intensyfikację działań szkoleniowych w tej JST. Warto podkreślić, iż dość niskiej ocenie systemu szkoleń towarzyszyła wysoka ocena możliwości uczestnictwa w kursach i szkoleniach jako drugiego po awansie zawodowym czynnika motywującego. Początkowo największym problemem urzędników była identyfikacja przyczyn takiej oceny systemu szkoleń, bo choć wiadomo już było, iż kluczem do poprawy takiego postrzegania tego aspektu przez pracowników nie są zwiększone nakłady finansowe w tym obszarze, to ciężko było jednoznacznie określić inny czynnik.

Momentem przełomowym było uczestnictwo naczelnika wydziału kadr w jednej z popularnych konferencji HR skierowanej do sektora biznesowego, gdzie prezentowano m.in. system podnoszenia kompetencji pracowniczych jako alternatywę dla klasycznego systemu szkoleń. Naczelnik zauważyła, iż podejście biznesowe wydaje się być dużo bardziej naturalne i oczywiste niż sztywny system szkoleń obecnie stosowany w urzędzie.

Urząd Miasta Gliwice zatrudnił firmę konsultingową, która zrealizowała warsztaty z pracownikami urzędu, podczas których zaprojektowane zostało rozwiązanie oparte na modelu biznesowym, uwzględ-

niające jednocześnie specyfikę JST. W późniejszym czasie zrealizowano również szkolenia dla naczelników poszczególnych komórek organizacyjnych, a w listopadzie 2014 r. zrealizowane zostanie również szkolenie dla pozostałych przełożonych.

System pilotażowy realizowany jest w niektórych komórkach organizacyjnych od czerwca 2014 r., a od 1 stycznia 2015 roku zostanie w pełni wdrożony do JST (obecnie trwają prace nad modulem informacyjnym wspierającym strategiczne zszl w obszarze miękkiego HR).

Wprowadzony od 1 stycznia 2015 roku system podnoszenia kompetencji pracowników w Urzędzie Miasta Gliwice zakłada pozyskiwanie informacji o szkoleniach z wielu różnych źródeł:

- wyniki ocen okresowych pracowników – stanowią daną wejściową do budowania planu szkoleń;
- analiza ryzyka realizacji celów priorytetowych ustalonych dla każdego wydziału podczas corocznego przeglądu systemu zarządzania – określenie potrzeb szkoleniowych w tym obszarze ma wpływać na minimalizację ryzyka i stanowi zarazem daną wejściową do budowania planu szkoleń;
- analiza ryzyka realizacji projektów strategicznych – wpisane przez koordynatorów projektów strategicznych szkolenia mają ograniczyć ryzyko realizacji, stanowiąc przy tym daną wejściową do budowania planu szkoleń;
- informacja o potrzebach szkoleniowych wynikająca z:
 - przeglądu systemu zarządzania przeprowadzanego przez najwyższe kierownictwo
 - oceny wydziałów dokonywanej przez prezydenta miasta⁶⁵

Identyfikacja potrzeb szkoleniowych realizowana będzie za pomocą takich narzędzi, jak: arkusz oceny ryzyka realizacji celów priorytetowych/projektów strategicznych, arkusz oceny okresowej pracownika, formularz wykorzystywany podczas rozmów precyzujących potrzeby szkoleniowe. Produktem końcowym będzie tworzony cyklicznie co roku przez Wydział Kadr, Szkoleń i Płac plan szkoleń.

4. Zakończenie

Dyskusja na temat konieczności zmian w polityce i sposobie funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego toczy się zarówno w środowisku naukowym jak i w środkach masowego przekazu od wielu lat, niemniej konieczność ta jest czymś bezspornym. Ważnym natomiast

⁶⁵ Oprac. własne na podstawie analizy dokumentów UM Gliwice

jest wybranie odpowiedniego kierunku tych zmian. Zarówno w literaturze przedmiotu, jak i opinii autorów artykułu, jednym z kluczowych obszarów zmian w zarządzaniu JST jest strategiczne zarządzanie zasobami ludzkimi.

Bardzo istotne jest, aby zmiana ta zgodna była z opisywanym nurtem Nowego Zarządzania Publicznego, i opierała się na wzajemnym transferze wiedzy i dokonań pomiędzy sektorem administracji publicznej a sektorem biznesu.

Gwarantem sukcesu zmian w strategicznym zarządzaniu zasobami ludzkimi w jednostkach samorządu terytorialnego jest natomiast zrozumienie wielowymiarowej roli odgrywanej przez kierownictwo urzędu oraz konieczności kreowania spójnej, ewolucyjnej, a nie rewolucyjnej strategii.

Jak pokazuje przykład Urzędu Miasta Gliwice, możliwe jest powolne przenoszenie wzorców biznesowych do praktyki urzędu w taki sposób, aby korzystając z efektu synergii wynikającego z łączenia siły urzędu jako jednostki z podejściem biznesowym, osiągać bardzo dobre wyniki. Kluczem do sukcesu jest natomiast otwartość i zrozumienie idei Nowego Zarządzania Publicznego.

Bibliografia

Armstrong M. (2011), *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, Wydanie V rozszerzone, Wolters Kluwer Polska Sp. Z. o.o., Warszawa.

Karna W. (2011), *Zmiany w zarządzaniu zasobami ludzkimi w administracji samorządowej*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

Maheshwari S.R. (2002.), *A dictionary of public administration*, Orient Longman, Hyderabad, s. 329 [za:] Kieżun W., Wołęjszo J., Sirko S. (red.) (2013), „Public Management 2013”, *Wyzwania i dylematy zarządzania organizacjami publicznymi*, Tom 1, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa.

Mikułowski W., Jezierska A. (red.) (2011), *Wyzwania rozwoju zasobów ludzkich administracji publicznej w dobie kryzysu ekonomicznego – jak działać lepiej, mając mniej?*, Materiały z konferencji Warszawa, 10-11.12.2009 r., Krajowa Szkoła Administracji Publicznej i École Nationale d'Administration we Francji, Warszawa.

Nowowról A. (2007), *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

Ochnio M. (2012), *Nowe zarządzanie publiczne (New Public Management) – podstawowe cechy modelu. Jego zastosowanie w Polsce*, Stowarzyszenie Instytut Zmian, Warszawa.

Pocztowski A. (2003), *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Strategie-procesy-metody*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa.

Sudoł S., Kozuch B. (2010), *Rozszerzyć nauki o zarządzaniu o zarządzanie publiczne jako ich subdyscyplinę* [w:] Lachiewicz S., Nogalski B. (red.) (2010), *Osiągnięcia i perspektywy nauk o zarządzaniu*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa.

Szczygielska A., Krupcała K. (2013), *Wybrane problemy zarządzania kadrami w kontekście nowego zarządzania publicznego* [w:] Kieżun W., Wołęjszo J., Sirko S. (red.) (2013), „Public Management 2013”, *Wyzwania i dylematy zarządzania organizacjami publicznymi*, Tom 1, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa.

Agata Pierścieniak

Uniwersytet Rzeszowski

Mariola Grzebyk⁶⁶

Uniwersytet Rzeszowski

Przygotowanie instytucjonalne urzędów gmin z Podkarpacia do realizacji strategii w latach 2014–2020

Institutional Preparation of Municipal Offices from Podkarpackie Voivodeship to Realize the Strategy in the Years 2014–2020

Abstract: The aim of the article is to present the level of institutional development of municipal offices from Podkarpackie voivodeship in the context of realization future strategic task in the perspective of the years 2014–2020. Based on the results of empirical research conducted in 30 communities from Podkarpackie region in 2012–2013, authors diagnosed 9 areas of management. Moreover, they interpreted the influence of development level of particular areas to the strategy realization in municipal office. Methodology of Institutional Analysis was used which was prepared as a part of Institutional Development Program in 2001–2004. The outcome from the performed analysis is that urban communities have better preparation to realize the strategy, however they need to make the procedures of providing services more efficient.

⁶⁶ mgrzebyk@op.pl

Key words: institutional analysis, development strategy, municipal office.

Wprowadzenie

Doskonalenie działań każdej organizacji jest wyzwaniem współczesnych czasów. Dotyczy to nie tylko tych organizacji, które nastawione na zysk muszą się dostosować do potrzeb i oczekiwań klienta, ale również, a może przede wszystkim instytucji publicznych, które działają w dobie globalizacji [Kacała 2014, ss. 61–62] otwartej Europy. Ten stan wymusza zachowywanie standardów międzynarodowych i przygotowanie instytucjonalne do realizacji wyzwań XXI wieku, które wytyczone zostały lub zostaną w dokumentach strategicznych przyjmowanych do realizacji [Frejtag-Mika, Sieradzka 2014, ss. 135–145; Szara 2013, ss. 247–258].

Od momentu przystąpienia Polski do UE pojęcie strategii nabrało nowego, praktycznego znaczenia. Najpierw był to dokument konieczny i wymagany do pozyskania środków z UE, dziś coraz częściej staje się on dokumentem niezbędnym do prawidłowego funkcjonowania gminy, sekwencyjnego planowania działań, hierarchii pozyskiwania środków i wytyczania kierunków rozwoju lokalnego ważnego z perspektywy zrównoważonego rozwoju.

W tym świetle u progu nowego okresu programowania 2014–2020 jawi się zasadnicze pytanie: jak polskie gminy są instytucjonalnie przygotowane do realizacji działań ujętych w zadaniach strategicznych obejmujących niedaleką przyszłość, czyli lata 2014–2020? Które obszary powinny być usprawnione? W jakim kierunku powinno pójść wsparcie dla urzędów, żeby mogło być efektywnie wykorzystane w działaniach związanych z realizacją celów strategicznych?

Stawiając te pytania, Autorki podejmują w artykule próbę oceny stopnia rozwoju instytucjonalnego urzędów gmin działających na Podkarpaciu, wykorzystując do tego metodykę Analizy Instytucjonalnej (AI) opracowaną przez Małopolską Szkołę Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie oraz Canadian Urban Institute na zlecenie MSWiA w latach 2001–2004 w ramach pilotażowego programu Rozwoju Instytucjonalnego finansowanego przez środki EFS [Zawicki, Mazur 2004, ss. 7–14]. Badania przeprowadzone zostały w latach 2012–2013 w losowo wybranych 30 gminach Podkarpacia za pomocą narzędzi przygotowanych w ramach wspomnianej metodyki. Struktura próby to 13 gmin wiejskich i 17 gmin miejskich.

Strategia jako narzędzie rozwoju lokalnego – kontekst administracyjny

Aby gminy mogły się rozwijać, niezbędna jest sprawna administracja samorządowa, która aktywuje i wspiera działania rozwojowe. W tym celu gmina tworzy urząd, jednostkę organizacyjną, powołaną do wykonywania zadań publicznych o zasięgu lokalnym.

Organizacje publiczne, tak jak organizacje biznesowe dla wyznaczenia i realizacji swoich celów wykorzystują różne rodzaje i metody zarządzania, w tym instrumenty finansowe, systemy informacyjne i promocyjne. Takie podejście wymaga z jednej strony powiązania celów strategicznych z przygotowanymi planami, a z drugiej – wdrażania przejrzystych celów i zadań, harmonizowania struktur organizacyjnych oraz optymalnego wykorzystania posiadanych zasobów lub celowego nimi dysponowania (zgodnie z interesem publicznym). Wymaga to skupienia na poszczególnych obszarach zarządzania i powiązania ich w sposób systemowy [Wiatrak 2006, s. 46]. Takie ujęcie tego, co się dzieje w urzędzie, można zinterpretować jako działanie ukierunkowane na realizację strategii.

K. Obłój ujmuje strategię jako przemyślaną, ogólną koncepcję działania, której realizacja zapewnia organizacji przewagę na rynku, mimo inteligentnego przeciwdziałania konkurencji [Obłój 1998, s. 63]. Dla W. Kieżuna strategia jest zespołem decyzji określających perspektywę działalności danej organizacji i jej przewidywane relacje z organizacjami zewnętrznymi. Bardzo ogólną definicję strategii organizacji podaje M. Moszkowicz. Według niego strategia jest sposobem działania organizacji w zmiennym otoczeniu [Moszkowicz 2005, ss. 46–47].

Strategia jest więc niezbędnym planem dla jednostki samorządu terytorialnego, która pragnie osiągnąć sukces w przyszłości i być konkurencyjna w stosunku do innych jednostek.

E. Wysocka i J. Koziński [Wysocka, Koziński 1992, s. 43] twierdzą, że strategia rozwoju gmin może służyć następującym celom:

- opracowaniu planów zagospodarowania przestrzennego (ogólnych i szczegółowych) oraz programów i projektów działowych i branżowych,
- podejmowaniu bieżących i długookresowych decyzji o znaczeniu strategicznym, wpływających na pożądane kierunki rozwoju,
- stymulacji zmian organizacyjnych i strukturalnych, zmierzających do podnoszenia efektywności zarządzania i gospodarowania majątkiem gminy.

Ostatni cel związany jest z poprawą efektywności funkcjonowania urzędu, która, jak twierdzi Pierścieniak [2008, ss. 100–102] jest ważna dla procesu pozyskania środków niezbędnych do realizacji celów strategicznych.

A. Szewczuk [2011, s. 100] podaje następujące cele strategii w zarządzaniu rozwojem gminy:

- zapewnienie mieszkańcom pracy i dochodów pozwalających na niezbędny w odczuciu mieszkańców poziom życia,
- zapewnienie niezbędnych warunków bytu materialnego: mieszkania, wyżywienia, przebywania w środowisku nieszkodzącym zdrowiu,
- zagwarantowanie warunków rozwoju duchowego, w tym możliwości wypoczynku, dostępu do informacji, kształcenia, podróży, obcowania z kulturą itd.,
- stworzenie poczucia bezpieczeństwa i perspektyw na przyszłość, w tym poczucia stabilizacji i szans rozwoju dla przyszłych pokoleń.

Gmina formułując i realizując strategię działa wielowymiarowo. Uwzględniając powyższy dorobek i posługując się metodyką Analizy Instytucjonalnej, można wskazać pewne obszary zarządzania urzędem gminy, które odnoszą się do konkretnych działań strategicznych (tab.1).

Władze samorządów lokalnych same zajmują się sformułowaniem treści strategii i również same wyznaczają najważniejsze cele rozwojowe. Jedną z przesłanek formułowania strategii rozwoju jest określenie celów rozwoju, które mają zasadniczy wpływ na trafność i konkretność zapisu strategii. Cele te powinny być pochodną celów ogólnospołecznych, obejmujących przede wszystkim ochronę środowiska, warunki życia ludności i efektywność gospodarki [Wysocka, Koziński 1992, s. 43].

Ogromną rolę w formułowaniu dokumentu, jakim jest strategia rozwoju, odgrywa specyfika obszaru będącego przedmiotem zainteresowania. Tak więc ogólnym celem strategii jest rozwój danego obszaru, będący wypadkową działań i przedsięwzięć oraz drobnych inicjatyw i innowacji [Grzebyk, Filip 2001, ss. 39–45]. Kolejnym celem jest lepsze wykorzystanie rozproszonych zasobów ludzkich, rzeczowych i kapitałowych [Dziekański, Olak, Pytka 2014, ss. 161–169].

Tabela 1. Obszary rozwoju instytucjonalnego urzędu gminy a przygotowanie i realizacja strategii

Działania strategiczne	Obszar zarządzania w urzędzie gminy (wg metodyki AI)
Przygotowanie działań strategicznych	

Świadomy, systematyczny i ukierunkowany na przyszłość proces ciągłego przygotowywania i podejmowania decyzji dotyczących przyszłego poziomu rozwoju gminy i stopnia zaspokojenia potrzeb lokalnej społeczności oraz koordynacji i integracji podejmowanych - przez władze samorządowe - działań realizowanych na rzecz przyjętych ustaleń planistycznych z uwzględnieniem uwarunkowań (pozytywnych lub negatywnych) tkwiących w jej otoczeniu.	zarządzanie strategiczne i finansowe
	stymulowanie rozwoju gospodarczego
	partycypacja społeczna i stymulowanie rozwoju społecznego
Narzędzia i metody wdrażania strategii	
Wypracowane sposoby działania pozwalające osiągać postawione cele strategiczne.	zarządzanie projektami
	zarządzanie kadrami
	organizacja i funkcjonowanie urzędu
	etyka i zapobieganie zjawiskom korupcji
	współpraca pomiędzy JST
Efekty i ewaluacja działań strategicznych	
Aktywność urzędu gminy w obszarze wykonywania zadań i ich doskonalenia	usługi publiczne, w tym komunalne

Źródło: opracowanie własne na podstawie metodyki Analizy Instytucjonalnej (wersja 2001–2004) [por. Zawicki, Mazur (red.) (2004)] *Analiza instytucjonalna urzędu gminy – poradnik dla samorządowców*, wydanie II, dokumentacji związanej z działalnością urzędu gminy Ursynów <http://ursynow.waw.pl/page/index.php?str=780>.

Wykorzystując metodykę AI można wyodrębnić pewne obszary działalności urzędu gminy, które służą przygotowaniu działań strategicznych. Należą do nich: zarządzanie strategiczne i finansowe, stymulowanie rozwoju gospodarczego, partycypacja społeczna i stymulowanie rozwoju gospodarczego.

Nadrzędnym celem każdej strategii jest rozwój, który jest związany ze zmianami. Strategia daje szansę rozwoju, ale sama nie daje gwarancji osiągnięcia sukcesu. Skoro więc gmina stawia przed sobą wymagania w postaci celów rozwojowych zawartych w strategii, musi się do nich stosować. Strategia rozwoju w pewien sposób zmusza władze samorządowe do działania, ponieważ jako dokument jest ogólnie dostępna dla społeczności. Można szybko zweryfikować, czy założone plany są realizowane czy tylko zapisane na papierze. Analiza Instytucjonalna pozwala także na wyodrębnienie obszarów, które będą służyły wdrażaniu założeń strategii, a są to: zarządzanie projektami, zarządzanie ka-

drami, organizacja i funkcjonowanie urzędu, etyka i zapobieganie korupcji oraz współpraca z innymi jednostkami samorządowymi.

Istotne jest także dokonanie oceny efektów wdrażanej strategii rozwoju. Co może i powinna czynić administracja samorządowa, aby poprzez ewaluację przyjętych założeń strategicznych wpływać na efektywność działań podejmowanych na jej terenie?

Ewaluacja polega na systematycznym badaniu wartości i zasadności działań publicznych. Jej podstawowym celem jest pomoc przy wybieraniu, nadzorowaniu, ocenianiu oraz usprawnianiu programów publicznych i polityki inwestycyjnej. W ostatnich latach ewaluacja stała się ważnym standardem nowoczesnego zarządzania w administracji publicznej. Skuteczna ewaluacja oznacza szansę na poprawę planowania w sektorze publicznym, lepsze wykorzystanie zasobów, wzmocnienie poczucia odpowiedzialności oraz lepsze oszacowanie wartości i kosztów inwestycji⁶⁷.

Ewaluacja z jednej strony pozwala zdefiniować wszystkie efekty realizowanego programu, a z drugiej dostarcza praktycznych rekomendacji, które można wykorzystać do podniesienia jakości realizowanych przedsięwzięć. Stanowi zatem znakomite narzędzie zarówno budowania potencjału instytucji samorządowej jako realizującej badanie, jak również sprzyja optymalizacji ponoszonych nakładów finansowych, ludzkich i czasowych.

Odnosząc ewaluację do założeń AI można wyodrębnić obszar „Usługi publiczne, w tym komunalne”, który będzie temu służył. Potrzeby mieszkańców są zmienne w czasie i zależą od wielu czynników, stąd ewaluacja będzie miała na celu ocenę jakości usług, a więc stopień, w jakim dana usługa zaspokaja potrzeby i oczekiwania mieszkańców.

Poziom rozwoju instytucjonalnego gmin na Podkarpaciu – stan na 2012–2013

Każdy urząd gminy jako organizacja publiczna znajduje się na określonym poziomie swego rozwoju. Analiza Instytucjonalna została stworzona jako narzędzie wykorzystywane w Programie Rozwoju Instytucjonalnego (PRI) do diagnozy stanu rozwoju organizacji, zdobycia wiedzy o poziomie rozwoju określonej instytucji w celu zaprojektowania usprawnień [Zawicki, Mazur 2004, s. 24]. Przygotowana dla urzędu gminy pozwala na diagnozowanie potencjału instytucjonalnego gminy z perspektywy 9 zidentyfikowanych przez ekspertów obszarów za-

⁶⁷ EMI (Ecosystem Management Initiative), Inicjatywa zarządzania ekosystemem, Measuring Progress. *Przewodnik. Ewaluacja dla ekosystemu i wspólnotowych projektów*, School of Natural Resources and Environment, University of Michigan, www.snre.umich.edu/ecomgt/evaluation/templates.htm, 2004.

rzządzania, obejmujących: zarządzanie strategiczne i finansowe, organizację i funkcjonowanie urzędu, zarządzanie kadrami, usługi publiczne w tym komunalne, partycypację społeczną i stymulowanie rozwoju społecznego, stymulowanie rozwoju gospodarczego, zarządzanie projektami, współpracę między jednostkami samorządu terytorialnego, etykę i zapobieganie zjawiskom korupcji. Poddając analizie funkcjonowanie urzędu otrzymujemy diagnozę stanu poszczególnych obszarów, wycenioną za pomocą przygotowanych kryteriów diagnostycznych, wyznaczonych warunków i przypisanych dla nich określonych stadiów rozwoju.

Poziom rozwoju poszczególnych obszarów funkcjonowania urzędu gminy jest identyfikowany w skali 5-stopniowej i odnosi się do oceny instrumentów zarządzania związanych z określonym obszarem. Oceny danego stadium rozwoju dokonuje się przy pomocy odpowiednich kryteriów zarządzania charakterystycznych dla danego obszaru. Poziom 1 jest najniższy, stadia 2,3,4 to kolejne stopnie charakteryzujące poszczególne etapy rozwoju, które stopniowo przechodzą od fazy *stricte* biurokratycznej, zadaniowej, poprzez fazę procedur, następnie fazę czynnej partycypacji (pracowniczej lub społecznej w zależności od kryteriów). Stadium 5 to stadium doskonałości instytucjonalnej. Stadia 2–5 obejmują warunki sukcesywnie coraz trudniej osiągalne dla urzędu, przedstawiając potencjalną drogę rozwoju instytucjonalnego danej instytucji. Kryteria zarządzania zostały opracowane w oparciu o regułę kumulacji, oznaczającą, iż zdobycie wyższego stadium rozwoju zobowiązuje do spełnienia wszystkich warunków dla bieżącego stadium i wszystkich wymagań określonych dla stadiów wcześniejszych.

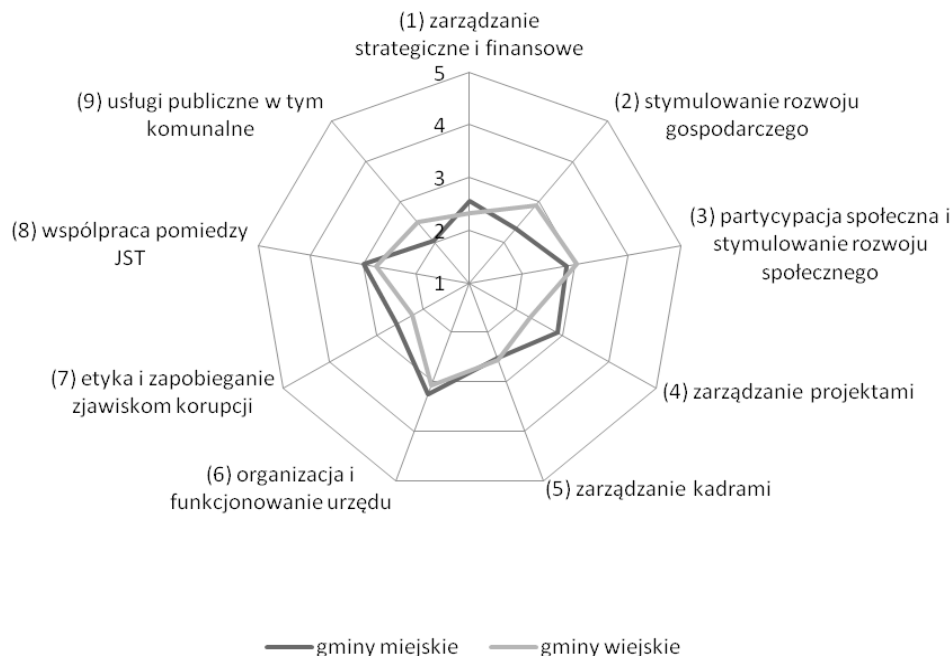
Ta diagnoza dostarcza informacji ważnych dla pracowników organizacji i ich dalszych działań w kierunku udoskonalenia instytucjonalnego. Jest to również pierwszy z trzech etapów rozwoju instytucjonalnego (diagnostyczny) i stanowi podstawę do dalszego projektowania i wdrażania koniecznych w urzędzie zmian [Zawicki, Mazur 2004, s. 8].

Poziom rozwoju instytucjonalnego dla wyznaczonych w AI obszarów zarządzania został zaprezentowany na rysunku 1.

Badane urzędy gmin osiągają różne poziomy rozwoju instytucjonalnego. Na 9 ocenianych obszarów w skali od 1 do 5 uzyskane wartości mieszczą się w przedziale dla gmin wiejskich od 2,23 do 3,08, a dla gmin miejskich od 2,04 do 3,26. Analizując poziom rozwoju poszczególnych obszarów AI biorących udział w procesie przygotowania działań strategicznych w urzędzie można zauważyć, że nieznacznie lepiej są do tego przygotowane gminy miejskie. W nich lepiej rozwinięte są działania mające na celu stymulowanie rozwoju gospodarczego, czy-

li działania wpływające na wzrost aktywności gospodarczej i wzrost zatrudnienia oraz obszar partycypacji społecznej, czyli komunikacja ze społeczeństwem, współpraca z organizacjami pozarządowymi oraz wspieranie inicjatyw społecznych. W tym procesie tylko obszar zarządzania strategicznego i finansowego czyli opracowanie strategii, perspektywicznej i bieżącej oceny finansowej oraz wieloletniego planowania inwestycyjnego – działań diagnozowanych w ramach wykorzystanej metodyki AI, są nieznacznie lepiej rozwinięte przez gminy miejskie (średnia 2,56) niż gminy wiejskie (średnia 2,33). Obie wartości mieszczą się jednak w tym samym przedziale pomiędzy 2 a 3 i według metodyki są zakwalifikowane do tego samego poziomu rozwoju instytucjonalnego – poziom 2, co oznacza niski poziom rozwoju instytucjonalnego w tym obszarze (tzn. strategia jako dokument narzucający działania, bez dostatecznych konsultacji społecznych, brak planów wieloletnich inwestycji itp.).

Rysunek 1. Poziom rozwoju instytucjonalnego dla 9 obszarów zarządzania (wg metodyki Analizy Instytucjonalnej wersja 2001–2004) w gminach z Podkarpacia – stan na 2012–2013



Źródło: badania własne.

W zidentyfikowanym wcześniej obszarze narzędzi i metod wdrażania strategii, aż 4 z 5 diagnozowanych obszarów są lepiej rozwinięte

w gminach miejskich. Należą do nich obszary: (4) zarządzania projektami, (6) organizacja i funkcjonowanie urzędu, (7) etyki i funkcjonowania urzędu, (8) współpracy pomiędzy JST. Obszar współpracy uzyskał dla gmin miejskich wskaźnik 3, co pozwala według metodyki AI zakwalifikować je do kolejnego, wyższego stopnia rozwoju. Taka sytuacja świadczy o tym, że gminy miejskie lepiej mają rozwinięte narzędzia i metody realizacji strategii, w szczególności można to zauważyć w obszarach (4), (7) i (8). Lepiej rozwinięty obszar 4 może świadczyć o tym, że gminy miejskie lepiej są przygotowane instytucjonalnie do zarządzania projektami. Lepiej rozwinięty urząd w obszarze (8) to bardziej aktywna i bardziej zorganizowana współpraca gminy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego. Gminy miejskie podejmują większe działania administracyjne niż gminy wiejskie w obszarze kształtowania postaw etycznych.

Inna sytuacja występuje w obszarze zarządzania kadrami. Wprawdzie gminy miejskie i wiejskie są na poziomie rozwoju 2 – ale nieznacznie lepszy wskaźnik uzyskują w tym obszarze gminy wiejskie. Taka sytuacja może świadczyć o tym, że w gminach wiejskich procesy związane z pozyskiwaniem i rozwojem kadry są lepiej administracyjnie przygotowane.

W obszarze ewaluacji i realizacji strategii w obu typach gmin uzyskują niski wskaźnik – gminy miejskie (2,04) i gminy wiejskie tylko (2,51). Analiza tego obszaru związana jest z diagnozą standardów świadczenia usług publicznych, ich planowaniem i doskonaleniem. Najniższe wskaźniki w diagnozie gmin miejskich otrzymał obszar doskonalenia usług – co może świadczyć o tym, że i tak niewysokie standardy ich świadczenia praktycznie nie są tam ewaluowane – czyli brak jest informacji zwrotnej o tym, jak lepiej realizować przyszłe zadania. Taka wiedza jest ważna w kontekście realizacji przyszłych strategii.

Kierunki doskonalenia obszarów instytucjonalnych w urzędach gminy perspektywy opracowania i realizacji strategii

W problematyce samorządu terytorialnego coraz więcej uwagi poświęca się procesom zarządzania urzędem gminy. Zarządzanie stanowi zespół działań podejmowanych w celu wywołania pożądanego przebiegu procesów i zjawisk (działalności gospodarczej) w obrębie samorządu terytorialnego [Filip 2005, ss. 11-12, Grzebyk, Filip 2012, ss. 183-190].

Jak zauważa Grzebyk [2012, ss. 39-57], zmiany w funkcjonowaniu urzędów gmin powinny podążać w kierunku profesjonalizacji zarządzania, kreatywności władz samorządowych, systematyczności i pla-

nowości w podejmowaniu decyzji rozwojowych. Działalność władz i administracji samorządowej powinna opierać się na rzetelnej wiedzy oraz umiejętnym wykorzystaniu nowoczesnych metod zarządzania, w tym pochodzących z sektora prywatnego, adoptując je do specyfiki gminy i potrzeb z nią związanych.

Nie istnieje zarządzanie bez wyznaczonego celu działania. Ukie-
runkowanie funkcjonowania organizacji terytorialnej ma znaczenie podstawowe dla zrozumienia sensu i struktury funkcjonowania administracji publicznej. Określenie zasad zarządzania organizacjami terytorialnymi (wytycznych sprawowania władzy) wymaga zarysowania celów o charakterze publicznym, które powinny znaleźć się na osi zainteresowań oraz być przedmiotem szczególnej troski administracji [Noworól 2007, ss. 74–75, Stec 2011, ss. 67–80].

Warunki tak rozumianego procesu zarządzania gminą spełnia zarządzanie strategiczne. Jest ono rozumiane jako ciągły proces zarządzania, nastawiony na formułowanie i wdrażanie skutecznej strategii rozwoju [Ziółkowski, Goleń 2006, s. 73].

W świetle przeprowadzonych badań związanych z oszacowaniem poziomu instytucjonalnego można zauważyć, że z perspektywy przyjętej metodyki AI, w której Autorzy wprowadzili 5 stopniową skalę rozwoju instytucji – rozwój instytucjonalny urzędów gmin na Podkarpaciu jest niski. Szacunkowy poziom 2 pozwala określić, że większość urzędów spełnia minimum w procesie administracyjnego przygotowania swoich działań. W niektórych urzędach pojawiły się aktywności w kierunku poprawienia i udoskonalenia pracy administracji, ale jeszcze wiele obszarów można poprawić.

W kontekście przyszłych działań strategicznych gminy miejskie powinny zwrócić szczególną uwagę na obszar (9) usługi publiczne, w tym komunalne. Poprawy wymaga też obszar (2) stymulowanie rozwoju gospodarczego.

Dwa wskazane dla gmin miejskich obszary rozwoju należą do narzędzi i metod oraz do efektów i ewaluacji strategii. Usprawnienie ich pozwoli gminom miejskim lepiej realizować zadania strategiczne, a wprowadzenie ewaluacji usług publicznych korzystnie wpłynie na podniesienie ich jakości i dostosowanie do oczekiwań mieszkańców. Obszar (2) związany jest z bezpośrednią sytuacją w gminie, która kształtuje kierunki i priorytety przyszłych działań. Dbłość o prowadzenie działań w kierunku wzrostu aktywności gospodarczej i poziomu zatrudnienia jest ważne – zwłaszcza dla tych gmin miejskich, gdzie jest mniej działalności gospodarczych i większe bezrobocie.

Ze względu na niski wskaźnik, uzyskany w obszarze realizacji działań strategicznych, Autorki artykułu zdecydowały się umieścić w części

kierunki doskonalenia dla gmin miejskich obszar (9) usługi publiczne, w tym komunalne. Należy podkreślić, że elementy tego obszaru, podane diagnozie, zwłaszcza te związane z monitorowaniem standardów oraz ewaluacją, są ważne z perspektywy działań strategicznych – ponieważ pozwalają określać cele i kierunki rozwoju zgodne z oczekiwaniami społecznymi i wpisujące się w tzw. interes publiczny. Dlatego zarówno gminy wiejskie, jak i miejskie, powinny dążyć do ich doskonalenia.

W kontekście działań strategicznych gminy wiejskie powinny usprawnić działania we wszystkich trzech obszarach związanych z realizacją strategii. W obszarze przygotowania działań strategicznych na uwagę zasługuje obszar (1) związany z zarządzaniem strategicznym i finansowym. Niedoskonałość planów finansowych w perspektywie rocznej i wieloletniej, wieloletniego planowania inwestycyjnego oraz planowania strategicznego, wymaga uwagi i zaangażowania nie tylko urzędników gmin, ale również społeczności lokalnej i otoczenia instytucjonalnego.

W obszarze działań „narzędzia i metody wdrażania strategii” gminy wiejskie powinny usprawnić obszar (3) zarządzania projektami. Wprowadzenie rozwiązań administracyjnych – procedur związanych z realizacją projektów jest dziś konieczne. Działania te kształtują tzw. efektywność organizacyjną, którą Pierścieniak [2011, s. 340] określa jako zdolność organizacji do działania i przetrwania. Wyższa efektywność organizacyjna pomaga w realizacji strategii np. poprzez sprawniejszą realizację projektów finansowanych z UE, sprawniejszą komunikację w urzędzie czy zastosowanie wypracowanych procedur współpracy do realizacji wspólnych przedsięwzięć strategicznych.

Warto w tym miejscu zwrócić również uwagę na obszar etyki. Niższa wartość tego wskaźnika w gminach wiejskich niż w gminach miejskich pozwala wskazać na etykę jako obszar wymagający uwagi. Wiąże się to ze zwiększoną aktywnością urzędu w obszarze opracowania, przestrzegania i aktualizacji procedur w tzw. kodeksie etyki, który obowiązuje urzędników i radnych.

Zdaniem Autorek, w obu typach gmin do kierunków doskonalenia powinien być także zaliczony obszar zarządzania kadrami. Chociaż zarówno gminy miejskie, jak i wiejskie, uzyskały wskaźnik powyżej 2,5 według metodyki AI jest to tylko poziom 2. Lepsze zarządzanie kadrami, w tym procedury pozyskania, oceny i szkoleń, są ważnym elementem funkcjonowania współczesnego urzędu. Usprawnienie działań administracyjnych w tym obszarze przekłada się na lepszy dobór i ocenę zatrudnianych pracowników, dobór potrzebnych szkoleń i wiąże się

z całokształtem działań urzędu dziś i w przyszłości. Dobra kadra jest także jednym z warunków lepszego poziomu realizowanych usług publicznych. Może się to przełożyć na sprawniejsze formułowanie i wykonanie strategii.

Zakończenie

Strategia rozwoju stała się podstawowym dokumentem gmin pragnących osiągnąć wyższy poziom rozwoju w przyszłości. Dokument ten pozwala gminom otworzyć nowy sposób myślenia o ich rozwoju oraz odkryć niewykorzystany dotychczas potencjał i szanse. Stanowi on bogate źródło informacji, które dotyczą wszystkich dziedzin gospodarczych i społecznych.

Z przeprowadzonych badań wynika, że przygotowanie instytucjonalne gmin biorących udział w badaniu do realizacji strategii w latach 2014–2020 jest zróżnicowane. W gminach wiejskich lepiej zorganizowana jest administracja w sferze przygotowania działań strategicznych, w szczególności w obszarach stymulowania rozwoju gospodarczego i partycypacji społecznej. Niski, ale nieznacznie lepszy wskaźnik osiąga administracja tych gmin w obszarze realizacji usług publicznych.

Gminy miejskie są lepiej przygotowane instytucjonalnie do realizacji nowej strategii. Dobrze sobie radzą z działaniami zarządzania strategicznego, nieźle w obszarze partycypacji społecznej. W tych gminach stwierdzono również większe przygotowanie w obszarze narzędzi i metod niezbędnych do realizacji przyszłej strategii. W takich obszarach, jak organizacja i funkcjonowanie urzędu czy współpraca z JST, procedury administracyjne i wypracowane metody działania są na innym, wyższym poziomie rozwoju niż w gminach miejskich. Poprawy wymaga zarządzanie kadrami i obszar związany ze standardami usług publicznych.

Powyższy artykuł prezentuje stan przygotowania gmin z Podkarpacia. Autorki mają świadomość, że przeprowadzonych badań nie można uogólnić i nie jest to obraz sytuacji, która występuje powszechnie, a zaprezentowane wyniki mogą być tylko interpretowane w odniesieniu do badanych jednostek na Podkarpaciu. Podejmując ten temat chciały zwrócić uwagę na rolę urzędu gminy i jego kondycji (poziomu rozwoju instytucjonalnego) w przygotowywaniu i wdrażaniu strategii rozwoju. Taka wiedza jest ważna. Daje bowiem możliwości zaobserwowania zarówno pozytywnych, jak i negatywnych zjawisk w funkcjonowaniu urzędów gmin oraz ich korygowania poprzez stosowanie odpowiedniej polityki przez władze samorządowe. Wiedza ta jest istotnym warunkiem prawidłowego i skutecznego podejmowania decyzji i dzia-

łań przez wprowadzanie zmian w sposobach funkcjonowania urzędów gmin.

Bibliografia

Dziekański P., Olak A., Pytko S. (2014), *Marketing terytorialny. Gmina i jej promocja*, Multiprint, Koszyce-Ostrowiec Świętokrzyski-Zagnańsk.

Filip P. (2005), *Audyt wewnętrzny jako narzędzie wspomagające procesy zarządzania w jednostkach sektora finansów publicznych [w:] Sprawozdawczość i rewizja finansowa w procesie poprawy bezpieczeństwa obrotu gospodarczego*, wyd. AE Kraków, Kraków.

Frejtag-Mika E., Sieradzka K. (2014), *Niestabilność finansowa i rozwojowa regionów a dobrobyt społeczeństw lokalnych*, „Ekonomia i Zarządzanie”, Nr 4, Tom 6, Kwartalnik Wydziału Zarządzania Politechniki Białostockiej, Białystok.

Grzebyk M. (2012), *Rola i miejsce władz lokalnych w kreowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego gminy [w:] R. Weryńska (red.), Wybrane aspekty rozwoju społeczno-gospodarczego regionów przygranicznych*, wyd. WST-E w Jarosławiu, Jarosław.

Grzebyk M., Filip P. (2001), *Rola strategii w rozwoju społeczno-gospodarczym gmin wiejskich*, „Wieś i Doradztwo”, Nr 2(26).

Grzebyk M., Filip P. (2012), *Rola zarządzania w funkcjonowaniu samorządu gminnego*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Rozwój zrównoważony i problemy obszarów wiejskich”, nr 29.

Kacała J. (2014), *Efektywność i doskonałość organizacji publicznych*, „Marketing i Rynek”, nr 5.

Kieżun W. (1997), *Sprawne zarządzanie organizacją*, SGH, Warszawa.

Moszkowicz M. (2005), *Zarządzanie strategiczne. Systemowa koncepcja biznesu*, PWE, Warszawa.

Noworól A. (2007), *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*, wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.

Obłój K. (1998), *Strategia organizacji*, PWE, Warszawa.

Pierścieniak A. (2008), *Organizacja gminy w zakresie pozyskiwania funduszy unijnych*, „Współczesne Zarządzanie”, nr 4.

Pierścieniak A. (2011), *Efektywność rozwiązań organizacyjnych w instytucjach publicznych*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy”, nr 20.

Stec M. (2011), *Funkcjonowanie e-administracji publicznej*, „Wiadomości Statystyczne”, nr 6.

Szara K. (2013), *Kinds and charakter of joint-action in an organisation within a region*, [w:] R. Fedan and K.Szara (red.), *Determinants and sources of development of enterprises in the region*, wyd. URZ, Rzeszów.

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

Wiatrak A. (2006), *Sektor publiczny jako system* [w:] B. Kozuch (red.), *Problemy zarządzania organizacjami publicznymi*, Fundacja WZ i Instytut Spraw publicznych UJ, Kraków.

Wysocka E., Koziński J. (1992), *Strategia rozwoju gminy*, Wydawnictwo Samorządowe Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa.

Zawicki M., Mazur S. (red.) (2004), *Analiza instytucjonalna urzędu gminy – poradnik dla samorządowców*, wydanie II, Kraków.

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

Małgorzata Krajewska-Nieckarz⁶⁸

Spółeczna Akademia Nauk

W kierunku nowych struktur organizacji sektora publicznego

The Evolution of New Structures of Public Sector Organizations

Abstract: The article examines the evolution of organizational structures of public administration and JST which might serve as the purpose of increasing effectiveness of these organizations. It discusses the potential modifications of the traditional, hierarchical structures towards decentralized models in response to growing demands of the citizens. It highlights that new organizational structures might stimulate the flexibility of these organisations and enhance public engagement.

Key words: organizational structure, institutions.

Wstęp

Celem artykułu jest zwrócenie uwagi na potencjalne możliwości dostosowania hierarchicznych struktur administracji publicznej do wymagań efektywności, skuteczności i sprawności organizacyjnej oraz wyzwań, jakie stawiają im obywatele. W oparciu o postulowane przez badaczy kierunki zmian w instytucjach sektora publicznego wskazuje na teoretyczną możliwość zastosowania nowoczesnych struktur organizacyjnych obecnych w sektorze komercyjnym, które wychodziłyby naprzeciw oczekiwaniom coraz lepiej wyedukowanego i świadomego

⁶⁸ mkrajewska@spoleczna.pl

społeczeństwa sieci. Tłem dla przemysłów są postulaty *New Public Management*, tłumaczonego jako „nowe zarządzanie publiczne” oraz *New Public Governance*, interpretowanego jako „dobre rządzenie” lub „dobre zarządzanie sferą publiczną” oraz zbliżenie instytucji publicznych do obywateli poprzez wykorzystanie technologii ICT (*E-government*). Wskazuje się również na możliwe konsekwencje wynikające z nowych rozwiązań organizacyjnych dla kultury organizacyjnej instytucji administracji publicznej i samorządu terytorialnego.

Wyzwania dla zarządzania organizacjami sektora publicznego

Po drugiej wojnie światowej, w latach 1950–1980 w zarządzaniu administracją publiczną dominowało rządzenie hierarchiczne. Kolejne lata do roku 1995 wyznaczył trend podejścia rynkowego, nazywanego również *New Public Management*. W roku 1995 pojawiło się podejście sieciowe (*New Public Governance*) [Hensel 2012, za Mauleman 2008]. Wyzwania nowego zarządzania: *New Public Management*, a także *New Public Governance* stawiają w nowym świetle procesy zarządcze oraz postulują nowe organizacyjne rozwiązania, które poprawiłyby skuteczność realizacji misji instytucji tego sektora. *New Public Management* Hensel opisuje jako: „model reformowania administracji publicznej i sektora publicznego oparty na założeniach neoliberalnych oraz zakładający stosowania w sektorze publicznym mechanizmów rynkowych i technik menedżerskich zapożyczonych z sektora prywatnego” [Hensel 2012, s.172]. Podłoże dla zmian stanowi zmieniająca się rola obywateli w procesie interakcji z sektorem publicznym [Vigoda, za Modzelewski, Opol-ski 2014]. *New Public Governance* to taki model reformowania w którym „zwraca się uwagę na zależności sieciowe między poszczególnymi aktorami systemu oraz dostrzega znaczenie włączania obywateli, organizacji pozarządowych i przedsiębiorstw komercyjnych w proces rządzenia” [Hensel 2012, s. 172]. Zmieniające się podejście do roli obywateli ilustruje tab. 1.

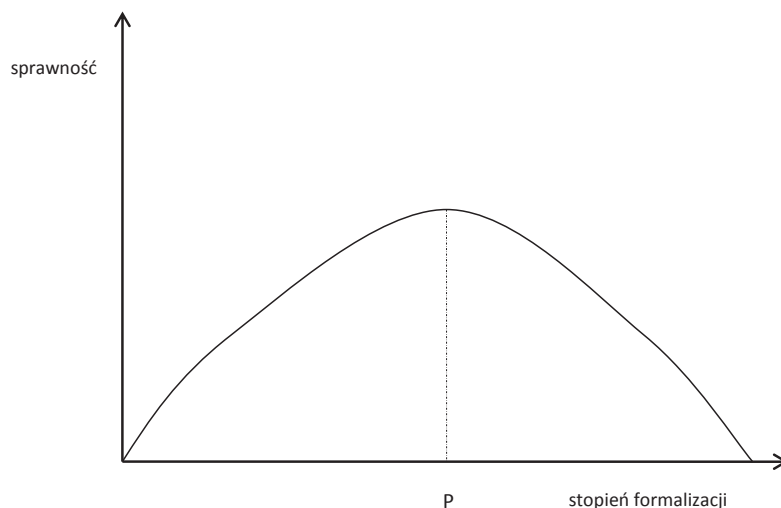
Tab. 1. Zmiany w relacjach między obywatelami a administracją publiczną

Rola obywateli	Relacja	Rola administracji
Przedmiot	przemoc	Rządzący
Głosujący	delegacja	Powiernicy
Klienci-konsumenci	responsywność	menedżerowie
Partnerzy	współpraca	Partnerzy
Właściciele	przemoc	Przedmiot

Źródło: M. Stępień, *Responsywna administracja publiczna*, Toruń, 2008, s.72, za Weikart 2001, s. 362.

Zmieniające się oczekiwania konsumentów usług publicznych wobec instytucji spowodowane są "powolnym przejściem od obywateli bez podmiotowości, do obywateli jako podmiotów głosujących, klientów, partnerów, aż wreszcie do właścicieli" [Modzelewski, Opolski 2014, s. 16]. Mimo to organizacje sektora publicznego w nikłym zakresie dostosowują się do nowych wymagań. Badacze tych organizacji zwracają uwagę na niską efektywność, brak elastyczności działania, niewystarczający poziom zaspokajania potrzeb obywateli [Szczepańska 2011, s. 327]. Jedną z przyczyn niskiej sprawności, słabego dostosowania do ich potrzeb i ociążałości, jest nadmierna formalizacja. Na rysunku 1 zobrażono punkt krytyczny po przekroczeniu którego spada sprawność organizacji.

Rysunek 1. Formalizacja a sprawność organizacji



Źródło: Pawlak Z., Smoleń A. (2008), *Organizacja firmy. Projektowanie, budowa, usprawnianie*, Poltext, Warszawa, s. 125.

Nadmierne sformalizowanie procesów pracy w instytucjach sektora publicznego obywatele postrzegają jako „uciążliwą biurokrację”. Jest ona wynikiem konieczności literalnego stosowania przepisów, szeregu wewnętrznych aktów prawnych i regulacji. Z całą pewnością styl pracy wynika również z zakotwiczonych w umysłach pracowników wzorców kultury organizacyjnej, która cechuje się pewną zachowawczością. Ściśle wytyczone obowiązującymi przepisami prawa zbyt powolne sposoby działania i procesy zakodowane w hierarchicznych strukturach organizacji publicznych, w sposób mało elastyczny odpowiadają na potrzeby obywateli.

Hierarchia leżąca u podstaw weberowskiego modelu biurokratycznego umożliwia wprawdzie zarządzanie i koordynowanie pracy dużej grupy ludzi, którzy zajmują podległe wobec siebie stanowiska i posiadają ściśle określone kompetencje, ale równocześnie może wpływać na bezosobowe traktowanie interesantów. Hensel zwraca uwagę na problemy, jakie pociąga za sobą racjonalność biurokratyczna: niepohamowany rozrost, dążność do zwiększania liczby etatów i budżetów, liczby realizowanych zadań, mnożenie przepisów, efekt „błędnego koła biurokracji” prowadzącej do utraty elastyczności oraz, zdaje się najgroźniejsze, autonomizacja i przesunięcie celu, które prowadzą m.in. do walk o władzę [Hensel 2012, ss. 175–176]. Innego zdania są Boć, Błaś i Jeżewski, stwierdzając, że rozrost administracji obejmujący kreację nowych struktur, zatrudnianie nowych ludzi i poszerzanie o nowe zadania i kompetencje oznacza lepsze realizowanie celu, korzystne pogłębienie specjalizacji, intelektualnej i organizacyjnej sprawności. Następuje tu weryfikacja skuteczności systemu scentralizowanego czy zdecentralizowanego. Rozrost administracji, według tych autorów, wpływa na zmniejszanie bezrobocia [Błaś, Boć, Jeżewski 2013, s. 203].

Wobec wymagań, jakie stawia przed sektorem publicznym społeczeństwo informacyjne, instytucje w Polsce stoją przed wyzwaniem profesjonalizacji zarządzania w tym reorganizacji na rzecz usprawniania swoich działań. Jednym z widocznych obszarów usprawnień będą modyfikacje w obrębie struktur organizacyjnych.

Struktury organizacyjne w administracji publicznej

Struktura organizacyjna za definicją Nalepki to „ogół zależności funkcjonalnych i hierarchicznych zachodzących między składnikami organizacji, zgrupowanymi w stanowiska, komórki i jednostki organizacyjne, umożliwiającymi kierowanie funkcjonowaniem organizacji” [Nalepka 2001, s. 10]. Poprzez strukturę widać organizacyjny podział pracy i ład; pełni ona funkcje harmonizacyjną, identyfikującą, integracyjną i orientacyjną [Pawlak, Smoleń 2008, s. 89].

Sposób, w jaki zostaje ukształtowana zależy przede wszystkim od przedmiotu, celu działania organizacji, jej strategii, stosowanej techniki i technologii. Nie bez znaczenia pozostaje kwestia zasobów ludzkich: liczba pracowników i ich kwalifikacje. Równie silne wpływy strukturotwórcze można obserwować również w uwarunkowaniach zewnętrznych: koniunkturze gospodarczej, pozycji na rynku, przepisów prawa czy grup interesów na zewnątrz organizacji. Jedną z najważniejszych funkcji struktury jest koordynacja działań ludzi w organizacji [Glinka, Hensel 2006, s. 15].

W administracji publicznej dominuje model hierarchiczny. Szkoła administracyjna wypromowała i utrwaliła w polskiej administracji szereg istotnych zasad. Są to kolejno: jednoosobowa odpowiedzialność i uprawnienia związane z kierowaniem urzędem, zarządzanie opiera się na aktach prawnych, instrukcjach, procedurach, zakresach czynności, uprawnień i odpowiedzialności, ideałem jest bezosobowość, obowiązuje zasada hierarchiczności. W instytucjach obowiązuje „droga służbowa”, a wszelkie działania podejmowane są tylko za zgodą i za wiedzą przełożonego, obowiązuje również jedność rozkazodawstwa. Rozwinięta centralizacja, ścisła dyscyplina i karanie za błędy, przy równoczesnej dążności do ładu, harmonizowania i stabilizacji pracowników oraz ich sprawiedliwego traktowania [Oleksyn 2013, ss. 58–59].

Równolegle ze zmianą modelu „administrowania” w sferze publicznej na „zarządzanie” w sferze publicznej, widoczny jest powolny odwrót od klasycznych struktur, które umożliwiały realizację procedur do koncepcji nakierowanej na osiągnięcie rezultatów. Świadczy o tym choćby wprowadzenie do istniejących struktur administracji państwowej nowych struktur samorządowych. Nowy sposób funkcjonowania administracji publicznej oraz, w praktycznym wymiarze, modelowanie nowych struktur jest wymuszony wymaganiami odbiorców dóbr publicznych, którzy będąc jednocześnie konsumentami usług w rozwijającym się i zorientowanym marketingowo sektorze prywatnym, często uciekają się do porównań sprawności działania organizacji w obu sektorach. Podkreślić należy, że zarządzanie administracją publiczną zasadniczo różni się od zarządzania przedsiębiorstwami: inny jest ich cel działania, sektor publiczny służy obywatelom zapewniając im różnorodne usługi, nie zaś realizując zysk dla właścicieli. Postulaty sprawności czy podnoszenia jakości działania w sektorze publicznym zdają się ważne zarówno dla osób zarządzających tymi instytucjami jak i dla przeciętnego obywatela. Rozwijająca się koncepcja *public governance*, przetłumaczona jako „współrządzenie” [Hausner 2008] lub *good governance* (ang. *dobre rządzenie*) [Rhodes 1996] nie pozostawia złudzeń, że zarządzanie administracją publiczną stoi przed wyzwaniem nowej jakości. Jak dowodzą Modzelewski i Opolski, „wyższa jakość rządzenia będzie również oznaczała elastyczną możliwość ustanawiania reguł prawnych czy instytucjonalnych tak, aby możliwa była realizacja koncepcji stale modernizującego się sektora publicznego” [Modzelewski, Opolski 2014, s. 15]. Zmiany te ilustruje tabela 2.

Tab. 2. Zmieniający się paradygmat administracji publicznej i jego konsekwencje.

Paradygmat administracji publicznej	Dominująca struktura administracyjna	Sposób administrowania
Klasyczna administracja publiczna	Biurokracja	Konkurencja, koncesjonowanie i kompromis
Administracja publiczna nakierowana na współpracę	Partnerstwo z formami prywatnymi, organizacjami pozarządowymi i obywatelami	Współpraca, Koncesjonowanie i kompromis
Administracja publiczna zorganizowana w sposób sieciowy	Mieszane formy zarządzania sieciami	Polecenie i kontrola Konkurencja Koncesjonowanie i kompromis Współpraca Koordynacja

Źródło: Ch. Koliba, J.W. Meek, A. Zia (2011) za Modzelewski P., Opolski K. (red.) (2014), *Metodologia pomiaru funkcjonowania sieci administracji publicznej*, CeDeWu, Warszawa, s. 13.

Nowoczesne zarządzanie oparte o filozofię *New Public Management*, nawiązujące do rozwiązań widocznych w sferze komercyjnej, postuluje, by m.in.: przełamać monopol państwa na prowadzenie czynności i zapewnianie usług, ekonomizację usług publicznych, decentralizację władzy, ukierunkowanie na obywatela i klienta, usprawnianie zarządzania, ograniczyć zbędne zatrudnienie, zwiększyć udział obywateli w podejmowaniu decyzji, zmniejszyć liczbę przepisów ograniczających życie gospodarcze [Oleksyn 2013, s. 61].

Nowe struktury umożliwiające partycypację obywateli

Organizacje sektora publicznego powoli rozpoznają możliwości kodowania swoich procesów działania w nowoczesnych strukturach. Daleko im wciąż jeszcze do kreacji i zbadania możliwości zastosowania nowoczesnych modeli struktur organizacyjnych obecnych w sektorze komercyjnym, opisywanych w literaturze z zakresu zarządzania jako sieciowe, wirtualne, fraktalne, bioniczne i holarchiczne, hierarchiczne czy hiperarchiczne [Mrówka 2013, ss. 72-119]. Jednak z uwagi na duży potencjał możliwości podejmowania współpracy czy koordynowania wspólnych projektów mogłyby znacząco wpłynąć na satysfakcję klientów tychże instytucji. Potencjalna możliwość wsparcia, niekiedy wymuszonego przepisami hierarchicznej struktury organizacyjnej dałoby zastosowanie wewnętrznej lub zewnętrznej sieci projektowej lub tym-

czasowej struktury do wykonania specjalnych zadań. Jednak wewnątrz wielu instytucji publicznych nadal dominuje hierarchiczna struktura zarządzania. Modzelewski i Opolski stwierdzają: „Wyłomem są tu zespoły zadaniowe, które dzięki wsparciu ze strony naczelnego kierownictwa podmiotu publicznego są w stanie uzyskać niezbędne zasoby w danej instytucji do realizacji swoich zadań” [Modzelewski, Opolski 2014, s. 49]. Autorzy ci zwracają także uwagę, że w administracji publicznej struktury sieciowe mają tendencję do zbytniego formalizowania, co utrudnia ich tworzenie.

Podniesienie efektywności i sprawności zarządzania administracją publiczną postuluje Strategia Sprawne Państwo 2011–2020, Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej czy rozporządzenia na temat standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej [Zarządzanie nr 3 Szefa Służby Cywilnej z dnia 30 maja 2012 w sprawie standardów zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej]. Do zmian w zakresie reorganizacji struktur wewnętrznych JST zachęcają również eksperci w Raporcie o stanie samorządności terytorialnej w Polsce sporządzonym w 2014 roku.

Wyraźnie opowiadają się oni za dekoncentracją urzędu gminy i zwirtualizowaniem jej działalności. Przykładowo, propozycja 1.8 dotyczy dekoncentracji urzędu gminy w oparciu o technologie informatyczne lokalizowane w centrach lokalnych. Postulowana zmiana zakłada utworzenie „centrów sąsiedzkich” mających stać się filiami urzędu gminy. Filie urzędu gminy mogą odgrywać rolę: lokalnych centrów obsługi administracyjnej i działać w oparciu o sieć intranetową i internetową i prowadząc serwis administracyjny dla mieszkańców [Hausner i in. 2014, s. 33]. Kolejno, pełnić funkcję obsługi organizacji pozarządowych wypełniając role związane z aktywizacją społeczną czy zawodową mieszkańców oraz gromadzić dane w zakresie planowania urbanistycznego. Centra sąsiedzkie miałyby stać się naturalnymi miejscami spotkań radnych i urzędników z mieszkańcami [Hausner i in. 2014, s. 34]. Widać tu propozycję otwierania granic organizacyjnych, stymulowania współpracy i elastyczności. Postulowane zmiany idą w kierunku większego upodmiotowienia obywateli w procesach podejmowania decyzji publicznych. Chociaż Ustawa o samorządzie gminnym uznaje mieszkańców za „pierwotny i podstawowy podmiot władzy w gminie”, to w praktyce partycypacja społeczna jest znikoma [Ustawa o samorządzie gminnym, art. 11, Hausner i in. 2014, s. 35].

Hausner i in. postulują również zwiększenie swobody organizatorskiej JST. „Narzucony przepisami model organizacji struktur wewnętrznych samorządów czyni z nich właściwie rodzaj zdekoncen-

trowanej administracji resortowej” [Hausner i in. 2014, s. 46], ukazując dysfunkcje w postaci niemożności rozwijania współpracy między samorządami które chciałyby ze sobą współpracować lub widzą korzyści w integracji usług na rzecz mieszkańców. Niesie to za sobą szansę w zakresie tworzenia nowych struktur i sieci współpracy. Jednocześnie wzoruje na swobodzie, z jakim swoje nowoczesne struktury kształtują organizacje na rynku komercyjnym. „Samorząd powinien mieć prawo do tworzenia własnych instytucji w kształcie i formie jaką uzna za dogodną i racjonalną” [Hausner i in. 2014, s. 47]. To jednostka samorządowa ma decydować o liczbie i typie usług, jakie w sobie „mieści”. Jednocześnie to jednostka budżetowa miałaby decydować o tym, jakie jednostki ma posiadać. Nie bez znaczenia pozostaje kwestia ekonomiki działania. Instytucje, działając zgodnie z literą prawa, są zmuszone zatrudniać w swoich strukturach obligatoryjnie np. głównego księgowego i kierownika, podczas gdy, przykładowo w dużym mieście, mogłyby działać jako jedna jednostka budżetowa. Przepisy prawa regulują obowiązek posiadania szeregu instytucji, które są szczegółowo zdefiniowane prawem i muszą prowadzić działalność w strukturach samorządów (przykładowo: powiatowe centra pomocy rodzinie czy instytucje kultury). W założeniu autorów, takie rozwiązanie pozwoli samorządom na współpracę, ale stworzy możliwość realizacji zadań przez konkurujące o publiczne zlecenia firmy i organizacje pozarządowe. To rozwiązanie zakładałoby outsourcing usług stosowany przez samorząd. Należy zauważyć, że proponowane zmiany musiałyby zostać zawarte w znowelizowanych przepisach Ustawy z 7 września 1991 o systemie oświaty, z dnia 25 października 1991 o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, z 12 marca 2004 o pomocy społecznej, z dnia 20 kwietnia 2004 o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, a także z dnia 21 listopada 2008 o pracownikach samorządowych.

Sieciowa administracja publiczna

W ujęciu modelowym sieciowa administracja obejmuje obszar większy niż terytorium państwa narodowego, zaś administrowanie wykonywane byłoby przez organy administracyjne państwa oraz organizacje ponadnarodowych. „W sieciowym administrowaniu z reguły brak jest odrębnego centrum koordynującego działania wielorako zróżnicowanych organów, zaś czynnikiem integrującym jest mniej lub bardziej zinstytucjonalizowana współzależność funkcjonowania tych organów” [Błaś, Boć, Jeżewski 2013, s. 204]. W założeniu podmioty pracujące w sieci to podmioty niezależne od rządu. Modernizacja struktur administracji publicznej państw należących do Unii Europejskiej jest

konieczna, z uwagi na konieczność realizowania zadań określonych w prawie wspólnotowym. Dla ich wykonywania, jak zauważają Błaś, Boć i Jeżewski, najbardziej efektywna okazała się sieć. „Organy działające w sieci powinny współdziałać, wymieniać informacje, prowadzić konsultacje z uczestnikami rynku oraz konsumentami” [Błaś, Boć, Jeżewski 2013, s. 205].

Implikacje dla kultury organizacyjnej w nowoczesnych instytucjach

Chociaż w instytucjach publicznych dominują wciąż rozbudowane hierarchiczne struktury, należy zauważyć, że tworzą one bardzo czytelne i przejrzyste zasady funkcjonowania tych organizacji. Konkretnie zakresy odpowiedzialności pracowników niewątpliwie ułatwiają zarządzanie i koordynację. Jednak klasyczne struktury hamująco wpływać mogą na twórczość i kreatywność, bo „organizacja biurokratyczna stoi z konflikcie z cechami osób zorientowanych na osiągnięcia, potencjalnych innowatorów identyfikujących i rozwiązujących problemy społeczne” [Górnjak 2006, s. 115]. Współczesne duże organizacje nie oddegnują się bynajmniej od klasycznych struktur, ale, jak zauważa Fołtyn, uzupełniają je „rozwiązaniami, które ułatwiają i przyspieszają obieg informacji, usprawniają obsługę klienta, ułatwiają dostosowanie się do zmian otoczenia, wpływają na lepsze wykorzystanie potencjału intelektualnego pracowników i kierowników (...)” [Fołtyn 2007, s. 216].

Swoista kultura organizacyjna administracji publicznej, której ideałem jest „silna władza dająca poczucie bezpieczeństwa na skutek utrzymania stabilnego ładu i porządku w systemie organizacyjnym” [Sikorski 2013, s. 31] wpływa na pewien wzorzec osobowy zatrudnionego w niej człowieka. Jak zauważa Sikorski, w kulturze organizacyjnej struktur hierarchicznych dominuje „typ człowieka posłusznego przyjętej procedurze postępowania i lojalnego wobec zwierzchników i współpracowników” [Sikorski 2013, s. 31].

Opracowanie Jana Dobosza kulturę organizacyjną administracji wiąże z *savoir vivre*’em pracowników, szukając w nim sposobu podniesienia efektywności organizacyjnej. Chociaż kultura organizacyjna będzie widoczna we wzorcach zachowań pracowników, to jednak silnie zdeterminowana relacjami, na których ukształtowanie wpływa struktura organizacyjna. Pracownicy, którzy nie są umocowani (a poprzez to niekompetentni) do podejmowania decyzji administracyjnych, choćby prezentowali najlepsze zasady *savoir vivre*’u, nie będą mogli spełnić oczekiwań społecznych. A postulaty „o wysoką jakość zarządzania w administracji publicznej” pozostaną pobożnym życzeniem.

Problem zasadza się zatem na systemowych zmianach instytucji administracji publicznej, jej decentralizacji i stosowaniu nowych sposobów pracy, na przykład: powoływaniu tymczasowych zespołów projektowych. Nowe rozwiązania organizacyjne uelastycznia sztywną kulturę organizacyjną instytucji, ponieważ charakter pracy w takich zespołach wnosi inne wartości. „Różnica między trwałymi a tymczasowymi zespołami polega głównie na tym, że w trwałych zespołach współpraca oparta jest na rutynie i przewidywalności zdarzeń, podczas gdy w zespołach tymczasowych – na współzawodnictwie i niezależności myślenia” [Sikorski 2013, s. 28].

Postuluje się, by postawy i normy zachowań pracowników sfery publicznej zakładały partnerstwo w ich relacjach z obywatelami, niejednokrotnie przeczy to jednak funkcji administracji jako organu, który wydaje decyzje i zakłada nadrzędność tych decyzji wobec obywatela. Z drugiej strony w misję wielu instytucji publicznych wpisana jest „służebność”. Zbudowanie relacji opartych na „partnerstwie” w sferze publicznej musiałoby zakładać nie tylko zmiany najgłębsze, w warstwie kulturowej tych organizacji, ale również uwzględnić przemodelowanie struktur organizacyjnych instytucji tego sektora.

Zakończenie

Rozważania nad potencjalną implementacją nowych struktur w administracji publicznej wynikają z przesłanek nowoczesnych koncepcji zarządzania oraz przekonania, że organizacje sfery publicznej stoją przed koniecznością dostosowania do wymogów społeczeństwa ery informacyjnej. Współczesne tendencje do spłaszczania, uelastyczniania, odchudzania poprzez zastosowanie outsourcingu czy wirtualizację są alternatywą dla klasycznych struktur organizacji administracji publicznej. Ich zastosowanie przyczyniłoby się do osiągnięcia większej sprawności działania, większej samodzielności oraz wyszło naprzeciw postulatom interesariuszy zewnętrznych. Lokalne wspólnoty miałyby większy wpływ na tworzenie rozwiązań, które zaspokajałyby ich potrzeby. Jak dotąd, trzon administracji w jej zhierarchizowanym kształcie pozostaje niezmienny, ale pojawiają się nowe typy struktur, najczęściej kopiujące rozwiązania ze sfery prywatnej, które w swych założeniach mają organizacje publiczne uelastyczyć, zwirtualizować i uczynić bliższymi obywatelom. Konstrukcje sieci będą umacniały zaufanie społeczne do urzędów, tak by hasło o „oszczędzaniu podatków obywateli” przyjęło realny wymiar.

Dlatego należy rozwijać wszelkie projekty e-administracji, które wpisują się w budowanie społeczeństwa informacyjnego, a w prakty-

ce usprawniają kontakty obywatela z urzędem. Dotyczy to zarówno infrastruktury ICT urzędów, jak i edukacji urzędników w tym zakresie. Stosowanie urządzeń mobilnych, które determinują współcześnie sposób zachowania i styl życia człowieka, umożliwia kontakt z urzędami praktycznie z każdego miejsca oraz o każdej porze. W strukturach administracji publicznej powinny znaleźć się centra (przykładowo wirtualne biura), które w czasie realnym mogłyby odpowiadać na potrzeby obywateli.

Zwirtualizowanie struktur administracji publicznej ułatwiłoby obywatelom partycypację publiczną. Wszyscy zainteresowani mogliby uczestniczyć w elektronicznych wiecach publicznych. Nie oznacza to bynajmniej rozbudowy struktur, ale ich przebudowę w kierunku usieciowienia urzędu i obsługi „wirtualnego” klienta. Takie rozwiązanie pod nazwą *21st Century Town Meeting* zastosowało Stowarzyszenie AmericaSpeaks w projekcie dotyczącym zagospodarowania dolnego Manhattanu po zamachu na WTC. Uczestnikom zaproponowano sześć planów odbudowy, nad którymi odbyła się potem dyskusja trwająca dwa tygodnie. Nad każdą propozycją czuwał powołany odpowiedzialny za proces komunikacji podmiot. Grupy wyrażały poglądy, które agregowano elektronicznie. Każdy uczestnik dyskusji wyposażony w joystick wskazywał priorytety. W efekcie odrzucono zaproponowanych wcześniej sześć planów i stworzono sześć nowych, które były odpowiedzią na zapotrzebowanie wyrażone przez obywateli [Stępień 2008, s. 127]. W Polsce obywatele mogą określać swoje potrzeby oraz głosować on-line na projekty finansowane z „budżetu obywatelskiego”.

Ważnym praktycznym postulatem w obrębie rozwiązań w sferze struktur organizacji administracji publicznej będzie dalsza ich decentralizacja. Korzystne było oddzielenie od centralnego zarządzania JST i ich brak hierarchicznego podporządkowania centralnej administracji rządowej. Kolejnym krokiem byłoby takie rozwinięcie i usieciowienie struktur, aby wesprzeć współpracę między samorządami. W Wielkiej Brytanii taką inicjatywą był projekt „joined-up government”, który rozwijał instrumenty współdziałania i komunikacji między agendami brytyjskiej administracji rządowej. W praktyce oznaczał utworzenie międzyresortowych grup i zespołów skupiających urzędników wysokiej rangi oraz przedstawicieli politycznego szczebla administracji, w celu uzgadniania działań rządu wykraczających poza obszar jednego urzędu. Podobne zespoły powoływano na poziomie operacyjnym i uruchamiano wspólne dla przedsięwzięć budżety. W ramach tego projektu rozwinięto model obsługi obywatela w jednym okienku (ang. *one stop shop*).

Claisse i Mikułowski zauważają że: „zarządzanie programami i projektami, czyli organizacjami tworzonymi na czas realizacji określonych zadań, nakładającymi się na permanentne liniowe struktury tradycyjnej administracji i ich zadania i funkcje to jedno z najtrudniejszych wyzwań współczesnej administracji i zarządzania jej zasobami ludzkimi, szczególnie w krajach rozwijających się i w krajach transformacji ustrojowej” [Claisse, Mikułowski 1990, ss. 240–243]. Wydaje się, że współczesne organizacje sektora publicznego będą stopniowo rozwijać struktury hybrydowe, które powstają w wyniku połączenia dwóch lub kilku typów. Taka struktura daje organizacji elastyczność i, jak stwierdza Hatch, „umożliwia dostosowanie struktury tak, by uzyskać jak największe dopasowanie do rozmaitych potrzeb różnych jej jednostek organizacyjnych” [Hatch 2002, ss. 194–195] oraz wychodzi naprzeciw potrzebom otoczenia.

Bibliografia

- Błaś A., Boć J., Jeżewski J. (2013), *Nauka administracji*, Kolonia Limited, Wrocław.
- Dobosz P. (2014), *Savoir vivre administracji publicznej* [w:] I. Niżnik-Dobosz, *Zastosowanie idei public governance w prawie administracyjnym*, Difin, Warszawa, ss. 225–234.
- Fołtyn H. (2007), *Klasyczne i nowoczesne struktury organizacji*, Wyd. Key Text, Warszawa.
- Glinka B., Hensel P. (2006), *Projektowanie organizacji*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Górniak J. (2012), *Zasady budowania porządku organizacyjnego a funkcje administracji publicznej* [w:] *Administracja publiczna*, red. J. Hausner, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Hatch M.J. (2002), *Teoria organizacji*, PWN, Warszawa.
- Hausner J. (2008), *Zarządzanie publiczne*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa.
- Hausner J., Izdebski H., Lachiewicz W., Mączyński M., Mazur S., Nelicki A., Nowotarski B., Surówka K., Szymczak R., Zachariasz I., Zawicki M. (2014), *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania, Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce. Tom II*. Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków.
- Hensel P. (2012), *Sektor publiczny – specyfika i metody zarządzania* [w:] B. Glinka, M. Kostera (red.), *Nowe kierunki w organizacji i zarządzaniu*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa, ss. 171–188.

Kożuch B. (red), (2006), *Problemy zarządzania organizacjami publicznymi*, Fundacja Współczesne zarządzanie, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków.

Modzelewski P., Opolski K. (red.) (2014), *Metodologia pomiaru funkcjonowania sieci administracji publicznej*, CeDeWu, Warszawa.

Mrówka R. (2013), *Organizacja hiperarchiczna – czynniki kreujące, geneza modelu, zarządzanie*, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa.

Nalepka A. (2001), *Struktura organizacyjna*, wyd. Antykwa, Kraków.

Oleksyn T. (2013), *Filozofia a zarządzanie*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa.

Pawlak Z., Smoleń A. (2008), *Organizacja firmy. Projektowanie, budowa, usprawnianie*, Poltext, Warszawa.

Sikorski Cz. (2013), *Źródła i formy zachowań organizacyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Sikorski Cz. (2009), *Kształtowanie kultury organizacyjnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Stępień M. (2008), *Responsywna administracja publiczna*, Wyd. A.Marszałek, Toruń.

Szczepańska K. (2013), *Zarządzanie jakością. W dążeniu do doskonałości*, C.H. Beck, Warszawa.

Sześciło D., Niziołek M. (2014), *Administracja współpracująca* [w:] D. Sześciło, A. Mednis, M. Niziołek, J. Jakubek-Lalik, *Administracja i zarządzanie publiczne. Nauka o współczesnej administracji*. Stowarzyszenia Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa, ss. 276–293.

Zybała A. (2013), *Wyzwania w sektorze publicznym* [w:] *Animacja Życia Publicznego, Analizy i rekomendacje*. Zeszyty Centrum Badań Społeczności i Polityk Lokalnych, nr 1(8), ss. 9–12.

Bibliografia internetowa:

Strategia zarządzania zasobami ludzkimi w służbie cywilnej: <https://dsc.kprm.gov.pl/strategia-zzl>, pbrane dnia 30.11.2014.

Pierścieniak A., *Efektywność rozwiązań organizacyjnych w instytucjach publicznych*, file:///C:/Users/Sony/Downloads/26.pdf, pbrane dnia 30.11.2014.

Tadeusz Truskolaski⁶⁹

Uniwersytet w Białymstoku

Kamil Waligóra⁷⁰

Uniwersytet w Białymstoku

Zarządzanie strategicznymi projektami na przykładzie gospodarki odpadami w mieście Białystok

Management of Strategic Projects on the Example of Waste Management in the City of Bialystok

Abstract: The growing importance of investments related to environmental protection and more efficient waste management has been observed since the inclusion of Poland to the EU structures. The city of Bialystok in accordance with actual needs and expectations of its society has begun work on an integrated waste management program.

The aim of this paper is to present the process of waste management in the city and the legal and economic factors of its implementation. Bialystok project can be an example for other municipalities seeking a solution to the problem of waste. Due to the size of the investment (nearly half a billion PLN; seventeen contracts; almost eleven years) and an approach chosen by the City of Bialystok to the problem of

⁶⁹ tadeusz.truskolaski@post.pl

⁷⁰ kamilwaligora@tlen.pl

waste management is an interesting example of this type of project. Solutions used during the preparatory work and implementation are the result of an earlier analysis of the various options, taking into account their economic rationality as well as legal, social and environmental conditions.

Key words: waste management, Białystok, projects, EU, garbage incinerator.

Wprowadzenie do problemu gospodarki odpadami w JST

Zagospodarowywanie odpadów staje się coraz poważniejszym „cywilizacyjnym” problemem. Z ekonomicznego punktu widzenia za tę gospodarkę odpowiada człowiek. To on jest źródłem powstającego „surowca”. To jego działania – przy wykorzystaniu energii i obiegu materii, które on inicjuje – powodują powstawanie czegoś zbędnego, bezużytecznego. To „coś” coraz częściej przestaje być problemem dostrzeganym i omawianym jedynie przez ekologów.

Problem ten można rozpatrywać z punktu widzenia jednostek samorządu terytorialnego (JST). W Polsce w 2012 r. wytworzono ponad 12 mln ton odpadów komunalnych [GUS 2013]. Z tego zaledwie kilkanaście procent zostało przetworzonych (spalanie, kompost, segregacja, itd.). Reszta zasiliła i tak już przeciążone składowiska. To powoduje, że problem gospodarki odpadami musi zostać rozwiązany w możliwie krótkim terminie. Zagrożone jest zdrowie, a w niektórych sytuacjach nawet życie mieszkańców JST.

Problem gospodarki odpadami dotyczy wszystkich gmin. Przed szczególnie trudnym zadaniem stają większe JST. Stworzenie odpowiednich powiązań oraz zapisów w prawodawstwie lokalnym pozwalających na realizację działań zgodnych z założeniami zrównoważonego rozwoju (m.in. dbałości o kolejne pokolenia) jest niezwykle trudne. W dużych aglomeracjach dochodzi problem skali, na jaką muszą działać zarządzający strukturami komunalnymi. Poza tym JST muszą bezwzględnie respektować już istniejące przepisy krajowe i unijne.

Na wstępie założono, iż realizacja Zintegrowanego Systemu Gospodarki Odpadami dla aglomeracji białostockiej przyczyni się do poprawy warunków życia ludności tego obszaru, poprzez zmniejszenie ilości odpadów trafiających na składowiska, recykling na większą niż dotychczas skalę i efektywniejszą obróbkę odpadów.

Celem referatu jest krytyczna analiza pomysłu i realizacji projektu o charakterze strategicznym dla centralnej części województwa podlaskiego, mającego na celu stworzenie zintegrowanego i kompleksowego

systemu gospodarki odpadami, którego trzon stanowić będzie zakład termicznej utylizacji odpadów zlokalizowany w Białymstoku. W ramach artykułu przedstawiono proces zarządzania gospodarką odpadami i prawno-ekonomiczne czynniki jego implementacji. W trakcie prac nad artykułem podjęto się wnikliwej analizy dokumentów własnych: Urzędu Miejskiego w Białymstoku oraz PUHP LECH sp. z o.o. Przez pryzmat pozyskanej dokumentacji przedstawiono przebieg realizacji tej inwestycji (do marca 2014 r.). Prowadzone działania pozwoliły na ostateczne sformułowanie wniosków i zaleceń.

W pierwszej kolejności należy przyjrzeć się przyczynom podjęcia decyzji o modyfikacji funkcjonującego systemu. Oczywiście, jednym z czynników, który wpłynął na przyspieszenie prac i rozpoczęcie realizacji projektu było dofinansowanie z budżetu Unii Europejskiej wynoszące prawie 85% wydatków kwalifikowanych [Urząd Miejski w Białymstoku, 2009]. Czynnikiem, które wymusiły kreację i implementację systemu gospodarki odpadami, było jednak więcej.

Gospodarka odpadami – analiza, założenia

Utylizacja odpadów komunalnych w sposób zgodny z przepisami unijnymi stała się obowiązkiem ciążącym na państwach członkowskich. Do głównych zobowiązań wynikających z członkostwa w UE, ujętych m.in. w „Polityce Ekologicznej państwa na lata 2009–2012 z perspektywą do roku 2016” należą:

- „osiągnięcie do 31.12.2014 r. odzysku na poziomie minimum 60% oraz recyklingu na poziomie minimum 55% odpadów opakowaniowych,
- sukcesywne ograniczanie masy składowanych odpadów komunalnych ulegających biodegradacji począwszy od 75% w 2010 r., poprzez 50% w 2013 r., aż do osiągnięcia w roku 2020 poziomu 35% w stosunku do masy tych odpadów wytwarzanych w 1995 r.,
- zebranie w 2012 r. 25% zużytych baterii i akumulatorów przenośnych, a w 2016 r., osiągnięcie poziomu zbierania 45% tych odpadów,
- zebranie w skali roku 4kg na mieszkańca zużytego sprzętu elektrycznego, elektronicznego (pochodzącego z gospodarstw domowych)” [Ministerstwo Ochrony Środowiska 2008, s. 48].

Kwestia gospodarki odpadami w województwie podlaskim stanowiła w pierwszych latach po włączeniu Polski do struktur UE poważny problem. W 2004 r. podczas analizy sytuacji w tym zakresie ustalono, że ponad 90% odpadów trafia na składowiska. Poza tym na terenie województwa działało ponad 120 składowisk komunalnych (w tym dwa

odpadów przemysłowych). Jedynie 10% składowisk posiadało wymagane prawem zabezpieczenia i wyposażenie niezbędne do prawidłowej i bezpiecznej dla środowiska eksploatacji [Stowarzyszenie na Rzecz Ekorozwoju „AGRO-GROUP” 2014].

W tamtym okresie do niezbędnej modernizacji zakwalifikowano 36 składowisk. Główne działania miały skupić się na montażu wag, budowy systemów odgazowywania, brodzików dezynfekcyjnych czy ogrodzeń. Pozostałe składowiska zakwalifikowano jako obiekty, które należy najpóźniej do 2009 r. zamknąć i zrehabilitować (w tym znalazło się 10 obiektów, które ze względu na możliwość powodowania dużego zagrożenia dla środowiska należało zamknąć i poddać rekultywacji niezwłocznie) [Stowarzyszenie na Rzecz Ekorozwoju „AGRO-GROUP” 2014].

W 2011 r. w Województwie Podlaskim funkcjonowało 11 sortowni i 39 składowisk. Obszar województwa podzielono na cztery regiony gospodarki odpadami. Aglomeracja białostocka, stanowiąca okręg centralny, obejmowała ponad 37% wszystkich mieszkańców województwa. Przymus wydzielenia zwartych obszarów wynikał m.in. z warunków pozyskiwania funduszy unijnych na wsparcie inwestycji w zakresie budowy instalacji do unieszkodliwiania odpadów [Plan Gospodarki Odpadami Województwa Podlaskiego na lata 2012–2017, 2012, ss. 8–9].

W aglomeracji białostockiej problem związany z gospodarką odpadami pozostawał nierozwiązany przez wiele lat. Jedną z kluczowych przyczyn były niedostateczne środki własne gminy. Ówczesne władze również nie miały całościowej koncepcji rozwiązania problemu, tak więc przez wiele lat samorząd ustalał jedynie nowe miejsca dla składowisk. Od 2004 r., a następnie od momentu podwyższenia aktywności w zakresie realizacji inwestycji unijnych (początek drugiej perspektywy finansowej UE – ok. 2007/2008 r.) władze miasta postanowiły stworzyć system, który kompleksowo rozwiąże kwestię odpadów [Strategia Rozwoju Miasta Białegostoku na lata 2011–2020 plus, 2010, s. 137]. Białystok, pełniąc funkcje metropolitalne był zobowiązany moralnie do stworzenia systemu nie tylko dla mieszkańców stolicy województwa, ale i gmin ościennych. Priorytetem stało się stworzenie odpowiedniego zaplecza technicznego i organizacyjnego.

Projekt „Zintegrowany system gospodarki odpadami dla aglomeracji białostockiej” (ZSGO) [Urząd Miejski w Białymstoku, 2009] jest zgodny z wytycznymi unijnymi i krajowymi. Cała inwestycja składa się z wielu etapów. Jej skala finansowa, przestrzenna i oddziaływanie na różne sfery życia ludzkiego wymagają wyteżonej pracy wielu osób i podjęcia istotnych decyzji. Białostocki *case* realizacji tak dużego przedsięwzięcia stanowi wyznacznik kierunku w zakresie budo-

wania współpracy między JST. Projekt obejmuje swoim zasięgiem Miasto Białystok oraz: Czarną Białostocką, Choroszcz, Dobrzyniewo Duże, Gródek, Juchnowiec Kościelny, Michałowo, Supraśl, Wasilków oraz Zabłudów. Udział w projekcie powyższych gmin stał się możliwy dzięki podpisanym bilateralnym porozumieniom międzygminnym z Miastem Białystok. Gminy wchodzące w obszar oddziaływania projektu, ze względu na konieczność zachowania trwałości projektu oraz dla potwierdzenia uzyskania efektu ekologicznego, kierować będą odpady do ZUOK Białystok i ZUOK Hryniewicze przez wyznaczony okres trwałości projektu, który rozpocznie się po oddaniu instalacji do eksploatacji [Plan Gospodarki Odpadami Województwa Podlaskiego na lata 2012–2017, 2012, s. 126].

Zintegrowany system gospodarki odpadami dla aglomeracji białostockiej – przebieg realizacji

Plan Gospodarki Odpadami dla Miasta Białegostoku na lata 2004–2015 stanowił podstawę do realizacji ZSGO. Jego ostatnia aktualizacja [Aktualizacja Planu Gospodarki Odpadami dla Miasta Białegostoku, 2011], w której uwzględniono m.in. nowe wytyczne unijne, krajowe i regionalne stała się wyznacznikiem dla dalszych prac nad poszczególnymi elementami tego wieloletniego projektu.

Projekt ZSGO jest realizowany przy wykorzystaniu dofinansowania z UE. Środki pochodzą z Funduszu Spójności w ramach POIiŚ 2007–2013 (Priorytet II: Gospodarka odpadami i ochrona powierzchni ziemi, 2.1 Kompleksowe przedsięwzięcia z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi ze szczególnym uwzględnieniem odpadów niebezpiecznych). Początkowo inwestycję przygotowywało MB, jednak w trakcie prac planistyczno-przygotowawczych Rada Miejska Białegostoku Uchwałą Nr LII/659/10 z dnia 22.02.2010 r., uchwałą zmieniającą Nr LVI/729/2010 z dnia 31.05.2010 r. oraz uchwałą Nr XXXIII/368/12 Rady Miasta Białystok z dnia 18.10.2012 r. powierzyła PHUP „LECH” sp. z o.o. w Białymstoku zadania własne z zakresu odzysku i unieszkodliwiania odpadów komunalnych na okres do 31.12.2045 r. (spółka w 100% jest własnością MB). Ostatnia zmiana miała miejsce na mocy uchwały Nr LI/602/13 Rady Miasta Białystok z dnia 25.11.2013 r., zmieniającej uchwałę w sprawie utworzenia spółki „LECH”.

Na mocy ww. uchwały określono podstawowy cel działania PUHP „LECH” sp. z o.o. w Białymstoku. Celem spółki jest wykonywanie zadań: w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych, w tym ich odzysku i unieszkodliwiania oraz utrzymania czystości i porządku na terenie Miasta Białystok oraz powierzonych Gminie Białystok

przez inne gminy, jeżeli wynika to z zawartych porozumień międzygminnych, których stroną jest Gmina Białystok lub zlecenia przez związek międzygminny, którego uczestnikiem jest Gmina Białystok. Spółka została zobligowana do przygotowania i realizacji projektu na budowę ZSGO. Zakres i sposób wykonywania powierzonych zadań oraz sposób ich finansowania określa Umowa Wykonawcza z Operatorem Wewnętrznym zawarta w dniu 23.08.2012 r., zmieniona aneksem nr 1 z dnia 28.05.2013 r., aneksem nr 2 z dnia 20.08.2013 r. oraz aneksem nr 3 z dnia 31.01.2014 r.

Dofinansowanie Projektu odbyło się zgodnie z warunkami określonymi w Decyzji Komisji z dnia 20.12.2011 r. w sprawie stosowania art. 106 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do wykonywania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (D.U. UE L7 z 11.01.2012 r.). Udzielanie pomocy zgodnie decyzją KE zwalnia z wymogu zgłoszenia Komisji Europejskiej pomocy publicznej, określonego w art. 108 ust. 3 Traktatu.

Umowa o dofinansowanie projektu podpisana została 4.10.2011 r. pomiędzy przedstawicielami Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Warszawie oraz PUHP „LECH” Sp. z o.o. w Białymstoku. Początkowo całkowity koszt przedsięwzięcia oszacowano na poziomie 652,2 mln zł. Wysokość dofinansowania ze środków UE, zgodnie z umową, wynosiła 210 mln zł. W wyniku przeprowadzonych przetargów zostały jednak wygenerowane oszczędności, co wymusiło podpisanie aneksu do umowy o dofinansowanie projektu (29.05.2013 r.), zgodnie z którym zmianie uległ całkowity koszt projektu (483 mln zł). Zmianie uległy również koszty kwalifikowalne projektu z 532,6 mln zł na 393,5 mln zł. Należy dodać, iż wysokość dofinansowania pozostała bez zmian, tj. 210 mln zł. Dofinansowanie projektu na poziomie prawie 85% wydatków kwalifikowanych wpłynie w istotny sposób na obniżenie kosztów, jakie mieszkańcy będą ponosić w związku z gospodarką odpadami komunalnymi.

Projekt został zatwierdzony Decyzją Komisji nr C(2013)3520 z dnia 12.6.2013 r.-Uzyskanie przedmiotowej decyzji, w tym zgoda na realizację określonego wariantu technologicznego oraz przedstawione aspekty środowiskowe, są zgodne z wymaganiami stawianymi przez UE [Urząd Miejski w Białymstoku, 2014].

Przedsięwzięcie realizowane jest w ramach 17 kontraktów na usługi, dostawy i roboty budowlane. Trzy z nich, ze względu na *stricte* inwestycyjny charakter i ich oddziaływanie wymagały skomplikowanych

i długotrwałych procedur oraz wypełnienia dodatkowych obowiązków, np. wykonania badań i uzyskania licznych decyzji, opinii, pozwoleń itp. Były to [Urząd Miejski w Białymstoku, 2009]:

- Kontrakt 3: Rozbudowa składowiska odpadów – połączenie pól składowych w ZUOK w Hryniewiczach,
- Kontrakt 4: Rozbudowa i modernizacja ZUOK w Hryniewiczach,
- Kontrakt 5: Budowa ZUOK w Białymstoku.

Tabela 1. Wybrane daty z realizacji ZSGO dla kontraktów 3–5

Nr	Nazwa	Decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego	Decyzja środowiskowa	Raport o oddziaływaniu na środowisko	Deklaracja instytucji odpowiedzialnej za monitoring obszarów Natura 2000	Dokumentacja techniczna – termin wydania pozwolenia na budowę	Pozwolenie na budowę
3	Rozbudowa składowiska odpadów – połączenie pól składowych w ZUOK w Hryniewiczach	2005-10-20	2007-04-26	2006-07-17	Niewymagane	2008-03-05	2008-04-29
4	Rozbudowa i modernizacja ZUOK w Hryniewiczach	2010-08-31	2010-04-19	2009-05-05	2009-01-28	2014-02-07	2014-02-07
5	Budowa ZUOK w Białymstoku	2011-04-11	2011-02-07	2009-09-28	2010-06-10	2013-09-10	2013-09-10

Źródło: Dane wewnętrzne „LECH” Sp z o.o.

Zwracając uwagę na poszczególne elementy realizacji tego projektu (Tabela 1), należy odnieść się do podejmowanych działań oraz problemów występujących w trakcie ich realizacji. Przede wszystkim szczególną uwagę warto zwrócić na Kontrakt 5 – największy kwotowo oraz najbardziej skomplikowany organizacyjnie element ZSGO.

W ramach tak dużej inwestycji pojawia się wiele grup interesów, co prowadzi do konfliktów, które musi rozstrzygnąć ustawowy arbiter. Proces uzyskiwania niezbędnych decyzji administracyjnych dla ZUOK w Białymstoku rozpoczął się 30.09.2009 r., kiedy to ówczesny inwestor – Miasto Białystok – złożył wniosek o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla powyższego przedsięwzięcia. Decyzja zo-

stała wydana przez Prezydenta Miasta Białegostoku 28.06.2010 r. Od decyzji środowiskowej odwołały się organizacje ekologiczne i społeczne, które aktywnie uczestniczyły już w procesie wydawania przedmiotowej decyzji. Wszystkie odwołania rozpatrywało Samorządowe Kolegium Odwoławcze (SKO) w Białymstoku, które decyzją z dnia 3.12.2010 r. uchyliło decyzję środowiskową z 28.06.2010 r. Zgodnie z postanowieniami decyzji SKO w Białymstoku, organ, który wydał decyzję środowiskową, zobligowany został do ponownego uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia przez Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska (RDOŚ) w Białymstoku. Uzgodnienie tychże warunków miało miejsce 30.12.2010 r. 3.01.2011 r. MB złożyło wniosek o nadanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach rygoru natychmiastowej wykonalności w trybie art. 108 Kodeksu postępowania administracyjnego. Działanie to było niezbędne w perspektywie konieczności uzyskiwania kolejnych decyzji administracyjnych. 7.02.2011 r. ponownie została wydana decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia polegającego na budowie ZUOK w Białymstoku. Do 8.03.2011 r. możliwe było składanie odwołań od przedmiotowej decyzji do SKO w Białymstoku. W terminie tym wniesiono 4 odwołania. Decyzją z dnia 30.05.2011 r., SKO w Białymstoku utrzymało w mocy decyzję organu I instancji tj. decyzję Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 7.02.2011 r. o środowiskowych uwarunkowaniach. Decyzja ta następnie została zaskarżona do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Białymstoku. Skarżącym były organizacje społeczne i ekologiczne. Należy zauważyć, iż postawione w powyższych skargach zarzuty były podobne do tych zgłaszanych przez strony w toku postępowania przed organami administracji publicznej i nie wniosły do sprawy żadnych nowych informacji i dowodów. Decyzja SKO w Białymstoku jako organu II instancji nosi przymiot ostateczności, a tym samym umożliwiła podjęcie dalszych czynności prawnych w celu realizacji decyzji Prezydenta Miasta Białegostoku z dnia 7.02.2011 r. o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pn. Budowa ZUOK w Białymstoku.

20.08.2012 r. WSA w Białymstoku wydał wyrok, w którym oddalił złożone skargi na decyzję SKO w Białymstoku z dnia 30.05.2011 r., utrzymującą w mocy decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach przedsięwzięcia pn. „Budowa Zakładu Unieszkodliwiania Odpadów Komunalnych w Białymstoku” z dnia 7.02.2011 r. 19.10.2012 r. jedno ze stowarzyszeń złożyło skargę kasacyjną na wyrok WSA w Białymstoku z dnia 20.08.2012 r. Sprawę skargi kasacyjnej rozpatrzył Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) na posiedzeniu w dniu 6.06.2013 r. wydając wyrok, w którym oddalił złożoną skargę. Wyrok NSA zakończył postępowanie sądowo-administracyjne.

W trakcie prac przygotowawczych do realizacji Kontraktu nr 5 należało uzyskać również decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego, przyznaną 29.06.2010 r. Należy podkreślić, że wydanie decyzji lokalizacyjnej implikowało posiadanie przez inwestora tzw. decyzji środowiskowej. Uwzględniając decyzję SKO w Białymstoku z 3.12.2010 r. o uchyleniu w całości wydanej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i przekazaniu sprawy do ponownego rozpatrzenia, 21.12.2010 r. został złożony wniosek o wycofanie wniosku o wydaniu decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego pn. „Budowa ZUOK w Białymstoku” oraz o umorzenie prowadzonego postępowania.

11.02.2011 r. ponownie został przez inwestora złożony wniosek o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Projekt decyzji lokalizacyjnej, zgodnie z przepisami prawa, uzgodniony został z Prezesem Urzędu Lotnictwa Cywilnego oraz z Marszałkiem Województwa Podlaskiego. Ostatecznie 11.04.2011 r. została wydana decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego z nadanym rygiorem natychmiastowej wykonalności.

Strony biorące udział w postępowaniu wniosły odwołania od decyzji lokalizacyjnej do SKO w Białymstoku. 20.06.2011 r. SKO w Białymstoku postanowiło uchylić zaskarżoną decyzję w części nadającej jej rygor natychmiastowej wykonalności, w pozostałej części utrzymać w mocy zaskarżoną decyzję organu I instancji. Decyzja stała się ostateczna. Stowarzyszenia społeczne i ekologiczne zaskarżyły decyzję lokalizacyjną do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku, który postanowieniem z dnia 3 kwietnia 2012 r. odrzucił jedną ze złożonych skarg, a w przypadku kolejnej umorzył postępowanie. Rozpatrzenie przez WSA ostatniej skargi nastąpić ma w najbliższym czasie. Odwołania od decyzji środowiskowej doprowadziły najpierw do oddalenia wniesionych skarg przez WSA, (sierpień 2012 r.) a następnie przez NSA (czerwiec 2013r.). Decyzja tego organu zakończyła postępowanie.

Procedura uzyskiwania ostatecznej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (tj. od momentu złożenia przez inwestora wniosku o wydanie decyzji środowiskowej do wydania decyzji przez SKO w Białymstoku) trwała blisko 20 miesięcy. Postępowania sądowe prowadzone przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku oraz NSA trwały blisko 24 miesiące.

Uzyskiwanie przez inwestora ostatecznej decyzji lokalizacyjnej trwało niespełna 12 miesięcy. Postępowanie sądowe prowadzone na skutek wniesionych skarg na decyzję SKO w Białymstoku nie zostało dotychczas zakończone.

W porównaniu do wyżej wymienionych decyzji, stosunkowo najkrótszym procesem było uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę (9 miesięcy). Natomiast brak tejże decyzji uniemożliwiał wejście wykonawcy na budowę i skrócił czas przeznaczony na realizację inwestycji.

Całkowity okres przygotowania inwestycji, tj. czas od momentu złożenia wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach do wydania decyzji przez Wojewodę Podlaskiego w przedmiocie decyzji Prezydenta Miasta Białegostoku o pozwoleniu na budowę to ponad 4 lata. W efekcie na budowę ZUOK w Białymstoku, zgodnie z zawartym kontraktem, pozostają 2 lata.

Kolejna kwestia, która wymagała wysiłku i podlegała opiniowaniu, to projekty budowlane. Były one przygotowywane dla każdego z kontraktów oddzielnie. Dokumentacja budowlana dla Kontraktów 4 i 5 została ostatecznie zatwierdzona odpowiednio w lutym 2014 r. i na początku grudnia 2013 r. W ten sposób zostaną dotrzymane terminy realizacji inwestycji.

Ważnym elementem organizacyjnym jest zapewnienie własności gruntu/obiektów, w ramach których będą realizowane przyszłe działania. Dla Kontraktów 3 i 4 podstawą do realizacji była własność PUHP „LECH” sp. z o.o. nad częścią nieruchomości. Pozostałe grunty, które wchodziły w zakres Zakładu w Hryniewiczach, zostały objęte długookresową umową dzierżawną zawartą z Wójtem Gminy Juchnowiec Kościelny, co pozwoliło na zabezpieczenie stabilności inwestycji. Kontrakt 5 nie był zagrożony, ponieważ spółka do 3.01.2014r. dysponowała gruntem na podstawie umowy dzierżawy zawartej z MB, które następnie wniosło przedmiotową nieruchomość do Spółki „LECH” aportem.

W lipcu 2011r. dokonano publikacji ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej o wszczęciu postępowania w trybie przetargu ograniczonego na zaprojektowanie i budowę ZUOK w Białymstoku. Na tym etapie wpłynęło 12 wniosków, m. in. z Polski, Belgii, Danii, Holandii, Francji, Hiszpanii, Niemiec, Włoch oraz z Korei Południowej. Pokazuje to, jak dużym zainteresowaniem wykonawców cieszył się ten projekt. W grudniu 2011 r. opublikowano wykaz wykonawców zaproszonych do składania ofert w przedmiotowym postępowaniu. Odwołania do Krajowej Izby Odwoławczej (KIO) w przedmiotowym postępowaniu złożyło pięciu wykonawców.

Już 12.01.2012 r. został ogłoszony wyrok KIO, w którym zostało uwzględnione jedynie odwołanie konsorcjum firm: Polimex-Mostostal S.A., FISIA Babcock Environment GmbH. Zgodnie z wyrokiem dokonano korekty „krótkiej listy”, umieszczając na niej ww. konsorcjum. 7.02.2012 r. opublikowana została lista wykonawców zaproszonych do składania ofert. Następnie w marcu 2012 r. zostały przekazane zapro-

szenia do składania ofert oraz Specyfikacja Istotnych Warunków Zamówienia pięciu wykonawcom ubiegającym się o udzielenie zamówienia. Termin składania i otwarcia ofert ustalono na 14.06.2012 r. W postępowaniu w wyznaczonym terminie zostały złożone oferty przez czterech wykonawców:

- RAFAKO S.A.,
- Konsorcjum firm: Astaldi S.p.A., TM.E. S.p.A.,
- Konsorcjum firm: Polimex-Mostostal S.A., FISIA Babcock Environment GmbH,
- Konsorcjum firm: Budimex S.A., Keppel Seghers Belgium, Cespa Compañia Española de Servicios Públicos Auxiliares S.A.

Pod koniec czerwca 2012 r. ogłoszono wyniki postępowania. Wybrano ofertę konsorcjum na czele z Budimexem. Oferta ta została uznana za najkorzystniejszą, ponieważ wykonawca zaproponował najlepsze technicznie rozwiązanie (w szczególności osiągnięcia największej mocy produkowanej energii elektrycznej), zagwarantował niską emisję szkodliwych substancji do atmosfery (zwłaszcza tlenków azotu) i najniższe koszty eksploatacyjne. Na wybór oferty (5.07.2012 r.) odwołania złożyli: konsorcjum Astaldi S.p.A. i inni oraz Rafako S.A. Już 20.07.2012 r. KIO ogłosiło wyrok oddalający złożone odwołania. 26.07.2012 r. dokumentacja przetargowa została przesłana do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych celem przeprowadzenia kontroli uprzedniej zamówienia [PUHP Lech Sp. z o.o., 2014].

31.08.2012 r. została zawarta umowa pomiędzy Spółką „LECH” i konsorcjum firm na czele z Budimexem S.A. na zaprojektowanie i wykonanie ZUOK w Białymstoku wraz z niezbędną infrastrukturą towarzyszącą. Zakończenie prac związanych z budową planowane jest na grudzień 2015 r.

Podpisanie umowy umożliwiło rozpoczęcie prac projektowych przez Wykonawcę. Ich efektem był wniosek o pozwolenie na budowę ZUOK w Białymstoku wraz z wymaganymi załącznikami, złożony 19.03.2013 r. przez Wykonawcę ZUOK w Białymstoku. Należy podkreślić, iż decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach z 7.02.2011 r. nakładała obowiązek ponownego przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko również w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę. Organ uprawniony do wydania decyzji o pozwoleniu na budowę wystąpił do RDOŚ o uzgodnienie warunków realizacji przedsięwzięcia. Obwieszczeniem z dnia 6.06.2013 r. organ prowadzący postępowanie tj. Prezydent Miasta Białegostoku zawiadomił o możliwości zapoznania się z dokumen-

tacją sprawy, składania uwag i wniosków. 5.07.2013 r. organ prowadzący postępowanie przekazał złożone uwagi i wnioski w ramach ponownej oceny do RDOŚ w Białymstoku, który 9.08.2013 r. wydał postanowienie uzgadniające realizację przedsięwzięcia. Decyzja zatwierdzająca projekt budowlany oraz udzielająca pozwolenia na budowę została wydana 10.09.2013 r. Od przedmiotowej decyzji zostały wniesione odwołania do Wojewody Podlaskiego przez stowarzyszenia społeczne i ekologiczne. Po rozpatrzeniu odwołań, 2.12.2013 r. Wojewoda Podlaski wydał decyzję, w której utrzymał w mocy decyzję o pozwoleniu na budowę ZUOK w Białymstoku. Spowodowało to, że przedmiotowa decyzja stała się ostateczna. W efekcie plac budowy został przekazany wykonawcy w grudniu 2013 r. Decyzja Wojewody Podlaskiego również została zaskarżona przez organizacje ekologiczne do sądu administracyjnego. Dotychczas nie został wydany wyrok w przedmiotowej sprawie.

To tylko niewielki wycinek budowy całego systemu, pokazujący jednak ogrom prac i trudności, z jakimi mogą spotkać się JST planujące realizację takiej inwestycji.

ZSGO w aglomeracji białostockiej – podsumowanie

Tempo realizacji projektu należy ocenić pozytywnie. Pomimo stosunkowo długiego okresu zrealizowano większą część założonych działań. W ostatnich dwóch latach (do końca 2015 r.) planowane jest uruchomienie wszystkich instalacji i zakończenie budowy rdzenia projektu – zakładu termicznej utylizacji odpadów. Wcześniejsze opóźnienia wynikały przede wszystkim z występujących klauzul prawnych, które przyczyniły się w trakcie postępowań przetargowych do wielokrotnych odwołań. Założony termin zakończenia inwestycji nie uległ jednak zmianie i najprawdopodobniej zostanie utrzymany.

Ryzyko opóźnień w pierwszych latach realizacji systemu można było ograniczyć, przykładając m.in. większą uwagę do analizy interesariuszy. Skupiono przede wszystkim uwagę na beneficjentach końcowych, co spowodowało, że w trakcie działań pojawiły się inne grupy interesu oddziałujące (przede wszystkim negatywnie) na projekt. Końcowe etapy projektu były już wolne od tego typu drobnych uchybień ze względu na znacznie lepsze, dojrzsze planowanie i wykorzystywanie dużo bardziej gruntownych konsultacji społecznych.

Realizacja „Zintegrowanego Systemu Gospodarki Odpadami dla aglomeracji białostockiej” jest złożonym i wieloetapowym przedsięwzięciem. Inwestycja realizowana niemal 11 lat pokazuje, że projekty tego typu muszą być dobrze osadzone w dokumentach strategicznych i prowadzone zgodnie z planem. Należy zabezpieczyć dłuższy niż to

wynika z harmonogramu dla poszczególnych procedur, okres na przygotowanie takiej inwestycji do realizacji.

Efekty, jakie ma zapewnić pełna realizacja tego projektu, należy ocenić pozytywnie. Docelowo z nowych, zmodernizowanych i rozbudowanych w ramach projektu instalacji korzystać będzie ok. 400 tys. osób z Białegostoku oraz 9 sąsiednich gmin. Takie rozwiązanie pozwala zabezpieczyć na wiele lat sferę gospodarki odpadami w centralnej części Województwa Podlaskiego. Zakłada się, że dzięki przetworzeniu i wykorzystaniu w ZUOK w Białymstoku 120 tys. ton odpadów rocznie, udział odpadów komunalnych trafiających na składowisko spadnie z 94% do 12%. Ze śmieci wytwarzana będzie również energia elektryczna w ilości ok. 38 MWh rocznie oraz ciepła do 360 tys. GJ w sezonie grzewczym [Urząd Miejski w Białymstoku, 2009]. Poza tym, powstałe po procesie żużle będą mogły zostać wykorzystane w budownictwie.

Projekt najprawdopodobniej przyczyni się do ograniczenia negatywnych skutków składowania i zagospodarowania odpadów dla środowiska oraz dla zdrowia ludzi. Jest zgodny z obowiązującą ustawą o odpadach komunalnych i jej zapisem dotyczącym prowadzenia gospodarki odpadami „w sposób zapewniający ochronę życia i zdrowia ludzi oraz środowiska” [Dz. U. 2013 poz. 21]. Ten projekt powinien przełożyć się na poprawę jakości życia mieszkańców aglomeracji białostockiej. Realizacja całego przedsięwzięcia wpłynie także na osiągnięcie standardów obowiązujących w krajach członkowskich UE, w szczególności dotyczących poziomów odzysku, ograniczenia składowania odpadów oraz wykorzystania odpadów jako źródła „zielonej” energii. Ze względu na stale zaostrzające się przepisy, których podstawowym elementem jest negatywna motywacja finansowa ustawodawcy (kary za nieprzestrzeganie coraz wyższych norm), projekt może ustrzec jednostki samorządu terytorialnego przed nadmiernym obciążeniem kolejnych rocznych budżetów.

Białostocki projekt może być przykładem dla innych gmin poszukujących rozwiązania problemu z odpadami komunalnymi. Ze względu na wielkość inwestycji (niemal pół miliarda złotych; siedemnaście kontraktów; prawie jedenaście lat) oraz obraną przez władze Miasta Białegostoku ścieżkę w zakresie rozwiązania problemu gospodarowania odpadami jest on ciekawym przypadkiem do dalszej analizy i porównywania. Rozwiązania zastosowane w trakcie prac przygotowawczych i realizacji zdają się najwłaściwsze z punktu widzenia obowiązujących przepisów środowiskowych i przy uwzględnieniu racjonalności ekonomicznej, uwarunkowań, prawnych i społecznych. Należy jednak zauważyć, że zmieniające się definicje odnośnie recyklingu m.in. w usta-

wie o odpadach z końca 2012 r. mogą spowodować, że efektywność środowiskowa tego całościowego przedsięwzięcia będzie niższa niż zakładano. Wskazaniem byłoby więc poszukiwanie możliwości zwiększenia poziomu odzysku przy wykorzystaniu odpowiedniej polityki środowiskowej wśród społeczeństwa, która przyczyniłaby się do podniesienia poziomu recyklingu odpadów.

Należy również pamiętać, że oprócz działań czysto technicznych ważne jest tworzenie odpowiedniej kultury w społeczeństwie. Wzrost świadomości potrzeby segregacji odpadów i większej uwagi odnośnie ich wykorzystania i utylizacji może doprowadzić do trwałej poprawy środowiska naturalnego, które jest szczególnym atutem tej części Polski.

Po ostatecznym zakończeniu projektu, tj. po 31 grudnia 2015 r. należałoby dokonać powtórnej analizy w oparciu o dane statyczne i wyniki, jakie notować będzie już utworzony system. Wtedy możliwym stanie się zweryfikowanie m.in. skuteczności funkcjonowania systemu. Tak więc niniejszy artykuł jest wstępem do szerszych badań.

Bibliografia

- publikacje rządowe:

Aktualizacja Planu Gospodarki Odpadami dla Miasta Białegostoku, Załącznik do Uchwały Nr XVIII/177/11 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 28 listopada 2011 r.

Dz. U. 2013 poz. 21, Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach.

Główny Urząd Statystyczny (2013), *Odpady komunalne w Polsce*, <http://www.stat.gov.pl/gus> [28.09.2014].

Ministerstwo Ochrony Środowiska (2008), *Polityka Ekologiczna Państwa na lata 2009–2012 z perspektywą do 2016 roku*, Warszawa.

Plan gospodarki odpadami Województwa Podlaskiego na lata 2012–2017, Załącznik do Uchwały Nr XXII/252/12 Sejmiku Województwa Podlaskiego z dnia 22 października 2012 r.

Stowarzyszenie na Rzecz Ekorozwoju „AGRO-GROUP” (2014), *Analiza gospodarki odpadami w Województwie Podlaskim*, www.zielonewrota.pl [17.09.2014].

Strategia Rozwoju Miasta Białegostoku na lata 2011–2020 plus, Załącznik do Uchwały Nr LVIII/777/10 Rady Miejskiej Białegostoku z dnia 13 września 2010 r.

Urząd Miejski w Białymstoku (2009), *Zintegrowany System Gospodarki Odpadami w aglomeracji białostockiej*, <http://www.czystaenergia.bialystok.pl/> [01.10.2014].

- dane źródłowe:

PUHP Lech Sp. z o.o. (2014).

Urzędu Miejskiego w Białymstoku (2014).

Edyta Spodarczyk⁷¹

Akademia Morska w Gdyni

Role interesariuszy w koncepcji społecznej
odpowiedzialności w środowisku lokalnym. Koncepcja
Złotego Trójkąta

**Role of Stakeholders in Corporate Social Responsibility in
the Local Environment. The Golden Triangle Concept**

Abstract: Implementation of the concept of corporate social responsibility requires the involvement of stakeholders. It is necessary to determine the roles that the various stakeholders be available at this process. The purpose of this article is to identify who should accrue to the role of initiating and creating the concept of corporate social responsibility in the local community. To achieve the objective of the article, the author used The Golden Triangle Concept (GTC). GTC explains the mechanisms necessary to engage stakeholders in the implementation of the concept of social responsibility. Particular importance is suitable according to GTC local governments and universities.

This paper presents the practical application GTC as an example of cooperation Gdynia Maritime University and the cities and municipalities Sztum.

Key words: stakeholder, concept of corporate social responsibility, The Golden Triangle Concept.

Wprowadzenie

⁷¹ e.spodarczyk@wpit.am.gdynia.pl

Realizacja koncepcji społecznej odpowiedzialności wymaga zaangażowania interesariuszy. Niezbędne jest określenie ról, jakie poszczególnym interesariuszom przypadną w tym procesie. Cel artykułu stanowi wskazanie, komu przypisać powinna rola inicjowania i kreowania koncepcji społecznej odpowiedzialności w środowisku lokalnym, na przykładzie gminy. Aby zrealizować cel artykułu, autorka posłużyła się Koncepcją Złotego Trójkąta (KZT). KZT wyjaśnia mechanizmy konieczne do zaangażowania interesariuszy w realizację koncepcji społecznej odpowiedzialności. Szczególną rangę nadaje się – w myśl KZT – samorządom oraz uczelniom. To na tych organizacjach spoczywa rola zaščzepienia koncepcji społecznej odpowiedzialności wśród wszystkich interesariuszy środowiska lokalnego.

W artykule przedstawiono także praktyczne zastosowanie KZT na przykładzie współpracy Akademii Morskiej w Gdyni oraz miasta i gminy Sztum. W studium przypadku opisany został proces wdrażania koncepcji społecznej odpowiedzialności.

Koncepcja społecznej odpowiedzialności. Aspekt teoretyczny

Koncepcja społecznej odpowiedzialności funkcjonuje w polskiej rzeczywistości społeczno-gospodarczej i politycznej od początku obecnego stulecia. Popularność tej koncepcji zaczęła rosnąć wraz z pojawieniem się na naszym rynku firm zachodnich, a wzrost zainteresowania nastąpił po szczycie UE w Lizbonie w 2000 r. Opracowano wówczas strategię, która miała sprawić, że gospodarka Unii będzie „najbardziej konkurencyjną i dynamicznie rozwijającą się gospodarką świata zdolną do zrównoważonego gospodarczego rozwoju, kreującą nowe i lepsze miejsca pracy i integrującą społeczeństwo”. Pomocne w realizacji powyższych założeń miało stać się m.in. przestrzeganie przez organizacje, niezależnie od ich wielkości, zasad odpowiedzialności społecznej polegających na osiąganiu zysków przy jednoczesnym uwzględnieniu w działaniach firmy kwestii społecznych oraz kwestii ochrony środowiska [<http://www.ec.europa.eu>, październik 2012]. W odpowiedzi na zainteresowanie rynku pojawiło się także szeregi publikacji popularyzujących koncepcję społecznej odpowiedzialności. W powyższych opracowaniach w sposób zróżnicowany definiowano istotę tej koncepcji [por.: Spodarczyk, Zajac 2008].

Próba uporządkowania różnych podejść do definiowania i interpretacji omawianego pojęcia stało się opublikowanie przez Międzynarodową Organizację Normalizacyjną ISO w 2010 r. normy ISO 26000 Guidance on social responsibility. Norma ta jest uniwersalna i może być

wykorzystywana przez różne organizacje (przedsiębiorstwa, organizacje non profit, samorządy, itd.). Definiuje koncepcję społecznej odpowiedzialności jako „Odpowiedzialność organizacji za wpływ jej decyzji i działań (produkty, serwis, procesy) na społeczeństwo i środowisko, poprzez przejrzyste i etyczne zachowanie, które:

- przyczynia się do zrównoważonego rozwoju, zdrowia i dobrobytu społeczeństwa;
- bierze pod uwagę oczekiwania interesariuszy;
- jest zgodne z obowiązującym prawem i spójne z międzynarodowymi normami zachowania;
- jest spójne z organizacją i praktykowane w jej relacjach” [www.odpowiedzialnafirma.pl/o-csr/iso-26000, październik, 2012].

Jednocześnie zdefiniowano obszary społecznej odpowiedzialności, wśród których wymienia się [www.pkn.pl/dobre-praktyki-odpowiedzialnosci-spoecznej, październik 2012]:

- ład organizacyjny,
- prawa człowieka,
- praktyki związane z zatrudnieniem,
- środowisko,
- uczciwe praktyki operacyjne,
- zagadnienia konsumenckie,
- rozwój społeczeństwa i zaangażowanie społeczności lokalnej.

Rangę koncepcji społecznej odpowiedzialności podnosi też zaangażowanie się rządu i licznych organizacji⁷² w promowanie jej idei. Na stronie Ministerstwa Gospodarki znajdują się liczne informacje dotyczące społecznej odpowiedzialności, w tym dokument „CSR. Społeczna odpowiedzialność biznesu w Polsce” [www.mg.gov.pl/files/upload/10892/CSR_PL.pdf, październik 2012]. Dokument ten jest elementem „systemu zarządzania krajową polityką rozwoju, a zaproponowane w nim reformy, w powiązaniu z realizacją długo i średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz dziewięcioma zintegrowanymi strategiami krajowymi, umożliwią koncentrację na obszarach priorytetowych z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski” [www.mg.gov.pl/files/upload/10892/CSR_PL.pdf, październik 2012].

⁷² m.in. Kluby Czystego Biznesu; Firma Fair Play; Program „Solidny Partner”; Forum Odpowiedzialnego Biznesu.

Koncepcja Społecznej odpowiedzialności. Aspekt praktyczny

Pomimo popularyzacji koncepcji społecznej odpowiedzialności⁷³ i co za tym idzie, coraz większej świadomości odnośnie jej założeń wśród organizacji, realizacja społecznej odpowiedzialności w praktyce pozostawia wiele do życzenia⁷⁴. Przyczyna tego stanu rzeczy leży, zdaniem autorki, w nieodpowiednim rozumieniu koncepcji społecznej odpowiedzialności oraz w tym, że jej realizacja oczekiwana jest przede wszystkim od przedsiębiorstw.

Praktyki wielu przedsiębiorstw wskazują, że społeczna odpowiedzialność jest przede wszystkim kolejnym sposobem na budowanie wizerunku. Często działania deklarowane jako społecznie odpowiedzialne sprowadzają się do okazjonalnej filantropii lub są zwyczajnie niezbędne, żeby utrzymać się na rynku (np. zapewnienia jakości produktów, jakości obsługi klienta, udogodnienia dla klientów niepełnosprawnych itp.). Nieliczne przedsiębiorstwa traktują społeczną odpowiedzialność jako integralny element strategii. Takie podejście powoduje wypaczenie założeń koncepcji i sprawić może, że przez szeroko rozumiane otoczenie społeczna odpowiedzialność postrzegana będzie jako fikcja, jeszcze jedna moda i sposób na promowanie się firm oraz uzasadnienie wysokich cen towarów i usług.

Nie zawsze jednak wspomniane podejście przedsiębiorstw jest przejawem złej woli. Pomimo, że społeczna odpowiedzialność – jak wynika z ISO 26000 – powinna być domeną nie tylko przedsiębiorstw, ale także innych organizacji oraz jednostek, w rzeczywistości oczekuje się jej przede wszystkim od biznesu. Jeżeli tylko na przedsiębiorstwie będzie spoczywał obowiązek bycia społecznie odpowiedzialnym, a nie będzie się wymagać tego samego od pozostałych interesariuszy, koncepcja społecznej odpowiedzialności nie ma większych szans stać się czymś więcej niż tylko działaniem wizerunkowym. Wspomniana już dość intensywna popularyzacja społecznej odpowiedzialności nie sprawiła, że wszystkie przedsiębiorstwa są przygotowane do opracowania i wdrożenia omawianej koncepcji. Odczuwać mogą natomiast znaczną presję w tym kierunku ze strony konkurentów, organizacji rządowych

⁷³ O wzroście zainteresowania koncepcją społecznej odpowiedzialności w Polsce świadczyć m.in. może lektura *10 Jubileuszowej Edycji Raportu Odpowiedzialny Biznes w Polsce. Dobre praktyki 2011*, opublikowanego przez Forum Odpowiedzialnego Biznesu w 2012 r.

⁷⁴ Krytyczną ocenę praktyk społecznie odpowiedzialnych zawarła autorka w: E. Spodarczyk, *Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa wobec konsumentów. Studia przypadków*, „Zarządzanie i Edukacja”, Warszawa 2011, nr 76/77, ss. 5–18.

i pozarządowych, mediów czy też pewnych grup interesariuszy. Wówczas podejmują działania, które w ich mniemaniu zaliczyć można do dobrych praktyk, a w rzeczywistości wcale takie nie są.

Założenia Koncepcji Złotego Trójkąta

Pojawia się wobec powyższych problemów pytanie, w jaki sposób można przeciwdziałać takiemu stanowi rzeczy. Autorka sądzi, że przede wszystkim należy podjąć następujące kwestie:

- wskazać, kto powinien realizować koncepcję społecznej odpowiedzialności,
- wskazać rolę Uczelni i Samorządu (władz lokalnych) w realizacji koncepcji społecznej odpowiedzialności⁷⁵,
- dążyć do ewolucji koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu w koncepcję społeczeństwa odpowiedzialnego.

Jak już wspomniano, realizować praktycznie koncepcję społecznej odpowiedzialności powinno nie tylko przedsiębiorstwo, ale także pozostali interesariusze. Dążenie do zrównoważonego rozwoju, który osiągnąć można w wyniku stosowania dobrych praktyk, musi być udziałem całej społeczności: przedsiębiorstwa, jego klientów, dostawców, pośredników, a także konkurentów oraz licznych organizacji otoczenia biznesowego. Wszystkie te grupy powinny rozumieć, że tylko współpraca oparta na zasadzie „wygrany – wygrany”, poszanowanie praw pozostałych grup oraz etyczne zachowanie i działania uwzględniające interes całej społeczności pozwolą czerpać korzyści, jakie niesie ze sobą praktykowanie koncepcji społecznej odpowiedzialności.

Trudno jednak wdroić takie podejście w społeczności często skonfliktowanej, gdzie pomiędzy poszczególnymi grupami panują liczne animozje oraz atmosfera wzajemnej nieufności i konflikty. W takiej sytuacji należałoby wskazać, kto mógłby przejąć rolę w danym środowisku (społeczności)⁷⁶ inicjatora właściwego postrzegania i stosowania koncepcji społecznej odpowiedzialności oraz wynikających z niej dobrych praktyk. Inicjator taki powinien charakteryzować się względną neutralnością i – z racji na swój status – w szczególny sposób powinno mu zależeć na zrównoważonym rozwoju danego środowiska.

⁷⁵ Omawiając rolę uczelni i samorządów w procesie realizacji koncepcji społecznej odpowiedzialności, autorka posłużyła się wynikami wspólnych rozważań w jakich brała udział z dr Katarzyną Szelągowską-Rudzką oraz dr inż. Zygmuntem Mietlewskim. Rozważania te stały się podstawą do wyznaczenia głównych założeń Międzynarodowej Konferencji Społeczna Odpowiedzialność w Sztumie w 2011 r.

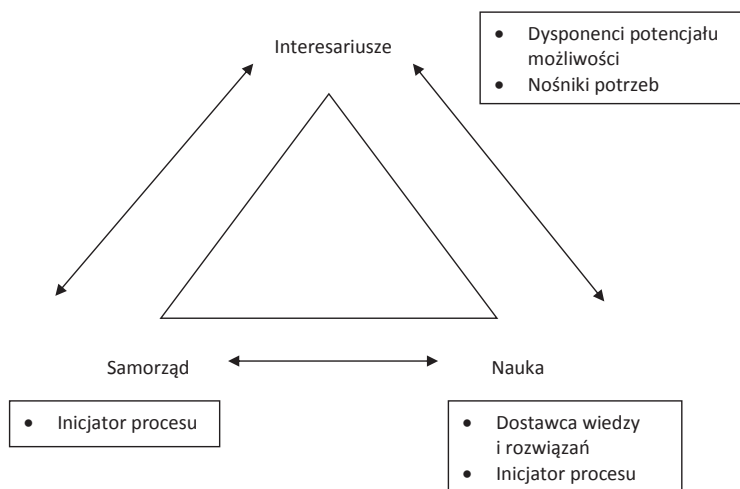
⁷⁶ Autorka posłużyła się w tych rozważaniach terytorium gminy jako przykładem takiej społeczności.

Funkcję inicjatora i krzewiciela społecznej odpowiedzialności mogą wspólnie pełnić, z jednej strony uczelnie, a z drugiej samorządy. Organizacje te powinny w pierwszej kolejności skupić się na przekonaniu wszystkich grup interesariuszy do korzyści, w postaci zaspokojenia potrzeb, jakie staną się ich udziałem w wyniku stosowania koncepcji społecznej odpowiedzialności. Zaspokojenie potrzeb poszczególnych grup prowadzić powinno do wzrostu ich statusu i dobrobytu. „Rolą przedstawicieli nauki byłoby dzielenie się wiedzą, wskazywanie sprawdzonych oraz innowacyjnych sposobów nawiązywania, prowadzenia i rozwijania współpracy przynoszącej korzyści każdej ze stron. Stworzenie bazy wiedzy (konsulting) na potrzeby rozwiązywania pojawiających się problemów. Samorządom przypisano szczególną rolę w procesie wzajemnego poznania potrzeb poszczególnych uczestników, nawiązania między nimi dialogu, stworzenia fundamentów i zasad przyszłej, trwałej współpracy. Jako reprezentanci społeczności lokalnej są one wyposażone w konkretne narzędzia organizacyjno-prawne niezbędne do uruchomienia, wspierania i rozwijania tej współpracy, w tym także współpracy z innymi podmiotami krajowymi i zagranicznymi. Współpraca nie będzie trwała i możliwa do realizacji, jeżeli nie zaangażują się w nią przedsiębiorstwa, inne organizacje publiczne, społeczne, ludność danego obszaru. Uczestnicy muszą dostrzegać korzyści ze wzajemnej współpracy” [Mietlewski, Spodarczyk, Szelańska Rudzka]. Mechanizm opisanych wyżej procesów prezentuje rys. 1.

Z powyższych rozważań wynika, że zadania dla przedstawicieli nauki oraz samorządu miałyby następujący charakter:

- edukacja w zakresie społecznej odpowiedzialności poszczególnych grup interesariuszy,
- identyfikacja korzyści dla interesariuszy z realizacji koncepcji społecznej odpowiedzialności;
- wyznaczenie celów i zadań dla interesariuszy, wynikających z koncepcji społecznej odpowiedzialności;
- opracowanie raportu rocznego z realizacji celów i zadań przyjętych przez interesariuszy;
- promowanie osiągnięć w realizacji koncepcji społecznej odpowiedzialności;
- angażowanie mediów i instytucji w aktywne wspieranie koncepcji społecznej odpowiedzialności.

Rys. 1. Społeczna odpowiedzialność w środowisku lokalnym. Koncepcja Złotego Trójkąta (KZT)



Źródło: Z. Mietlewski, E. Spodarczyk, K. Szelągowska-Rudzka, *Samorządy-Uczelnie-Interesariusze. PROBLEMY – ROZWIĄZANIA – KIERUNKI DZIAŁAŃ – WSPÓŁPRACA. Koncepcja inicjatywy*, materiały niepublikowane.

Rezultaty wynikające z realizacji koncepcji społecznej odpowiedzialności sprowadzałyby się natomiast do:

- poprawy jakości życia w społeczności lokalnej,
- złagodzenia konfliktów i animozji pomiędzy interesariuszami,
- zrozumienia wzajemnych potrzeb przez interesariuszy,
- realizacji wspólnego celu przy udziale wszystkich interesariuszy,
- ustalenia społecznie akceptowanych zasad wzajemnych relacji między interesariuszami,
- wzrostu konkurencyjności danego regionu,
- budowanie społeczności odpowiedzialnej.

Koncepcja Złotego Trójkąta w praktyce. Studium przypadku

Problem badawczy sprowadza się do zbadania zastosowania Koncepcji Złotego Trójkąta w praktyce na przykładzie doświadczeń Miasta i Gmi-

ny Sztum⁷⁷ oraz Akademii Morskiej w Gdyni⁷⁸. Celem głównym badania jest identyfikacja mechanizmów, w wyniku których Samorząd i Uczelnia podjęły współpracę oraz określenie, za pomocą jakich działań realizowane są zadania, wynikające z Koncepcji Złotego Trójkąta opartej na społecznej odpowiedzialności.

Aby zrealizować cel, wybrano metodę studium przypadku. Wybór metody podyktowany jest złożonym i jakościowym charakterem badanego zjawiska.

Licząca 181 km² gmina Sztum leży w północno-zachodniej części Pojezierza Iławskiego w woj. pomorskim i charakteryzuje się szczególnymi walorami krajobrazowymi i przyrodniczymi. W środkowej części gminy znajdują się jeziora: Sztumskie, Barlewickie, Białe i Parleta (dzikie jezioro położone w lesie z niezliczoną ilością ptactwa wodnego i niesamowitym mikroklimatem). Miasto otaczają lasy (pow. 4 458 ha) z dużą ilością zwierzyny łownej (rewir dewizowy) i bogatym runem leśnym. Krajobraz pojezierny oraz położenie w dolinie Wisły czynią gminę atrakcyjnym terenem wypoczynku i rekreacji. Posiada piesze szlaki turystyczne oraz leży na trasie międzynarodowego szlaku rowerowego-R1. Na terenie gminy można aktywnie wypoczywać w wielu kwaterach agroturystycznych, położonych w atrakcyjnych miejscach oraz korzystać z kąpielisk, wypożyczalni sprzętu wodnego, pól namiotowych, kortów tenisowych, boisk i stadionu.

Na terenie gminy znajduje się również wiele zabytków. Najatrakcyjniejszym zabytkiem miasta jest XIV-wieczny zamek pokrzyżacki – Letnia Rezydencja Wielkiego Mistrza Zakonu Krzyżackiego (Gmina Sztum jest członkiem Stowarzyszenia Gmin „Polskie Zamki Gotyckie”). Na terenie Zamku odbywają się turnieje oraz pokazy walk rycerskich.

Inne atrakcje to m.in. Kościół Parafialny Św. Anny – główny element w krajobrazie staromiejskiej części Sztumu. Zbudowany po wojnie 13-letniej, obecny kształt uzyskał na przełomie lat 1900–1901. Wnętrze utrzymano w stylu neogotyckim, z elementami wystroju barokowego. Na uwagę zasługuje także poewangelicki kościół – na miejscu dawnego Ratusza, w centralnej części Rynku zbudowany w latach 1816–1818.

Dodatkowym walorem Sztumu jest jego dobre położenie komunikacyjne: obecne i projektowane, Sztum bowiem leży na trasie komunikacyjnej drogi krajowej Nr 55 z Nowego Dworu Gdańskiego do Stolna

⁷⁷ Wszystkie informacje na temat Gminy Sztum (charakterystyka, położenie, działania, itp.) pochodzą ze strony www.sztum.pl, październik 2012 r.

⁷⁸ Autorka pragnie zaznaczyć, że współpraca Miasta i Gminy Sztum z uczelniami wyższymi dotyczy nie tylko Akademii Morskiej w Gdyni, ale także Szkoły Wyższej im. B. Jańskiego z oddziałem w Elblągu oraz Katolickiego Uniwersytetu w Rużenburku na Słowacji. Jednakże studium przypadku dotyczy tylko współpracy urzędu z AMG.

(w pobliżu Torunia), posiada zatem dobre połączenie komunikacyjne z Gdańskiem (odległość 75 km), Gdynią (prom do Szwecji), Toruniem. Przy granicy gminy projektowany jest przebieg autostrady A-1 i drogi ekspresowej do Kaliningradu.

W odległym o 14 km Malborku znajduje się duży węzeł kolejowy na trasie Warszawa–Gdańsk. Stacja PKP w Sztumie posiada bocznice kolejową z możliwością swobodnego przeładunku towarów

Gminę Sztum, która obejmuje 18 sołectw, zamieszkuje 19 tys. osób. Na terenie gminy działa 25 organizacji pozarządowych. Organizacje te mają na celu m.in. pomoc osobom niepełnosprawnym, propagowanie kultury ludowej, propagowanie wśród różnych grup społecznych atrakcyjnych form spędzania czasu wolnego, a także pobudzanie i rozwijanie inicjatywy społecznej w zakresie wszechstronnego rozwoju Sztumu.

Miasto i Gmina Sztum współpracuje aktywnie z trzema gminami europejskimi, z którymi podpisała układy o partnerstwie. Są to gminy: Ritterhude z Niemiec, Val de Reuil z Francji i Varde z Danii. Sztum współpracował dodatkowo z niemiecką gminą Belzig oraz węgierskim województwem Jasz - Nagykun - Szolnok.

Sztum znajduje się także w Pomorskiej Specjalnej Strefie Ekonomicznej, co czyni gminę atrakcyjną dla inwestorów krajowych i zagranicznych. Poza tym gmina bierze udział w wielu projektach i skutecznie pozyskuje fundusze unijne (m.in. z Regionalnego Programu Operacyjnego, Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013, Europejskiego Funduszu Społecznego).

Od 2010 roku Akademia Morska oraz Szkoła Wyższa im. Bogdana Jańskiego oddział w Elblągu, korzystając z gościnności miasta i gminy Sztum, organizują na terenie Zamku w Sztumie coroczne konferencje poświęcone koncepcji społecznej odpowiedzialności. Inicjatorem konferencji były od początku wymienione uczelnie. Tematyka konferencji wiązała się z zainteresowaniami naukowymi organizatorów. Przedstawiciele uczelni od początku przykładali dużą wagę do tego, żeby rezultaty obrad miały odzwierciedlenie nie tylko w publikacjach, ale żeby miały charakter aplikacyjny. Niejako naturalnym beneficjentem okazał się Urząd Miasta i Gminy Sztum. Zaproszeni na pierwszą edycję konferencji przedstawiciele Urzędu, w tym burmistrz, Pan Leszek Tabor, wyrazili zainteresowanie problematyką konferencji, z punktu widzenia zadań, jakie stoją przed samorządem gminnym. Stąd w konferencjach tych w następnych latach aktywny udział biorą nie tylko przedstawiciele środowisk uczelnianych, ale także przedstawiciele samorządu. Problematyka każdej edycji konferencji dotyczy koncepcji społecznej odpo-

wiedzialności, jednak poszczególne edycje koncentrują się na istotnych, z punktu widzenia miasta i gminy Sztum, aspektach realizacji tej koncepcji⁷⁹. Od 2011 r. konferencja ma międzynarodowy charakter.

Wymierne efekty odbytych konferencji to m.in.

- artykuły (autorstwa nie tylko pracowników naukowych uczelni, ale także artykuły opracowane przez pracowników Urzędu Miasta i Gminy Sztum);
- cykliczne spotkania z mieszkańcami gminy Sztum, które przyjęły formę kawiarenek gospodarczych (pracownicy Akademii Morskiej w Gdyni po prelekcji na dany temat prowadzą dyskusję z mieszkańcami);
- udział pracowników Akademii Morskiej w opracowaniu strategii dla miasta i gminy Sztum;
- budowanie i umacnianie podstaw do nawiązywania i utrzymywania relacji pomiędzy urzędem, uczelnią i interesariuszami⁸⁰;
- podpisanie porozumienia o współpracy pomiędzy Akademią morską w Gdyni a Urzędem Miasta i Gminy Sztum.

„2 kwietnia w Urzędzie Miasta i Gminy Sztum zostało podpisane porozumienie o współpracy między gminą Sztum a Akademią Morską w Gdyni. Porozumienie jest pierwszym krokiem do realizacji ustaleń, które zapadły podczas Międzynarodowej Konferencji Naukowej CSR Społeczna Odpowiedzialność Organizacji „Samorząd – przedsiębiorczość – nauka” 18 czerwca ubiegłego roku. Przed podpisaniem umowy burmistrz wraz ze współpracownikami gościli w Akademii Morskiej. Odkonferencja odbyło się spotkanie w szerokim gronie, by ustalić obszary współpracy. Porozumienie podpisali: prof. Romuald Cwilewicz, rektor Akademii Morskiej w Gdyni, prof. Piotr Przybyłowski, dziekan Wydziału Przedsiębiorczości Towaroznawstwa oraz burmistrz Leszek Tabor.

W porozumieniu strony przyjęły m.in. następujące zobowiązania:

Miasto i Gmina Sztum wyraża wolę zaangażowania swoich zasobów na rzecz Akademii Morskiej w Gdyni w zakresie:

⁷⁹ Np. II konferencja dotyczyła budowania relacji pomiędzy samorządem, uczelnią i pozostałymi interesariuszami, a ostatnia – IV budowania kapitału społecznego gminy Sztum.

⁸⁰ Na uwagę zasługuje fakt, iż w przypadku IV edycji konferencji aktywny udział wzięli również przedstawiciele interesariuszy, a mianowicie mieszkańcy miasta i gminy Sztum oraz młodzież. Z kolei społeczność akademicką reprezentowali nie tylko pracownicy naukowcy, ale także studenci, którzy wzięli aktywny udział w konferencji, prowadząc jeden z paneli.

- przekazywania pracownikom naukowym oraz studentom wiedzy praktycznej i doświadczeń w zakresie zarządzania gminą,
- organizacji na terenie Miasta i Gminy Sztum dla pracowników naukowych i studentów praktyk i staży związanych tematycznie z szeroko pojętym zarządzaniem gminą,
- podtrzymywanie tradycji współorganizowania w Sztumie międzynarodowej konferencji naukowej.

Akademia Morska w Gdyni wyraża wolę zaangażowania swoich zasobów na rzecz Miasta i Gminy Sztum w zakresie:

- wsparcia w opracowaniu strategii rozwoju Miasta i Gminy Sztum,
- podnoszenia standardów zarządzania Gminą, w tym m.in. podnoszenie kompetencji pracowników Urzędu Miasta i Gminy Sztum oraz jednostek organizacyjnych Gminy,
- propagowania przedsiębiorczości wśród mieszkańców Miasta i Gminy Sztum, podnoszenia jakości kapitału społecznego poprzez wsparcie Uniwersytetu Trzeciego Wieku oraz Akademii Malucha. W celu zapewnienia finansowania wspólnych działań strony porozumienia mogą wspólnie podejmować działania w celu pozyskania środków pozabudżetowych, w tym pochodzących z Unii Europejskiej” [www.sztum.pl/content.php?sid=3e4847cf817f2dadf5a76303bd494dd1&tr=cl&cms_id=356&p=&lang=pl, listopad 2012].

Porozumienie o współpracy pomiędzy Urzędem Miasta i Gminy Sztum a Akademią Morską w Gdyni jest formalnym zwięźceniem dotychczasowej współpracy i świadectwem chęci, wynikającej z obydwu stron, do kontynuowania współpracy w dotychczasowym kształcie oraz nadania jej większej rangi. Na uwagę zasługuje również fakt, że w wyniku dotychczasowej współpracy strony budowały wzajemne zaufanie, wywiązując się z przyjętych zobowiązań.

Na podstawie powyższych rozważań, autorka pragnie odnieść się do przyjętych celów badania, a mianowicie – identyfikacji mechanizmów, w wyniku których samorząd i uczelnia podjęły współpracę oraz określenia za pomocą jakich działań realizowane są zadania wynikające z Koncepcji Złotego Trójkąta opartej na społecznej odpowiedzialności.

Tabela 1. Wyszczególnienie zadań i ich rezultatów wynikających z Koncepcji Złotego Trójkąta na przykładzie relacji Urzędu Miasta i Gminy Sztum oraz Akademii Morskiej w Gdyni

Zadanie wynikające z KZT	Przykład działania	Rezultat
Edukacja w zakresie społecznej odpowiedzialności poszczególnych grup interesariuszy	Kawiarenki biznesowe Konferencje naukowe Uniwersytet trzeciego wieku	Zrozumienia wzajemnych potrzeb przez interesariuszy
Identyfikacja korzyści dla interesariuszy z realizacji koncepcji społecznej odpowiedzialności	Konferencje naukowe (wnioski z dyskusji panelowych i warsztatów, wykorzystane w pracach samorządu) Prace dyplomowe pisane przez studentów AMG (Wyniki badań będące rezultatem prac dyplomowych mogą służyć samorządowi do lepszego zrozumienia potrzeb lokalnej społeczności)	Poprawy jakości życia w społeczności lokalnej w dłuższym okresie
Wyznaczenie celów i zadań dla interesariuszy, wynikających z koncepcji społecznej odpowiedzialności	Konferencje naukowe (każda konferencja kończy się wyznaczeniem zadań dla uczestników) Opracowanie strategii rozwoju dla miasta i gminy Sztum (Założenia koncepcji społecznej odpowiedzialności są brane pod uwagę przy opracowaniu strategii) Porozumienie o współpracy pomiędzy Urzędem Miasta i Gminy Sztum a AMG	Wzrostu konkurencyjności danego regionu Realizacji wspólnego celu przy udziale wszystkich interesariuszy
Opracowanie raportu rocznego z realizacji celów i zadań przyjętych przez interesariuszy	Brak pisemnego raportu	

Promowanie osiągnięć w realizacji koncepcji społecznej odpowiedzialności	Informacje o konferencji i innych wspólnych działaniach na stronach internetowych uczelni i urzędu Zapraszanie mediów lokalnych na organizowane wspólnie wydarzenia (Wiedza lokalnych społeczności o współpracy pomiędzy uczelniami a samorządem Angażowanie się lokalnych społeczności we współpracę. Studenci, uczniowie, mieszkańcy – udział w konferencjach, kawiarenkach, pisanie prac dyplomowych)	Poprawy jakości życia w społeczności lokalnej w dłuższym okresie Zrozumienia wzajemnych potrzeb przez interesariuszy Złagodzenia konfliktów i animozji pomiędzy interesariuszami Ustalenia społecznie akceptowanych zasad wzajemnych relacji między interesariuszami
Angażowanie mediów i instytucji w aktywne wspieranie koncepcji społecznej odpowiedzialności	Konferencje naukowe (udział studentów AMG oraz uczniów i nauczycieli szkół średnich z terenu miasta i gminy Sztum) Uniwersytet trzeciego wieku	Realizacji wspólnego celu przy udziale wszystkich interesariuszy

Źródło: opracowanie własne.

Istotnym mechanizmem warunkującym współpracę było przekonanie przedstawicieli samorządu, a następnie innych interesariuszy (dotychczas w szczególności młodzież, mieszkańców, szkoły) działających w gminie, do partnerskiej współpracy ukierunkowanej na zaspokajanie potrzeb każdej ze stron i budowanie w ten sposób społecznej odpowiedzialności w społeczności miasta i gminy Sztum. Proces ten był możliwy dzięki identyfikacji wzajemnych korzyści wynikających ze współpracy. Korzyści dla uczelni to przede wszystkim możliwość rozwoju naukowego jej pracowników, udokumentowana opracowaniami w formie artykułów oraz możliwość obserwowania przez pracowników naukowych przełożonych na praktykę efektów ich pracy. Korzyści dla miasta i gminy Sztum to przede wszystkim uzyskanie wsparcia w rozwiązywaniu problemów lokalnych, identyfikacja możliwości i barier budowania relacji z interesariuszami na bazie społecznej odpowiedzialności, wypracowanie mechanizmów budowania relacji z interesariuszami, identyfikacja potencjału w mieście i gminie Sztum do budowania społeczeństwa odpowiedzialnego. Zgodnie z założeniami Koncepcji Złotego Trójkąta na początku inicjatorem współpracy na rzecz bu-

dowania społecznej odpowiedzialności w społeczności miasta i gminy Sztum była uczelnia. Uczelnia dostarczała też wiedzy i nowych rozwiązań. Jednak w krótkim czasie rolę inicjatora wybranych działań społecznie odpowiedzialnych przejął samorząd, żywo zainteresowany dążeniem do identyfikacji potencjału, możliwości oraz potrzeb interesariuszy (społeczności i środowiska miasta i gminy Sztum).

Opisany wyżej mechanizm uruchomił konieczność przedsięwzięcia działań w ramach współpracy wynikającej z opartej na założeniach społecznej odpowiedzialności, Koncepcji Złotego Trójkąta. Działania te zostały opisane w studium przypadku oraz ujęte w tabeli 1. W tabeli 1 ukazane zostały także zadania, którym odpowiadają opisane działania oraz rezultaty tych działań.

Podsumowanie

Przykład realizacji zasad społecznej odpowiedzialności opisany na podstawie współpracy pomiędzy Urzędem Miasta i Gminy Sztum oraz Akademią Morską w Gdyni wskazuje na to, że społeczna odpowiedzialność nie jest koncepcją zarezerwowaną przede wszystkim dla praktyki przedsiębiorstw. Zarówno samorząd, jak i zaangażowani we współpracę pracownicy uczelni rozumieją, że ich działania wywierają istotny wpływ na środowisko i społeczeństwo. Obie strony chcą brać odpowiedzialność za swoje działania. Chcą także, aby prowadzone działania wynikały z istoty koncepcji społecznej odpowiedzialności. Koncepcja Złotego Trójkąta jest próbą przedstawienia praktycznej realizacji zasad społecznej odpowiedzialności w środowisku lokalnym, gdzie znaczną rolę w inicjowaniu i kreowaniu tej koncepcji odgrywa samorząd. W KZT wskazane są mechanizmy współpracy (i wzajemnego oddziaływania) poszczególnych interesariuszy (samorządu, uczelni, mieszkańców, środowiska, instytucji itd.)⁸¹. O właściwym doborze działań opisanych w studium przypadku świadczy to, że przynoszą zarówno społeczności lokalnej, jak i pracownikom uczelni pożądane korzyści i przede wszystkim to, że mają charakter powtarzający się. Nie oznacza to, że w wyniku dalszej współpracy nie rozwiną się jej nowe formy oraz, że w przypadku innych gmin formy tej współpracy byłyby tożsame. Każda społeczność ma swoją specyfikę. Mechanizmy współpracy mogą być podobne, jednak konkretne działania powinny być do specyfiki danej społeczności dostosowane.

⁸¹ Autorka na podstawie przeprowadzonego badania dostrzega także symptomy ewolucji Koncepcji Złotego Trójkąta, co będzie przedmiotem dalszych badań i rozważań.

Bibliografia

Forum Odpowiedzialnego Biznesu (2012), *10 Jubileuszowej Edycji Raportu Odpowiedzialny Biznes w Polsce. Dobre praktyki 2011*, Warszawa.

Mietlewski Z., Spodarczyk E., Szelańska-Rudzka K., *Samorządy-Uczelnie-Interesariusze. PROBLEMY – ROZWIĄZANIA – KIERUNKI DZIAŁAŃ – WSPÓŁPRACA. Koncepcja inicjatywy*, materiały niepublikowane.

Spodarczyk E. (2011), *Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstwa wobec konsumentów. Studia przypadków*, „Zarządzanie i Edukacja”, nr 76/77.

Spodarczyk E., Zajac A. (2008), *Wpływ płci adresata na odbiór działań organizacji społecznie odpowiedzialnej* [w:] B. Godziszewski (red.), *Zarządzanie organizacjami w gospodarce opartej na wiedzy. Kluczowe relacje w gospodarce opartej na wiedzy*, TNOiK, Toruń,

Źródła internetowe:

Wprowadzenie do tematyki społecznej odpowiedzialności biznesu dla małych i średnich przedsiębiorstw. Przewodnik opracowany przez Generalną dyrekcję ds. Przedsiębiorstw Komisji Europejskiej, <http://www.ec.europa.eu> październik 2012,

<http://www.odpowiedzialnafirma.pl/o-csr/iso-26000>, październik 2012,

<http://www.pkn.pl/dobre-praktyki-odpowiedzialnosci-spoecznej>, październik 2012.

CSR. *Społeczna odpowiedzialność biznesu w Polsce* http://www.mg.gov.pl/files/upload/10892/CSR_PL.pdf, październik 2012.

www.sztum.pl, listopad 2012.

Komunikacja i marketing w samorządzie terytorialnym

Bartłomiej Stopczyński⁸²

Spółeczna Akademia Nauk

Media społecznościowe w komunikacji marketingowej samorządu terytorialnego na przykładzie miasta Szczecinek

The Social Media in Marketing Communication at Local Government on the Case of the Szczecinek City

Abstract: Today social media play very important role as a communication form and information resource. Interesting question seems to be how the local government may use social media as way of communication with residents. The article includes the activities taken by local government and community from Szczecinek through social media. Nevertheless research shows, that local government has no funpages on most popular social media services and does not use them as a form of communication in proper way.

Key words: social media, Internet, communication, building relationship, local government.

Wstęp

Współczesne otoczenie konkurencyjne powoduje, że walka o klienta wychodzi poza tradycyjny rynek komercyjny i przenosi się na nowe obszary działalności człowieka. Jednym z nich jest samorząd. Gminy,

⁸² bstopczynski@spoleczna.pl

miasta, regiony konkurują dziś między sobą o mieszkańców, turystów, studentów, pracowników, inwestorów itp. Powoduje to, że zostają one zmuszone do stosowania na szeroką skalę narzędzi marketingowych, w tym narzędzi związanych z promocją. To, czy dany mieszkaniec wybierze jako miejsce zamieszkania dane miasto zależy między innymi od wizerunku tego miasta. Podobnie z turystą, odwiedzi on te miejsca, które mają wyrobioną pozytywną markę. Student przy wyborze uczelni bierze pod uwagę nie tylko jej renomę, ale i miejsce, w którym będzie studiował przez najbliższe kilka lat. Również w przypadku pozyskiwania inwestorów wizerunek miasta ma coraz większe znaczenie.

Te zmiany powodują, że władze samorządowe muszą wykorzystywać dostępne narzędzia marketingowe w jak najbardziej efektywny sposób, tworząc jak najlepszy wizerunek jednostki samorządu terytorialnego. Ważnym narzędziem, wykorzystywanym w budowaniu tego wizerunku jest komunikacja marketingowa. A ta we współczesnym otoczeniu musi uwzględniać media społecznościowe. Te ze względu na swoją specyfikę powinny służyć głównie jako narzędzie do budowania relacji z otoczeniem, a nie kolejne narzędzie promocji. Niestety wiele organizacji traktuje je jako kolejną formę reklamy, przez co nie realizuje założonych celów. Istotnym zatem wydaje się pytanie, w jaki sposób miasto Szczecinek wykorzystuje media społecznościowe.

Celem niniejszego artykułu jest analiza mediów społecznościowych wykorzystywanych przez lokalny samorząd w mieście Szczecinek. Autor stawia hipotezę, że miasto wykorzystuje media społecznościowe w swojej polityce informacyjnej, ale nie potrafi osiągnąć istotnego zaangażowania internautów. W pracy wykorzystano dostępną literaturę oraz materiały internetowe.

Użyteczność mediów społecznościowych z punktu widzenia procesów komunikacji marketingowej jednostki samorządu terytorialnego

Media społecznościowe, w przeciwieństwie do klasycznych mediów charakteryzują się dużą interaktywnością. Pozwalają wykorzystać potencjał Internetu, ponieważ występuje w nich na szeroką skalę komunikacja wielostronna. W mediach tych komunikaty mogą być tworzone, przetwarzane, odbierane przez każdego, który uczestniczy w prowadzonych w nich dyskusjach. Co ważne, informacje w nich przepływające są płynne – ewoluują, zmieniają swoją postać każdego dnia. To tekst, audio, obrazy i wideo. W każdym z mediów, w każdej sekundzie. Są jak nurt w rzece – stały, lecz nigdy taki sam [Gitomer 2011, s. 15]. Wymiana informacji pomiędzy członkami sieci tworzącej dane medium odby-

wa się dobrowolnie, głównie dla wymiany tych informacji. Uczestnicy tej wymiany w pełni je kontrolują i kreują. Oznacza to, że organizacja traci kontrolę nad tym, co będzie przekazywane i w jaki sposób [Stopczyński 2014, s. 102].

Brak kontroli nad komunikatami pojawiającymi się w portalach społecznościowych powoduje, że część organizacji podchodzi do nich z dużym dystansem. Niektóre organizacje wykorzystują je w niewielkim stopniu, mając swoje profile w mediach, na których niewiele się dzieje z powodu praktycznie zerowej aktywności osób prowadzących dany profil. Inne znowu traktują media społecznościowe jako kolejne narzędzie promocji. Wysyłają komunikaty do odbiorców, promują gminę, wydarzenia itp., zapominając że w mediach społecznościowych najważniejsza jest dyskusja i uzyskanie zaangażowania użytkowników. W efekcie nie ma ruchu na takim portalu, a skuteczność działań w tych mediach mierzona w tradycyjny sposób przez organizację jest dla niej niesatysfakcjonująca. To bardzo częsta przyczyna porażek w ich wdrażaniu, ponieważ organizacja oczekuje od nich zupełnie czegoś innego, niż to co medium społecznościowe może jej dać [Fournier, Lee 2009, s. 105]. Są także takie organizacje, które zupełnie rezygnują z uczestnictwa w mediach społecznościowych ze względu na obawę, że komunikaty pojawiające się w nich mogą im zaszkodzić. W praktyce taka strategia działania nie jest właściwa. Ignorowanie ich wcale nie spowoduje, że internauci przestaną rozmawiać. Co gorsza, brak uczestnictwa w mediach społecznościowych powoduje, że się nie uczestniczy w dyskusjach, jakie są tam prowadzone oraz że nie ma się na nie najmniejszego wpływu. W efekcie stają się one jeszcze groźniejsze dla firmy [Dunn 2010, s. 44].

Brak kontroli nad komunikatami i mała skuteczność w wykorzystywaniu mediów społecznościowych do klasycznego promowania organizacji nie oznacza, że ich użyteczność w procesach komunikacji marketingowej jest niewielka. Media społecznościowe są wykorzystywane przede wszystkim do lepszego poznawania klientów i zdobywania ich lojalność. Dzięki temu jest możliwa [Piskorski, 2011, p. 118]:

- redukcja kosztów obsługi klienta,
- zwiększenie ceny, jaką są skłonni płacić klienci dzięki lepszemu dopasowaniu do potrzeb i większej lojalności,
- zredukowanie kosztów, dzięki pomocy ludziom w budowaniu relacji pomiędzy nimi a organizacją.

Z punktu widzenia jednostki samorządu terytorialnego najważniejsze są punkty pierwszy i trzeci spośród przytoczonych powyżej. Dzięki

mediom społecznościowym można część działań związanych z obsługą klientów przenieść do środowiska wirtualnego. Należy pamiętać, że w mediach tych uczestnicy tworzą dyskusję, bo chcą. Jeśli uda się zgromadzić wokół profilu odpowiednio liczną grupę dyskutantów, można część komunikatów związanych z obsługą klienta wysyłać poprzez portal społecznościowy. Mogą to być np. informacje związane z planowanymi inwestycjami. Mieszkańcy w takim przypadku nie tylko zostaną zaznajomieni z inwestycją, ale w toku dyskusji mogą być wyjaśnione przynajmniej niektóre pytania i wątpliwości. Można też prowadzić poprzez np. forum na stronie miasta konsultacje społeczne, wykorzystując je w ten sposób nie tylko do nieoficjalnego zbierania informacji z otoczenia, ale do działań oficjalnych. Co ważne, część z tych wątpliwości pojawiających się w przypadku np. nowych inwestycji zostanie wyjaśniona przez samych internautów, dzięki czemu komunikaty dla potencjalnych odbiorców mogą mieć większą wartość.

Ważniejszym zyskiem, wynikającym z wykorzystywania mediów społecznościowych jest możliwość budowania relacji z internautami. Znajomość potencjału, jaki niosą ze sobą media społecznościowe w budowaniu relacji, pozwala na eliminację błędów, jakie popełnia część z nich, która traktuje je jako kolejny kanał promocji, a nie miejsce budowania relacji [Stopczyński 2012, ss. 119–123].

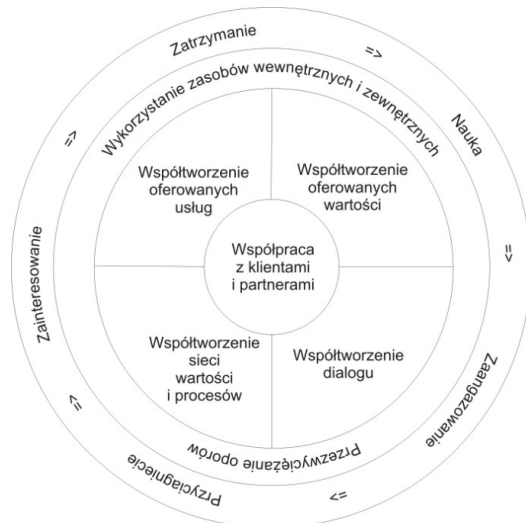
Możliwość wykorzystania mediów społecznościowych w budowaniu relacji wynika z potencjału poznawczego tychże mediów. Media te to bardzo użyteczne narzędzie badawcze, ponieważ pozwala na zaangażowanie badanych jednostek w temat w stopniu trudnym do osiągnięcia przy wykorzystaniu tradycyjnych metod badawczych, ponieważ uczestnictwo w dyskusjach na portalach społecznościowych to możliwość wglądu w życie i opinie ich uczestników [Barwise, Mehan 2010, s. 82]. Lepsze poznanie oznacza lepsze dopasowanie działań w celu uzyskania lepszej relacji. Monitorowanie wypowiedzi uczestników pojawiających się w serwisie pozwala także na dopasowanie samej zawartości profilu do potrzeb tych użytkowników, co powinno przełożyć się na większą interakcję pomiędzy uczestnikami odwiedzającymi ten profil [Kaczorowska-Spychalska 2012, s. 118]. W wysoce konkurencyjnym otoczeniu budowanie relacji z klientami staje się podstawowym narzędziem wykorzystywanym w budowaniu przewagi konkurencyjnej [Sułkowski 2014]. Dotyczy to również samorządu terytorialnego i jego relacji z interesariuszami, dlatego tak ważne jest odpowiednie wykorzystanie mediów społecznościowych do budowania tychże relacji.

Stworzenie relacji z odbiorcami da skuteczniejszą i tańszą komunikację z odbiorcami. Informowanie o wydarzeniach i działaniach po-

dejmowanych przez samorząd poprzez media społecznościowe kosztuje mniej, a dzięki ich stale rosnącej popularności informacja taka dociera do coraz to większej liczby odbiorców. Pamiętać należy, że dziś potencjalni klienci bardzo często rozpoczynają poszukiwanie informacji o produkcie, który chcieliby kupić, od mediów społecznościowych. Informacji aktywnie poszukuje się na portalach społecznościowych czy wśród rodziny i znajomych [Flatters, Willmott 2009, s. 111]. Dotyczy to także wydarzeń kulturalnych, sportowych i innych organizowanych przez samorząd.

Oprócz samego poszukiwania informacji uczestnicy takiego społeczności mogą się wymieniać informacjami na temat używania nowych produktów i pomysłami, jak je udoskonalać [Fuller, Jawecki, Muhlbacher 2007, ss. 60–71]. Wymiana i tworzone informacje mogą dotyczyć również wydarzeń i działań podejmowanych przez samorząd. Większość z nich z reguły jest pozytywna, ponieważ ludzie cztery razy częściej rozmawiają o rzeczach pozytywnych niż negatywnych. Samorządy mogą to wykorzystać do włączenia społeczności w współtworzenie działań realizowanych przez organizację. Dzięki mediom społecznościowym następuje nieformalna współpraca, odbywająca się na portalu pomiędzy członkami społeczności, strategicznymi partnerami i organizacjami [Kodama 2007, ss. 115–132].

Rysunek 1. Marketing współtworzenia wartości



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Lusch, Vargo, O'Brien 2007, s. 7.

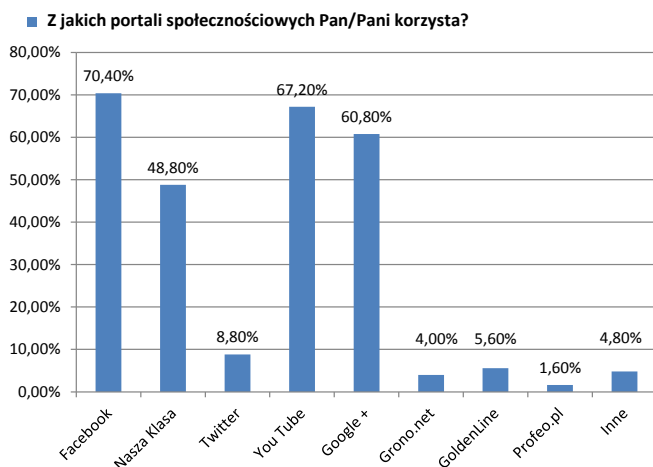
Dzięki niej uczestnicy ci współtworzą wartość dla organizacji (rys. 1). Dzięki temu jednostka samorządowa nie tylko zdobywa lojalnych interesariuszy, ale przede wszystkim dzięki nim wie, jak stworzyć lepszą ofertę dla nich. Wydarzenia sportowe, kulturalne, regionalne staną się bardziej dopasowane do mieszkańców, a co ważniejsze, dzięki temu, że z nimi współtworzone, bardziej dla nich atrakcyjne. Część mieszkańców może też te wydarzenia współtworzyć dzięki wcześniejszemu kontaktowi i zaangażowaniu na portalu społecznościowym.

Aby jednak to nastąpiło, gminy muszą sobie uzmysłwić, że w mediach społecznościowych nie chodzi o zdobywanie fanów, ale jakość wzajemnych relacji nawiązanych pomiędzy firmą/marką a jej klientami [Kaczorowska-Spychalska 2011, s. 11]. Duża liczba fanów, uzyskana dzięki nagrodom oferowanym za polubienie strony, na niewiele się zda. Z drugiej strony nawet ograniczona liczba fanów aktywnie zaangażowana w media może być bardzo pomocna dla organizacji.

Przykłady wykorzystania mediów społecznościowych przez Urząd Miasta Szczecinek

Spośród dostępnych mediów społecznościowych najpopularniejszy jest Facebook. Dużą popularność w Polsce ma także nk.pl, Google+ oraz YouTube. W przeciwieństwie do krajów zachodnich stosunkowo mało popularny jest Twitter [Stopczyński 2014, s. 105].

Rysunek 2. Popularność wybranych portali społecznościowych



Źródło: Stopczyński 2014, s. 106.

Głównym celem korzystania z mediów społecznościowych jest kontakt ze znajomymi (78%) oraz poszukiwanie informacji (70%). Spora część internautów wykorzystuje te media do rozrywki (61%) i wyrażania opinii (33%) [Stopczyński 2014, s. 108]. A więc portale społecznościowe są bardzo uniwersalne i wykorzystywane przez internautów do wielu celów, nie tylko do prostego odnajdywania informacji. Oznacza to, że miasto powinno w pierwszym rzędzie skupić się na aktywności w mediach najbardziej popularnych wśród polskich internautów, kładąc główny nacisk – przynajmniej początkowo – na Facebooka. A profile powinny być tak skonstruowane i prowadzone, by łączyły w sobie przekazywanie informacji z zaangażowaniem internautów, funkcje informacyjne z budowaniem relacji. Nie należy zapominać o elementach rozrywkowych, które mogą dawać zabawę internautom. Czyli profil powinien uzupełniać konkursy, aplikacje i gry. Można także stworzyć awatary maskotki, wzorem np. Orange (Serce i Rozum), które mogłyby stworzyć swój własny profil ukierunkowany głównie na rozrywkę, ale przemycający przy okazji treści związane z komunikacją gminy z otoczeniem.

W badaniach mediów społecznościowych wyróżnia się cztery podstawowe typy badań. Są to analizy określające [Kane, Alavi 2014, s. 277]:

- stopień wywierania przez środowisko sieci społecznościowej przewidywalnego wpływu na użytkowników;
- jak zasoby rozprzestrzeniają się poprzez sieć i jaki wywierają wpływ;
- jak poszczególne struktury indywidualnych relacji dają korzyść lub ograniczają;
- jak użytkownicy zdobywają dostęp i korzyści z zasobów dostępnych w sieci.

Do badania na potrzeby artykułu wykorzystano eksplorację strony internetowej Urzędu Miasta Szczecinka oraz profili związanych z tym miastem na najpopularniejszych portalach społecznościowych. Badanie przeprowadzono we wrześniu 2014 roku. Badano przede wszystkim, czy istnieją profile takie. W drugim kroku mierzono zaangażowanie tych fanów. Mierniki, które wykorzystano do pomiaru to między innymi:

- w celu pomiaru popularności: liczba fanów;
- w celu pomiaru wpływu: liczba udostępnień, komentarzy, polubień, wyświetleń filmu itp.

Urząd miasta Szczecinek posiada informacyjną stronę internetową. Zamieszczone są tam najważniejsze informacje i wydarzenia w gminie. Można również poprzez tę stronę rozwiązać część spraw urzędowych

(np. sprawdzenie procesu wydania dowodu osobistego). Niemniej jednak strona ta jest stroną statyczną, nie ma na niej forum internetowego pozwalającego na wprowadzenie elementu interaktywności. Brakuje też bezpośrednich linków do portali społecznościowych, które wykorzystuje gmina. Z poziomu strony internetowej miasta Szczecinek można co najwyżej polubić tą stronę na Facebooku.

Urząd Miasta Szczecinek nie prowadzi oficjalnego profilu miasta na portalu Facebook. Nie oznacza to, że urząd nie prowadzi żadnej działalności na tym portalu. Profil swój ma SAPIK (Samorządowa Agencja Promocji i Kultury w Szczecinku). Strona ta posiadała około 3 000 polubień. Regularnie zamieszczane są na niej posty związane z wydarzeniami kulturalnymi w mieście, jednak interakcja z internautami jest niewielka. Przeciętnie posty są lubiane przez kilka osób, sporadycznie są komentowane i udostępniane. Na portalu istnieje także strona informacyjna Szczecinka, którą lubi około 7 500 osób, jednak poza przekazywaniem podstawowych informacji o mieście nie jest używana jako narzędzie komunikacji.

Niewielka bezpośrednia aktywność władz miasta na portalu Facebook nie oznacza braku profili związanych z miastem. Na Facebooku występuje grupa zamknięta składająca się z ponad 1 000 członków. Najbardziej popularnym profilem na Facebooku jest profil „iszczecinek.pl” prowadzony przez administratorów strony poświęconej aktualnościom z regionu „iszczecinek.pl”. Posiada ona ponad 10 300 polubień. Regularnie na niej zamieszczane są posty dotyczące głównie wydarzeń w Szczecinku. Pod postami regularnie pojawiają się też polubienia i komentarze (z reguły po kilka na każdy post).

Brak satysfakcjonującej aktywności miasta na Facebooku oznacza niewykorzystany potencjał do poprawienia relacji z mieszkańcami miasta, ponieważ aktywność na stronie informacyjnej jest żadna. Miasto powinno włączyć do swojej polityki komunikacyjnej stworzony na portalu profil, którego celem powinno być stworzenie relacji z tymi osobami. Bazą dla takiego profilu powinien być już istniejący profil SAPIKu. Profil „iszczecinek.pl” pokazuje, że można niewielkim zaangażowaniem uzyskać pewne efekty.

Na portalu Google+ aktywność Szczecinka jest jeszcze mniejsza. Znajduje się tam jedynie społeczność „Szczecinek”, którą założyła osoba prywatna. Jest także profil „szczecinek.org”, jednak i tutaj aktywność, jak i popularność, jest znikoma. Widać wyraźnie, że pomimo dużej liczby nominalnych użytkowników Google+ nie potrafi przynajmniej dziś przyciągnąć do swojego portalu społecznościowego regularnie odwiedzających go i uczestniczących w dyskusjach internautów. W przypadku tego portalu, działania mogłyby być ograniczone do przekazywania

informacji, przynajmniej dopóki Google+ nie uzyska odpowiedniej popularności.

Na portalu YouTube działają dwa profile, znane z Facebooka i Google+. Pierwszym jest „szczecinek.org”, a drugim „iszczecinek.pl”. W przypadku użytkownika „szczecinek.org”, aktywność ogranicza się do zamieszczenia kilkunastu filmów w ciągu ostatniego roku. Ich tematyka to zarówno wydarzenia w mieście, jak i filmy historyczne. Te drugie cieszyły się większą popularnością. Każdy z tych filmów miał około kilkuset wyświetleń. Nie jest to może imponująca liczba, ale nie można powiedzieć, że strona jest zupełnie niepopularna. Jeśli podsumuje się te wyświetlenia, okaże się, że internauci dzięki tej stronie kilka tysięcy razy w ciągu ostatniego roku wyświetlali filmy z wydarzeń w mieście.

Zdecydowanie większą popularnością cieszą się filmy użytkownika „iszczecinek.pl”. Wiązać to należy prawdopodobnie z powiązaniem ich z stroną informacyjną prowadzoną przez tego użytkownika. W jego przypadku najpopularniejsze filmy obejrzało kilkadziesiąt tysięcy osób. Oznacza to duży potencjał, jaki niesie z sobą możliwość wykorzystania YouTube do komunikacji z mieszkańcami. Pamiętać należy jednak, że działania na portalu YouTube muszą być powiązane z działaniami na innych portalach i internetowych stronach informacyjnych, by wykorzystać efekt synergii pomiędzy nimi.

Zakończenie

Media społecznościowe, dzięki rosnącej popularności oraz specyfice, w coraz większym stopniu wypierają dotychczasowe formy komunikacji, jakie wykorzystują różnego rodzaju instytucje do komunikacji z otoczeniem. Do tych instytucji należą również jednostki samorządu terytorialnego. Niemniej jednak, wykorzystując media społecznościowe, należy rozumieć ich specyfikę. Brak zrozumienia prowadzi do błędów, takich jak: błędne posługiwanie się nimi jako kolejną formą promocji, próby kontroli skutkujące jeszcze większą jej utratą czy pogonią za liczbą fanów, użytkowników, lajków, wyświetleń, zapominając, że w mediach tych jak nigdzie indziej liczy się jakość użytkowników i umiejętność zdobycia ich zaangażowania.

Umiejętne wykorzystanie mediów społecznościowych pozwala nie tylko na poprawę komunikacji pomiędzy gminą a jej interesariuszami, ale również ułatwia ich zrozumienie oraz pozwala zdobyć osoby bezinteresownie wspierające organizację, którzy za gminę będą promować jej działalność. A pamiętać należy, że taka forma promocji jest najbar-

dziej skuteczna. W niektórych przypadkach zaangażowani internauci nie tylko mogą służyć do promocji, ale również mogą się zaangażować w konkretne codzienne działania gminy, jak i organizowane wydarzenia.

Wśród mediów społecznościowych największy potencjał ma Facebook. To na tym portalu najłatwiej jest zgromadzić zaangażowanych fanów. Przepływa tu najwięcej informacji oraz uzyskuje się największe sprzężenie zwrotne. Pamiętać należy, że aby odnieść sukces na Facebooku, trzeba dać coś więcej niż tylko zwykłe informacje, które można również znaleźć np. na oficjalnej stronie internetowej. Ludzie wchodzi na Facebooka, by nie tylko poszukiwać informacji, ale również nawiązywać znajomości czy zabawić się. Zatem profil na tym portalu powinien zakładać elementy związane z budowaniem relacji pomiędzy uczestnikami oraz elementy rozrywkowe. Działalność na Facebooku powinna być uzupełniona innymi mediami społecznościowymi. Część z nich może uzupełniać treści na Facebooku czy na oficjalnych i nieoficjalnych stronach urzędu (np. filmy na YouTube czy zdjęcia na Instagram).

Wydaje się, że badany w artykule Urząd Miasta Szczecinek w niewystarczającym stopniu wykorzystuje potencjał wynikający z mediów społecznościowych. Postawiona przez autora hipoteza okazała się prawdziwa. Miasto wykorzystuje media społecznościowe, ale nie potrafi osiągnąć zaangażowania internautów, kluczowego do realizacji skutecznej polityki włączania tych mediów w komunikację. Wynika to z braku działań w postaci choćby prowadzenia przez urząd oficjalnego profilu miasta. Istniejący profil SAPIKu, choć ma ponad 3 000 polubień, nie potrafi treściami swoich postów uzyskać zaangażowania internautów. Profile nieoficjalne pokazują, że łatwo można zdobyć tysiące fanów i starać się budować relacje. Biorąc pod uwagę, że Urząd Miasta Szczecinek posiada rozbudowaną, profesjonalną i na bieżąco uaktualnianą stronę internetową, prowadzenie ciekawych profili na portalach społecznościowych nie powinno być trudne, przy uwzględnieniu, że za bazę profili mogą służyć informacje, które urząd zamieszcza na swojej stronie.

Sugerowanym rozwiązaniem powinno być stworzenie na bazie profilu SAPIKu oraz oficjalnej strony internetowej oficjalnego profilu Urzędu Miasta Szczecinek na najpopularniejszym portalu społecznościowym Facebook. Wzorem do naśladowania powinny być oficjalne profile największych miast w Polsce, jak choćby Poznania, Wrocławia, Krakowa, które nie tylko potrafią przyciągnąć dużo fanów, ale także zdobyć zaangażowanie internautów mierzone interakcjami pod zamieszczany-

mi postami. Źródłem inspiracji może być również istniejący prywatny profil „iszczecinek.pl”. Treści nie powinny się ograniczać do przekazywania informacji z życia miasta. Uzupełnione powinny być postami dającymi internautom rozrywkę w postaci konkursów, quizów i ciekawostek. Do minimum należy ograniczyć chwalenie się władz swoimi działaniami czy ogólnie rozumiane działania reklamowe. Ważne jest też, żeby sortować zamieszczane posty, stale monitorując zaangażowanie internautów. Traktowanie profilu jako kolejnej tablicy informacyjnej zniechęci użytkowników. Ponieważ profil będzie zaczynał praktycznie od zera, początkowo urząd powinien skupić się na postach wywołujących zaangażowanie, a więc na konkursach, quizach, postach zawierających dużo elementu humoru. Treści te powinny uzupełniać posty o wydarzeniach w mieście, ciekawostkach, ważnych informacjach dla mieszkańców związanych z rozwojem itp. Unikać należy natłoku tych informacji. Przeciętnie na profilu nie powinno przekraczać się 100 postów miesięcznie. A już 30 postów na miesiąc wydaje się liczbą satysfakcjonującą. W przypadku pojawiania się komentarzy internautów, należy na nie odpowiadać, niezależnie czy będą pozytywne czy negatywne. Pamiętać także należy, że profile na mediach społecznościowych to ważne źródło wiedzy o użytkownikach tych mediów. Zatem wiedzę tą należałoby pozyskiwać i wykorzystywać w pozostałych działaniach miasta. Celem założonego na Facebooku profilu powinno być zdobycie 15–20 tysięcy fanów oraz osiągnięcie zaangażowania w postaci przynajmniej kilkudziesięciu interakcji (polubień, komentarzy, udostępnień) na post. Cennymi partnerami w prowadzeniu profilu powinni być najbardziej zaangażowani internauci, zatem należałoby ich włączyć w współtworzenie profilu. Po osiągnięciu celu, czyli zdobyciu kilkunastu tysięcy fanów zaangażowania w postaci odpowiedniej liczby interakcji, miasto powinno skupić się na jakości interakcji, zastępując część postów oferujących rozrywkę, postami związanymi z miastem mającymi zwiększyć zaangażowanie mieszkańców w jego codzienne życie.

Niezależnie od stworzenia i prowadzenia profili na komercyjnych portalach społecznościowych, Urząd Miasta Szczecinek powinien zwiększyć również interakcyjność swojej strony internetowej. Stworzenie na niej moderowanego forum internetowego mogłoby dać już obecnie rozbudowanej stronie internetowej brakujący element społecznościowy. Dzięki niemu przy zdobyciu zaangażowania internautów można także na własnej stronie przynajmniej częściowo dostać to, co dają zewnętrzne portale społecznościowe. Istotnym brakiem na stronie urzędu, który należałoby uzupełnić, są linki do profili na portalach społecznościowych, gdy te już powstają.

Bibliografia

- Barwise P., Meehan S. (2010), *The One Thing You Must Get Right When Building a Brand*, Harvard Business Review, December.
- Dunn B.J. (2010), *Best Buy's CEO on Learning to Love Social Media*, Harvard Business Review, December.
- Flatters P., Willmott M. (2009), *Understanding the Post-Recession Consumer*, Harvard Business Review, July-August.
- Fournier S., Lee L. (2009), *Getting Brand Communities Right*, Harvard Business Review, April.
- Fuller J., Jawecki G., Muhlbacher H. (2007), *Innovation Creation by On-line Basketball Communities*, "Journal of Business Research", no. 60.
- Gitomer J. (2011), *Spółecznościowy boom*, Helion, Gliwice.
- Kaczorowska-Spychalska D. (2011), *Portale społecznościowe w strategii komunikacji* [w:] Z.Waśkowski (red.), *Komunikacja Rynkowa. Kultura, perswazja, technologia*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
- Kaczorowska-Spychalska D. (2012), *Rola społeczności internetowych w zarządzaniu marketingowym*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, Zeszyt 2, tom XIII.
- Kane G., Alavi M. (2014), *What's Different About Social Media Networks? A Framework and Research Agenda*, „MIS Quarterly”, Vol. 38, No. 1.
- Kodama M. (2007), *Innovation and Knowledge Creation Through Leadership-based Strategic Community. Case Study on High-tech Company in Japan*, "Technovation", no. 27.
- Lusch R.F., Vargo S.L., O'Brien M. (2007), *Competing Through Service. Insights From Service-dominant Logic*, "Journal of Retailing", no. 1.
- Piskorski M.J. (2011), *Social Strategies That Work*, Harvard Business Review, November.
- Stopczyński B. (2012), *Wykorzystanie mediów społecznościowych przez uczelnie wyższe na przykładzie Społecznej Akademii Nauk*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, tom XIII, zeszyt 12.
- Stopczyński B. (2014), *Specyfika wykorzystania mediów społecznościowych na polskich uczelniach na przykładzie SAN*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie”, tom XV, zeszyt 3.
- Sułkowski Ł. (2014), *Alternatywne paradygmaty współczesnego marketingu* [w:] J. Otto, Ł. Sułkowski (red.), *Metody zarządzania marketingowego*, Difin, Warszawa.

Dominika Kaczorowska-Spychalska⁸³

University of Social Sciences

Weblogs as a Communication Tool of Polish Cities

Abstract: Hypermedia environment has visibly changed a form and character of communication. What used to be local now gets released from cultural, geographical, historical meanings and is again integrated into functional networks. Time is obliterated in a new communication system because past, presence and future can be programmed in a way that they interact within one message [Castells 2011, p. 404]. From the perspective of territorial units it is a key condition for changes in a current way of perceiving media and in implemented forms of communication with all groups of stakeholders. What may prove to be an interesting alternative here are blogs whose commercial meaning has been considerably growing in recent years. The article attempts to identify possibilities of their usage in the process of marketing communication of cities in Poland.

Key words: marketing communication, interactive media, weblogs.

Introduction

Nowadays communication is one of the most important elements in a strategy of modern organizations. It is its effectiveness that influences a market position and bargaining power in mutual relations with individual groups of stakeholders. The best „client” is a „loyal client” who makes informed decisions in the long term – not decisions made on the spur of the moment [Rydel 2001, p. 34]. Hence, a good and properly conducted communication policy is the biggest challenge of territorial mar-

⁸³ dspychalska@spoleczna.pl

keting. [...] The more competent it is, the more successful this marketing will prove [Duczkowska-Piasecka 2013, p. 201].

New media create alternative forms and methods of reaching recipients of specific messages while allowing for interaction and involvement not only on their part. For numerous organizations, including territorial units, a new environment where it is necessary to find optimal tools, seems a key problem.

The aim of the article is to identify possibilities of using blogs in the process of marketing communication of cities in Poland. The author has attempted to determine a degree of using this tool in the process of communication of territorial units and the basis for the discussion was an analysis of selected campaigns conducted through the Polish blogosphere. The discussion included also the results of the author's own research carried out in a presented area.

Communication in territorial marketing

Civilization changes that can be recently observed, including development of information technology and telecommunications, a rapid growth of the Internet users, technologies that enable new forms of interpersonal communication and exchange of information, are indicators of a transformation from the industrial era to the information era. These transformations determine emergence of distinct conditions of commercial activity whose constant parameter is using information technologies and the Internet [Leszczyński, Zieliński 2002, p. 252]. It has led to creating so-called new media. Technological progress proceeds so rapidly that we are downright shocked. Hence, the range of a meaning of „new media” term quickly becomes outdated. „New media” is a term that comprises a huge number of means of communication which thanks to digital technology guarantee a very high quality, availability and, at the same time, they are extremely functional. We can, then, talk about the media system that included telematics, cable, satellite, IT, telecommunications and multimedia networks [Witkowska, CholaŃska-Sosnowska 2006, pp. 126–127]. The features that characterize new media include e.g. ability to interact, promptness, mobility, multimedia-ity, openness and they create a different than observed so far, environment, both for a sender and recipients.

A modern consumer becomes a „hybrid” consumer i.e. one that makes purchasing decisions in both markets – a traditional and a virtual one [Świerczyńska-Kaczor 2012, p. 108]. Therefore, they expect tools that provide useful information as well as positive emotions and experiences. Creating positive emotions requires investing in such as-

sets that have been treated over time as ornaments without any bigger meaning, but now can compete with more serious investments such as roads, tramways, bridges and railways.. [...] What proves to be significant are the ideas that may not bring any functional value but just evoke emotions. This is an investment in the memory of people who will return to a certain place to experience recollections, impressions, or out of curiosity [Pogorzelski 2012, p. 133]. The more senses involved, the bigger perceived value is and a stronger emotional relation to a brand. These places are in a good position that they can engage all the senses [Pogorzelski 2012, p. 118].

Consumers of the 21st century are aware of their increasing role in market processes. They are convinced that they can become active marketing practitioners while using marketing communication tools every day, convincing other consumers to use goods and services [Dejnaka 2013, p. 404]. From the perspective of cities and regions it matters most for two groups of stakeholders: residents and tourists, who through own experiences can create a specific image of a certain place. Unfortunately, it is not always a positive image and one that is compatible with actions conducted by local authorities. Development of information society technologies significantly increased the effectiveness of word-of-mouth marketing: opinions of ordinary people spread faster and faster destroying efforts of traditional marketing [Li, Bernoff 2009, p. 151]. What becomes more important is a subjective opinion of another user that was placed in a forum, social networking site or a blog than an advertisement presenting a certain place as interesting and guaranteeing positive memories.

Customers who are under the influence of the Internet, especially social media, considerably change their routines and habits. New behaviors and actions resulting from them are not restricted to the Internet space but affect also the outside world [Kaznowski 2014, p. 69]. As a result specific groups of recipients of settlement units' communication (residents, tourists, entrepreneurs, etc.) will differently establish their bonds with a given place or an idea about it. Hence, communication process of territorial units must focus on learning about actual needs, including behavioral and emotional ones, of individual stakeholders and adjusting implemented actions to them. They cannot only consist in placing general advertising banners that are created to seduce recipients by bright colors and frantic movements. They consist in understanding key words and phrases, which customers use, and consequently in preparing micro-campaigns on their basis which will lead to a content-rich website that evokes their interest [Scott 2009, p. 44].

The key element of this approach are social media that are often defined as a group of Internet-based applications, which depend on ideological and technological grounds of Web 2.0 and which enable to create and exchange contents generated by the users [Ludkowski 2012, p. 13]. They are one of the biggest novelties in this process which occurred at the beginning of the 21st century. Marketing that is realized through them is a form of viral marketing transmitted by the Internet users by word of mouth and based on informing friends about media, services or products which we love or which we hate [Barefoot, Szabo 2011, p. 29].

Social media have become one of the most important elements of communication in case of many organization that notice a need for changes and implement novelties quickly, including territorial units. And although social media themselves as a communication tool also undergo their own cycle: from a phase of fascination with their possibilities to the time when they began to be observed critically and the conclusion that they are not a solution to all communication problems in organization, as well as to the recognition that they require extremely careful usage [Miontk 2013, p. 228] and that they created completely new opportunities for communication. Social media are liquid – they evolve, change their form every day. It includes text, audio, images and video. In each medium, every second. They are just like a current in a river – steady but never the same [Gitomer 2011, p. 15]. Local governments noticed their potential and they increasingly use them in the process of communication. Its acquires then, regarding a special type of product (including public value), a social meaning of the product, social (non-economic) results of transactions in a territorial market, a special role in:

- building awareness of citizens, residents, customers – stakeholders of a territory
- towards public government actions; their intentions, arguments, choices;
- reliable information about the above-mentioned issues;
- convincing stakeholders about reasons for specific decisions;
- building confidence in decision-makers and public institutions;
- achieving marketing objectives stipulated in a strategy;
- informing about various issues: actions, activities, current and future operations;
- reminding stakeholders about their position, benefits they can obtain while living and working in a given territory, about stakeholders' rights and duties, about rights and duties of public authorities [Ducz-kowska-Piasecka 2013, p. 195];

Social solutions on the whole, satisfy all needs [Sadowski 2013, p. 27], which territorial governments cannot ignore. They must get engaged more in order to optimize an implemented process of communication, both in the context of set objectives as well as real expectations of specific groups of recipients – stakeholders. Hence, it is necessary to monitor individual media, which consists in regular browsing through online resources in order to find websites where a comment or information about an organization or its products (services) have been placed. [...] Collected information, on the one hand enable to analyse our image in an online community, on the other hand – in case of bad news – enable to undertake corrective actions and to implement measures to stop conflagration [Szyfter 2005, p. 93]. Therefore, a choice of specific media in the process of communication in territorial units must be based not only on indicators of their popularity or the level of approval towards the city in individual social media tools, but also on the potential that they can generate for a given territorial unit. And blogs might prove really useful here.

Weblogs as a tool in the process of communication of cities

Weblogs blasted their way into the area of online contents because the technology related to creating them is an extremely simple, and at the same time, effective way of sharing a personal (or corporate) point of view and introducing it to the market [Scott 2009, p. 69]. They are most often defined as a website that is a virtual log composed of subsequent entries by its author and commentaries added by its readers [Mazurek 2008, p. 15]. The word 'blog' is a construction of the words 'web' and 'log'. Blogs have developed considerably since the word was first used about a website in 1997, but the basic sense of a blog being some kind of log, kept on the Web, remains [Rettberg 2014, p. 30]. It is a communication tool, marketing technique, mechanism for listening as well as a way of direct communication with a customer on a global scale [Wright 2007, p. XI]. What emerges from the research is that although awareness relating to blogs increases, a lot of people visit them actually not knowing what they really are. It does not pose any problem as what really matters is that they do find some useful value in them [Rowse, Garrett 2012, p. 17].

Weblogs have emerged from online logs in the second half of the 1990s, but blogging has evolved over the years into a tool for sharing both, personal experiences as well as information of crucial importance for the authors [Wright 2007, p. 9]. Weblogs and bloggers are now a valuable and important alternative source of information, similar to neigh-

bors from a block of flats although one cannot rely on their opinion completely. Ignoring them, however, can be dangerous [Scott 2009, p. 74].

A blog enables two- and multi-stage communication between its author (blogger) and readers. It is one of communication channels composing a new type of media – social media [Wiktor 2013, p.279]. Its essence is, first of all, freedom of speech, personal character, opportunity for mutual interactions as well as a chance of creating specific opinions and emotions. It becomes a specific form of expression, inspiring and influencing certain attitudes, behaviors or decisions. Weblogs as well as the whole Internet become a framework offering people a possibility to establish relations, free from fear and giving them a sense of power [Li, Bernoff 2009, p. 24]. They also evoke confidence in independence of presented contents thanks to their informal character, both from a blogger and their readers. They do not pose any constraints in a choice of topics or placing multimedia elements. What contributes to success is contents that have been determined between a company/brand and a blogger, which also concerns territorial units. As in case of every serious communication tool, weblogs expand a range of possibilities of organization's functioning and ultimately lead to creating completely new chances for growth, product development and quality control [Wright 2007, p. 2].

A blogger becomes a partner who while talking about personal experiences and presenting own point of view, takes a role of independent supporter of specific contents, often acting as an advocate of a certain brand or place. A blogger hired by a brand becomes a kind of owner of online medium; a blogger has their own platform that is often placed in browsers higher than e.g. company websites. Brands recognize a potential of blogs as they know that a sophisticated customer wants them; a blog gives customers contents they expect and that evoke certain reactions [Witek 2014, p. 171]. There are fewer and fewer display advertisements in traditional weblogs but more and more opinions. This is what advertisers seek. They want their products to be talked about, specified, defined and treated as an element of life [Tomczyk 2013, p. 79].

From the perspective of territorial units opinions presented in weblogs can frequently encourage or discourage someone to visit a place in a real world. What proves more reliable is an opinion of a person who has seen the place, even if it was a one-time or occasional contact. It means that customers who experienced unpleasant things can share their experiences with, not ten or twelve people, but hundreds or thousands of readers [Wright 2007, p. 161], while creating an impression about a certain city or region. On the other hand, it is a chance to promote information about oneself and one's offer in an attractive way. Indi-

vidual organizations, including local government units, can create their community by means of weblogs:

- in a popular personal blog where Internet users conduct discussions commenting its author's posts;
- between bloggers who discuss a specific topic and subsequently indicate other people discussing the same topic through links;
- in a common blogging website that offers a weblog to everyone who wants to fill it with a content more or less related to website assumptions [Mazurek 2008, p. 111];

Hence, it seems that local government units' weblogs are a fascinating alternative for actions undertaken in a communication field. They allow to decrease distance and to show them in a different way, creating their new image, potential and point of view. Weblogs' readers perceive information contained in them as one of very few available forms of real communication [Scott 2009, p. 215]. It is, then, hard to underestimate their opportunities while being aware that their biggest power is not in technology but in a huge community that makes blogosphere. Millions of bloggers describe their thoughts, experiences and transfer information from numerous fields of interests, while creating a large world-wide forum [Wright 2007, p. 3]. The forum that is more and more often devoted to specific countries, regions, cities or places which are characteristic and worth visiting.

While writing a blog one strengthens one's position in numerous areas. The surrounding world can get to know you better – customers, co-workers, partners. While building contents one can get a better standing in browsers, thanks to which more people can learn about your activity. What seems even more important, you establish direct relations and get involved in discussions with visitors to your blog, which enables to influence every single customer directly [Podlaski 2011, p. 60].

It must be assumed that a role of blogs in communication of territorial units will still increase as their usage gives a chance to involve them in broader marketing actions conducted through various channels in social media, such as social networks, content websites, discussion forums, etc. As a result opinions presented in blogs have a wide range of appeal reaching a specific group of stakeholders. However, it seems right to suppose that they will evolve during the next years changing their character together with changes observed in the surrounding environment. They might become increasingly related to other social media tools, and thus will make an overall social media unity and communication of contemporary organizations conducted through them, including territorial units.

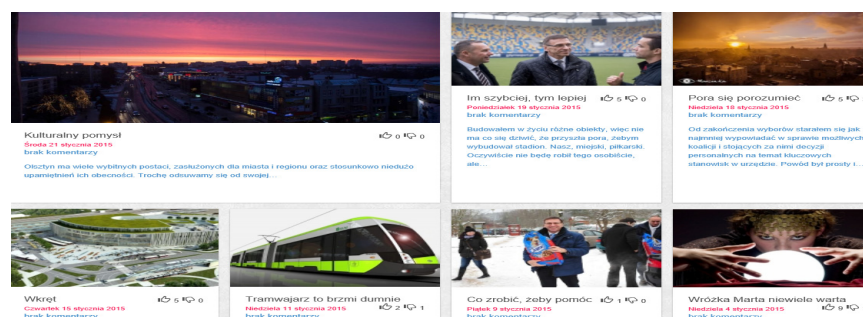
Weblogs in communication strategy of territorial units

The observation of actions directed at optimization of communication process among Polish cities allows to indicate a few interesting initiatives implemented together with bloggers. Gdańsk is the city that has been cooperating with bloggers for a few years, nowadays considered to be a capital of Polish bloggers. The city organizes a conference entitled Blog Forum Gdańsk every year and it is an event whose aim is to enable participants to share views and experiences of the Polish blogosphere. The participants include both, the most recognizable and reputable bloggers in their fields as well as young authors who just start to pursue their passion. Gdynia and Sopot started to organize conferences for bloggers, too. SeeBloggers is an initiative directed to help Polish bloggers and it is run by specialists, e.g. of marketing or law. Participants have a chance to discuss current issues related to writing a blog as e.g. cooperation with brands, credibility and ethics of conducted actions, legal aspects or building one's image as a blogger.

Kraków that wanted to boost interests in the fairs called „Moto Show 2014” prepared a competition for bloggers who are interested in this topic. The only requirement was to place an own text encouraging to take part in the event on one's website in the most attractive way and the prizes were free tickets. Kraków also encouraged bloggers – citizen journalists to cooperate within the framework of programme oriented at creating a website called “Obywatelski Kraków” (Civic Kraków) whose aim was to present the problems of the city.

The analysis of websites and implemented actions in the area of communication of capital of provinces in Poland show that only two of them have their own official blogs. These cities are Kraków (Małopolska Province) and Olsztyn (Warmia-Masuria Province). In Olsztyn on the official city website one can find a list of local blogs written by members of the City Council which are devoted to social issues oriented at Olsztyn's situation and current issues. Among them there is also a blog written by the President of the city. The blog has an interesting layout and every post is illustrated with pictures. What is more, the blog allows readers to place and send posts through Facebook and Tweeter. Synergy between these social media tools increases the range of conducted communication process and definitely shortens time of reaching specific groups of recipients. The blog also enables interaction, not only in the form of own comments but also to evaluate individual blogger's posts.

Illustration 1. Blog of the President of Olsztyn



Source: www.grzymowicz.pl (available: 25.01.2015).

Another president that is active in the Polish blogosphere is the President of Kraków. His blog takes a form of a log in which new columns are added. However, the frequency of posts is smaller than in Olsztyn and there is a lack of pictures and other multimedia elements that might improve the quality of communication process. One can also move directly from the blog to the official city website on Facebook, Google+ and Nasza Klasa.

Illustration 2. Blog of the President of Kraków



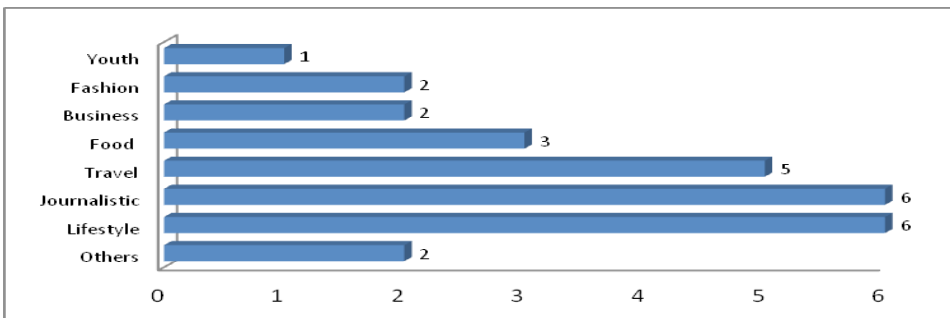
Source: http://www.krakow.pl/120981,artykul,blog_prezydenta.html (available: 25.01.2015).

In order to identify the evaluation of level and degree of using specific social media tools in a communication strategy of cities in Poland the research was conducted. It was carried out in the period between 30.05.2014 and 15.06.2014 by means of an online questionnaire. The sampling was purposive and resulted from the research subject. A measurement instrument was a survey questionnaire that consisted of 25 questions, of which 3 were demographics questions. The research comprised a group of 120 biggest Polish cities. Eventually 38 respondents participated in the research, of which 36 were cities using new media in a communication process. Fourteen of them declared coopera-

tion with bloggers⁸⁴. The predominant group consisted of the cities with more than 100,000 residents (10 respondents) and ranging from 40,000 to 60,000 residents (4 respondents). There were eight capital cities of provinces in the analyzed group. Six of the cities declared their presence in social media for the period between one to three years, and eight of them were present in new media for a period longer than three years.

The examined cities most frequently cooperated with lifestyle, travel and food blogs. The choice is not surprising due to presented topics. Cities place themselves perfectly in the contents put by bloggers who write travel or lifestyle blogs. They inform about places worth visiting where one can experience something spectacular and unforgettable. As for food blogs the place is supposed to be associated with original products or delicious cuisine, which makes a place really special.

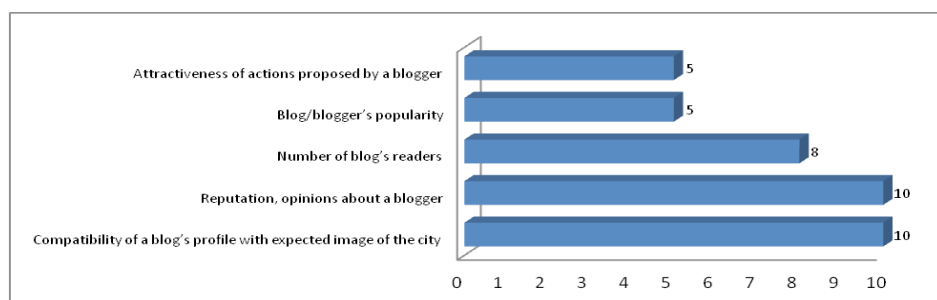
Graph 1. Profile of a blog the cities cooperate with



Source: own study.

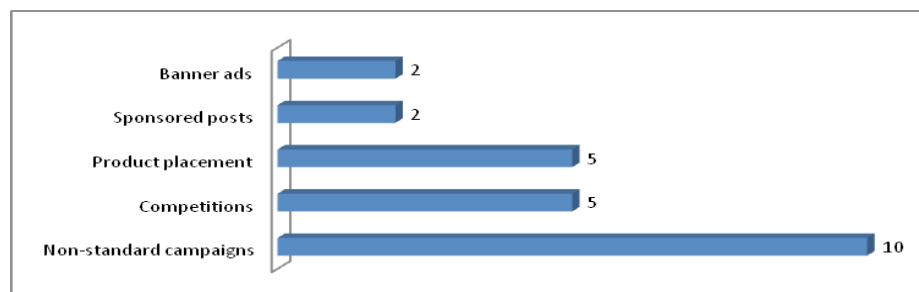
There were two main factors that determined a choice of a blogger: compatibility of a blog with expected image of the city and a blogger's reputation, which was indicated respectively by 10 respondents. The group included mainly cities present in social media longer than three years and which know very well how they work. A number of readers was also of big importance for the respondents, which is connected with city's expectations concerning the range of campaigns conducted in blogosphere. The least important factor was a blog's popularity and attractiveness of actions proposed by a blogger. It can be assumed then, that some of the analysed cities started cooperation with bloggers having already a vision of actions conducted by means of blogosphere as well as specifically assigned budget. That is why they were less interested in bloggers' proposals in this field.

⁸⁴ Detailed research on communication process of Polish cities in social media was presented in the paper *Communication of Polish cities in Social Media* published in "Contemporary Management Quarterly".

Graph 2. Reasons for a choice of blogger in the analysed group

Source: own study.

Among activities oriented at communication of territorial units through blogosphere the predominant group included non-standard campaigns. Such actions seem justified due to the potential of blogs as a new communication medium. The respondents also took advantage of competitions organized by bloggers e.g. photography contest whose purpose was to show the city and its qualities in a new different way. What also turned out to be an interesting tool was product placement implemented just for the needs of a specific place. The least popular methods included sponsored posts and banner ads promoting a city.

Graph 3. Tools used in cooperation with bloggers in the examined group

Source: own study.

Cities participating in the research in vast majority chose a form of financial gratification for bloggers they cooperated with. Remuneration was paid after the completion of a campaign, depending on conditions stipulated in the agreement, such as a number of visits, a range of campaign, a specific work being the result of conducted actions, e.g. a guide, etc.

None of the cities taking part in the research terminated cooperation with bloggers. It can be related to both, approval of actions run by

bloggers and their positive evaluation as well as a consequence of poor knowledge of a certain area among local authorities and fears related to it.

Conclusions

City marketing orientation as a set of applied procedures and attitudes towards stakeholders, current structures and own resources is a synthetic characterization, encompassing all various attributes that are specific for a marketing way of thinking and acting [Szromnik 2012, p. 105]. This is what forces local governments to analyse and find an own way of winning a market: building a competitive advantage, retaining relations with a customer, creating new values, building management team – to mark cooperation and coordination of intended and targeted development actions [Duczkowska-Piasecka 2013, p. 61]. Social media are a part of reality and organizations that want to conduct communication in an effective way must be present in them. For many of them blogs can become a chance of maximizing set targets. It is definitely a way of improving a city image, informing about undertaken actions as well as about the character of social consultations, establishing relations or attracting tourists and capital. The web offers unprecedented volume of spontaneous comments and an opportunity for conducting market intelligence. It is a very interesting and fertile area [Scott 2009, p. 76].

However, for many territorial units, blogs still remain an unknown area that requires knowledge and engagement from authorities. Process of marketing communication should be constantly controlled by a message sender and marketing effectiveness could be higher if it is adjusted to changing trends in consumer behavior [Mruk 2012, p. 61].

The research and analysis of current actions implemented by the cities through the blogosphere did not manage to explain all aspects of using blogs in communication process in territorial units. Thus, there is still a need for continuing further research in order to determine blogging potential, both in Poland and in the world, from the perspective of expectations and possibilities of territorial units.

Bibliography

Barefoot D., Szabo J. (2011), *Znajomi na wagę złota. Podstawy marketingu w mediach społecznościowych*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa.

Castells M. (2011), *Spółeczeństwo sieci*, PWN, Warszawa.

- Dejnaka A. (2013), *Programy rekomendacyjne i lojalnościowe* [w:] M. Dutko (red.), *Biblia e-Biznesu* (red.), Helion, Gliwice.
- Dejnaka A. (2013), *eMarketing* [w:] M. Dutko (red.), *Biblia e-Biznesu* (red.), Helion, Gliwice.
- Duczkowska-Piasecka M. (2013), *Marketing terytorialny*, Difin, Warszawa.
- Gitomer J. (2011), *Spółecznościowy boom*, Helion, Gliwice.
- Kaznowski D. (2014), *Social media – społeczny wymiar Internetu* [w:] J. Królewski, P. Sala (red.), *E-Marketing*, PWN, Warszawa.
- Leszczyński G., Zieliński M. (2002), *Internet w strategii marketingowej* [w:] H. Mruk (red.), *Strategie marketingowe*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- Li Ch., Bernoff J. (2009), *Marketing technologii społecznych*, Wyd. MT Biznes, Warszawa.
- Ludkowski Ł. (2012), *Social media po polsku* [w:] K. Budek (red.), *Raport Social media w biznesie*, Warszawa.
- Mazurek G. (2008), *Blogi i wirtualne społeczności – wykorzystanie w marketingu*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Kraków.
- Miontk A. (2013), *Skuteczne social media*, Helion, Gliwice.
- Mruk H. (2012), *Marketing. Satysfakcja klienta i rozwój przedsiębiorstwa*, PWN, Warszawa.
- Podlaski A. (2011), *Marketing społecznościowy*, Helion, Gliwice.
- Pogorzelski J. (2012), *Praktyczny marketing miast i regionów*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Kraków.
- Rettberg J.W. (2014), *Blogging*, Polity Press, Cambridge.
- Rettberg J.W. (2012), *Blogowanie*, PWN, Warszawa.
- Rowse D., Garrett Ch. (2012), *Problogger, czyli jak czerpać zyski ze swojego bloga*, Helion, Gliwice.
- Rydel M. (red.) (2001), *Komunikacja marketingowa*, wyd. ODDK, Gdańsk.
- Sadowski M. (2013), *Rewolucja social media*, Helion, Gliwice.
- Scott D.M. (2009), *Nowe zasady marketingu i PR*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Kraków.
- Szromnik A. (2012), *Marketing terytorialny*, Oficyna Wolters Kluwer Business, Kraków.
- Szyfter J.P. (2005), *Public relations w Internecie*, Helion, Gliwice.
- Świerczyńska-Kaczor U. (2012), *e-Marketing przedsiębiorstwa w społeczności wirtualnej*, Difin, Warszawa.

Tomczyk T. (2013), *Blog. Pisz. Kreuj. Zarabiaj*, Wydawnictwo Zielona Sowa, Warszawa.

Wiktor J. (2013), *Komunikacja marketingowa. Modele, struktury, formy przekazu*, PWN, Warszawa.

Witek E. (2014), *Komunikacja wizualna. Nowoczesne narzędzia*, Wydawnictwo Astrum Media, Wrocław.

Witkowska M., CholaŃo-Sosnowska K. (red.) (2006), *Spółeczeństwo informacyjne. Istota, rozwój, wyzwania*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.

Wright J. (2007), *Blogowanie w biznesie*, Wydawnictwa Profesjonalne i Akademickie, Warszawa.

Adam Wyszomirski⁸⁵

Politechnika Śląska

Tadeusz Chruściel⁸⁶

Spółeczna Akademia Nauk

Komunikacja społeczna samorządu terytorialnego

Social Communication in Local Government Units

Abstract: The aim of the authors is to show how local authorities and municipalities apply the tools of social communication to shape the image and reputation in local communities. Author underlines, that nowadays companies and organizations compete to sell their services and products in a rapidly changing and unstable environment. Becoming successful requires a positive image of the product or service, and the trust of customers and good communication strategy. Public administration must also face the challenges of contemporary business environment, taking advantage of methods and tools previously implemented in other areas. Best municipalities benefit from the experience of business: they take care of the image, take into account point of view of inhabitants and they work on communication strategies.

Key words: social communication, local government, communication strategy.

⁸⁵ wyszomirski@post.pl

⁸⁶ apromodeni@wp.pl

Wstęp

Firmy i organizacje konkurują w sprzedaży swych usług i produktów w szybko zmieniającym się środowisku. Warunkami powodzenia są pozytywny wizerunek produktu (usługi) oraz zaufanie klientów. Administracja publiczna również musi sprostać stojącym przed nią wyzwaniom, stosując metody i narzędzia wdrażane wcześniej w innych dziedzinach. W przypadku samorządów lokalnych zaufanie mieszkańców i pozytywny odbiór są podstawą powodzenia w realizacji strategii, programów i projektów. Jak zauważa Zdzisław Knecht: „Polska administracja państwowa i samorządowa znajduje się w momencie dużych przemian. Integracja z Unią Europejską, nowe problemy, zmagania z konkurencją – wszystko to wymaga od urzędników wiedzy i aurytetytu. Najlepsze gminy korzystają z doświadczeń biznesu, dbają o wizerunek, marketing, pytają mieszkańców o ich potrzeby. Zwycięzcy w wyborach, osoby zaufania publicznego stosują zasady public relations, aby zyskać przychylność wyborców i podnieść prestiż urzędu” [Knecht 2009, s. IX].

Samorządy lokalne traktują wizerunek jako element strategii, doceniają wartość, jaką jest marka, konkurując ze sobą w różnego rodzaju plebiscytach. Laureatem I nagrody w kategorii gmin wiejskich organizowanego przez Wolters Kluwer S.A. konkursu „Markowy samorząd” za rok 2013 została gmina Długoleka. Wójt zwycięskiej gminy, Iwona Agnieszka Łebek, komentuje zdobycie uznania jury: „(...) na przestrzeni ostatnich lat udało nam się wypracować silną markę nie tylko w regionie, ale również na skalę krajową. Długoleka jest dziś zaliczana do jednego z najprężniej rozwijających się samorządów w kraju. (...) Ostatnio uchwaliliśmy *Strategię Komunikacji Społecznej Gminy Długoleka na lata 2014–2020*. Różnice między samorządem a firmą coraz bardziej się zacierają. Gmina, podobnie jak przedsiębiorstwo, potrzebuje spójnej i rozpoznawalnej marki. Strategia komunikacji społecznej ma przede wszystkim na celu zwiększenie poziomu integracji między mieszkańcami i ich identyfikacji z gminą”⁸⁷. Można dyskutować z tezą o zacieraniu różnic pomiędzy samorządem a firmą, a zatem przejmowaniu przez samorządy metod funkcjonowania i zarządzania stosowanych do tej pory przez przedsiębiorstwa – organizacje zorientowane na zysk. Można także kwestionować pozytywny wymiar, jaki temu procesowi nadaje wójt gminy Długoleka. W podmiotach funkcjonujących na prawach rynkowych, kreowanie pozytywnego wizerunku i reputacji służy, co oczywiste, zwiększaniu zysków – „Podstawowym zadaniem pu-

⁸⁷ Konkurs *Markowy Samorząd*, źródło online: http://markowysamorząd.pl/news,gmina_dlugoleka_inwestycje_,31.html, dostęp: 15.11.2014.

blic relations w gospodarce Stanów Zjednoczonych było określenie, jakimi metodami przedsiębiorstwa mogą wpływać na społeczeństwo, by stworzyć atmosferę pozwalającą im na osiągnięcie własnych celów. Ten aspekt *public relations* określa się, i słusznie, terminem *public affairs*" [Black 2003, s. 23]. Z kolei dla samorządów nadrzędnym celem jest uzyskanie zaufania i wsparcia ze strony mieszkańców. Organizacje muszą dostosowywać się do potrzeb swych grup docelowych, a narzędzia PR są w tym procesie niezbędnym narzędziem. Można także kwestionować pozytywny wymiar, jaki nadaje temu procesowi wójt gminy Długoleka. Niemniej jednak rola komunikacji społecznej i jej dwa aspekty – wewnętrzny i zewnętrzny – nie podlegają dyskusji. Sprawna komunikacja społeczna w samorządzie lokalnym jest warunkiem partycypacji społecznej⁸⁸, bez której demokracja ogranicza się do aktu wyborczego, czyli staje się szkieletem bez ciała.

Założeniem tego artykułu jest dowiedzenie, jak bardzo istotnym i niezbędnym narzędziem jest marketing i skuteczna komunikacja na linii samorząd – obywatel. Sprawna i dobra komunikacja na tych płaszczyznach gwarantuje bowiem w prostej linii sukces, jakim jest dobra współpraca jednostek samorządu terytorialnego z tworzącymi samorządy wspólnotami.

Komunikacja a partycypacja społeczna

W publikacji „*Komunikacja i partycypacja społeczna*” czytamy: „Misją administracji publicznej staje się rozwiązywanie złożonych problemów społecznych, efektywne dostarczanie usług publicznych, zarządzanie organizacjami i sprawami publicznymi. (...) Komunikacja i partycypacja społeczna staje się w konsekwencji ważnym i niezbędnym obszarem działania władzy publicznej każdego urzędu, jednostki organizacyjnej i zespołu ludzkiego. Bez tego zarządzanie publiczne nie może być efektywne, nie można skutecznie prowadzić żadnej polityki, czyli definiować cele publiczne i je osiągać, projektować zmiany i je wprowadzać. Nie idzie przy tym o socjotechnikę, mającą ułatwić przeprowadzanie niepopularnych i nieakceptowanych społecznie projektów, ale o systematyczne i wynikające z przyjętych założeń formowanie porozumienia i partnerstwa z obywatelami-klientami władzy publicznej i organizacjami, które oni dobrowolnie tworzą i które wyrażają ich oczekiwania i racje. Tak rozumiana komunikacja i partycypacja społeczna nie

⁸⁸ Partycypacja społeczna w przypadku samorządu lokalnego to udział społeczności lokalnej w zarządzaniu wspólnotą. Partycypacja może przybierać różne formy – wymienimy następujące: wybory, referendum, konsultacje społeczne, postępowanie administracyjne, akcje bezpośrednie.

może być tylko hasłem-wytrychem, pozbawionym realnych odniesień sloganem. Jej podstawą musi być rzetelna i profesjonalna wiedza, dobre rozpoznanie otoczenia, przemyślany i kompleksowy plan działania oraz konsekwentna jego realizacja” [Hausner (red.), Górniak, Kołdras, Mazur, Paszkowska 1999, s. 37]. Zdaniem Fleishera, analizującego modele komunikacyjne stosowane w działaniach *public relations*, urzędy, (a więc administracja publiczna) reprezentują model oparty na działaniu informacyjnym, którego celem jest takie ukazanie działalności podmiotu, aby było ono jak najlepiej zrozumiałe przez odbiorców [Fleischer 2003, s. 161].

Komunikacja jest niezbędnym elementem zarządzania na poziomie lokalnym. Podstawą demokracji lokalnej jest zaangażowanie mieszkańców w sprawy lokalnego samorządu. „Dla wizerunku i opinii o administracji duże znaczenie ma identyfikowanie się mieszkańców ze swoją gminą (wypełnienie społecznej roli). Wspólne działania zarówno administracji, jak i ludzi zamieszkujących dany teren, powinny tworzyć uzupełniającą się całość” [Knecht 2009, s. 74]. Warunkiem znaczącego zaangażowania jest właściwa komunikacja między władzami lokalnymi a odbiorcami – mieszkańcami. Organizacje rynkowe dostosowują swoje narzędzia komunikacyjne do profesjonalnie spozycjonowanych grup konsumentów, podczas gdy działania samorządu lokalnego skierowane są do wszystkich mieszkańców. Działania władz lokalnych opierają się założeniu zbiorowej odpowiedzialności oraz partnerstwa pomiędzy przedstawicielami lokalnej władzy i mieszkańcami.

W sektorze publicznym należy zwrócić uwagę na wykorzystanie narzędzi pozwalających na skuteczną komunikację, kształtowanie reputacji oraz postaw aktywizujących współdziałanie, a także dobór środków umożliwiających promocję regionu i jego rozwój [Knecht 2009, s. 76]. Maria Siwko argumentuje, że w kreowaniu wizerunku regionu, a także w promocji miasta wiodącą rolę odgrywa władza lokalna, której celem jest podejmowanie takich inicjatyw i rozwiązań, które przysłużą się perspektywicznej wizji rozwoju [Siwko 2001, s. 12].

Komunikacja społeczna samorządu terytorialnego – komunikacja wewnętrzna i zewnętrzna

„Komunikacja zwieńczona jest powodzeniem tylko wtedy, kiedy istnieje strategia, której towarzyszy taktyka zawierająca wytyczne operacyjnego przeprowadzenia komunikacji” [Fleischer 2003, s. 175]. Warunkiem wstępnym stworzenia skutecznego programu komunikacji społecznej jest klarowny obraz otoczenia, w którym zachodzi komunikacja. Pozwoli on sformułować politykę komunikacyjną, a następnie

zdefiniować cele i priorytety programu komunikacji, programu, który musi uwzględnić wizję, misję i priorytety organizacji. Następnym krokiem winien być plan komunikacji stanowiący wykaz szczegółowych krótko-, średnio- i długoterminowych projektów tworzących płaszczyznę zarówno informowania partnerów organizacji, jak i słuchania ich. Po zakończeniu danego projektu organizacja ocenia jego powodzenie na podstawie analizy prostych wskaźników i zaczyna planowanie następnych działań komunikacyjnych. Cykl, na który składają się wszystkie wymienione elementy – polityka komunikacyjna, cele i priorytety, plan komunikacji, projekty komunikacyjne, analiza wskaźników realizacji – to właśnie strategia komunikacyjna. Skuteczna komunikacja to coś więcej niż zwykły przekaz informacji; skuteczna informacja musi być dwukierunkowa, otwarta na zmiany i na informacje zwrotne.

„Współczesne miasta muszą się promować, a burmistrzowie upodabniać do prezesów wielkich firm – zajmować się marketingiem, wynajmować konsultantów budujących strategie i planujących przyszłość, ale również doskonale zarządzać i radzić sobie w nieprzewidywalnych sytuacjach” [Knecht 2009, s. 161]. Konieczność taka wynika z wiedzy i doświadczenia, że w dzisiejszym świecie tzw. poczta pantoflowa nie jest już adekwatnym kanałem rozpowszechniania informacji, nie gwarantuje bowiem zamierzonych rezultatów, niejednokrotnie zniekształca fakty, a przekazywane informacje są niedokładne i niepełne. W związku z tym dostrzega się konieczność zaistnienia nawet w najmniejszych gminach sprawnej komórki (nawet jednoosobowej) do spraw PR. Kompetentne kształtowanie polityki informacyjnej gminy jest warunkiem *sine qua non* porozumienia mieszkańców z władzą lokalną, zapewniając zainteresowanym stronom dostęp do informacji o działaniach, kluczowych decyzjach (takich jak budżet czy strategia rozwoju). Praktyka dowodzi, że efektywna komunikacja poprawia wizerunek samorządu i zwiększa poparcie mieszkańców dla władz lokalnych.

Aby funkcjonować, organizacja musi przekazywać informacje wszystkim partnerom, aby się rozwijać, musi także tych partnerów wysłuchać i odnosić się do ich opinii. Wiele organizacji prowadzi komunikację intuicyjnie lub powiela te same działania z roku na rok, nie analizując rezultatów. I choć taka „strategia” jest lepsza niż żadna, niejednokrotnie takie organizacje nie zdają sobie sprawy, jak wiele tracą czasu, energii i pieniędzy na działania, które przestały być skuteczne i/lub nie są związane z zadaniami organizacji.

Istnieje wiele klasyfikacji komunikacji społecznej – determinowane są one przyjętymi kryteriami. Według treści przekazu można wyodrębnić komunikację porządkową i dotyczącą funkcjonowania organizacji.

Według kierunku przepływu informacji – pionową i poziomą. Wydaje się jednak, że najbardziej istotny dla każdej organizacji jest podział na komunikację wewnętrzną i zewnętrzną.

Komunikacja wewnętrzna

Komunikacja wewnętrzna obejmuje zarówno komunikację „oficjalną”, czyli zarządzenia wewnętrzne, procedury, regulaminy jak i nieoficjalną, która odbywa się pomiędzy pracownikami organizacji – może to być wymiana opinii, budowanie relacji personalnych czy po prostu rozmowa przy kawie. Taka komunikacja obejmuje wszystkie grupy pracownicze.

Komunikacja wewnętrzna to jednak dużo więcej niż rozmowy pomiędzy pracownikami. Jest to system krwionośny każdej organizacji, system, który zapewnia, że każdy pracownik może uzyskać niezbędne informacje. Sprawna komunikacja wewnętrzna (oficjalna i nieoficjalna) gwarantuje, że bez trudności można znaleźć odpowiedź na większość istotnych z perspektywy funkcjonowania organizacji pytań, ale także, że wszyscy wiedzą o imienninach kolegów. Warunkiem skutecznej komunikacji z mieszkańcami jest efektywna komunikacja wewnętrzna.

Sprawna komunikacja wewnętrzna powinna:

- dostarczać pracownikom informacje niezbędne do sprawnego wykonywania ich czynności;
- zapewnić, że pracownicy wiedzą o wszystkim, co ich dotyczy;
- dostarczać pracownikom informacje dotyczące oceny ich pracy;
- zapewnić pracownikom wsparcie w szczególnie trudnych sprawach;
- proponować nowe rozwiązania;
- pozwalać pracownikom rozumieć politykę organizacji;
- rozwijać integrację pracowników i ich utożsamianie się z misją organizacji.

Można więc powiedzieć, że komunikacja wewnętrzna jest spoiwem organizacji. Bez niej organizacja to zbiór jednostek pracujących indywidualnie. Jeśli komunikacja wewnętrzna jest sprawna – organizacja staje się zespołem będącym wartością dużo większą niż suma tworzących go jednostek.

Jeśli komunikacja wewnętrzna pomiędzy jednostkami samorządu lokalnego, burmistrzem, urzędem i radą nie działa w sposób sprawny, komunikaty, które otrzymają mieszkańcy mogą być sprzeczne lub wprowadzające w błąd. W tym przypadku sprawdza się potoczne stwierdzenie, które mówi, że „informacja częściowa jest gorsza niż brak informa-

cji". W praktyce w administracji publicznej niejednokrotnie zdarza się, że poszczególne jednostki organizacyjne samorządu lokalnego nie posiadają wiedzy o działaniach innych jednostek. Realizacja zadań przez każdą z nich z osobna może przebiegać bez zarzutu w kontekście ich celów jednostkowych, natomiast brak szerszej perspektywy sprawia, że osiągnięcie celów wspólnych dla całej gminy sprawia trudności. Akcent zatem pada na rolę systemu komunikacji wewnętrznej, który musi zapewnić dopływ informacji do pracowników, motywować ich do działania, wspierać współpracę oraz ułatwiać rozwiązywanie konfliktów wewnątrz organizacji.

Powiedzmy jeszcze, jakie należy spełnić warunki, by komunikacja wewnętrzna funkcjonowała sprawnie. Pierwszy warunek to klimat i kultura organizacji – organizacja winna być miejscem, gdzie komunikacja jest akceptowana i wspomagana. Drugi warunek to jasne określenie, co winno być komunikowane i przez kogo. Gdyby bowiem założyć, że wszyscy zawsze muszą wiedzieć wszystko, pracownicy nie robiliby nic poza przekazywaniem i odbieraniem informacji. Muszą istnieć procedury przekazywania informacji. I trzecia kwestia – struktura organizacji umożliwiająca funkcjonowanie komunikacji wewnętrznej, struktura, która wspomaga wielokierunkową komunikację, a nie tworzy uprzywilejowane kanały przekazu.

Komunikacja zewnętrzna

Komunikację zewnętrzną w przypadku samorządu lokalnego można podzielić na tę skierowaną do mieszkańców – nazwijmy ją lokalną i całkowicie zewnętrzną, której odbiorcami są osoby i podmioty gospodarcze spoza terenu gminy, powiatu czy województwa.

Komunikacja lokalna

Postawmy tezę następującą – brak komunikacji (lub komunikacja niesprawna) lokalnego samorządu z mieszkańcami powoduje, że uzyskują oni informacje o funkcjonowaniu samorządu z mediów lub plotek, co – z szacunkiem dla pracy przedstawicieli czwartej władzy – czasami przynosi podobne skutki. I nie jest to sytuacja komfortowa ani dla przedstawicieli samorządu, ani dla członków wspólnoty. Jeśli chcemy, by mieszkańcy uczestniczyli w zarządzaniu, muszą oni być poinformowani, powinni rozumieć system zarządzania gminą (powiatem, województwem) i być świadomi swoich praw i obowiązków. Komunikacja pomiędzy instytucjami lokalnego samorządu a mieszkańcami zachodzi bezustannie. Każdego rodzaju akt wymiany informacji (ustny

bądź pisemny) z mieszkańcem, grupą mieszkańców, organizacją pożytku publicznego jest działaniem komunikacyjnym. Tak więc, aby osiągnąć maksymalnie pozytywny rezultat, możliwie każdy akt komunikacyjny (z wyjątkiem rozmów z mieszkańcami lub ich grupami) powinien być planowany i skierowany do odpowiedniej grupy docelowej [Black 2003, s. 47]. Władze lokalne mają skłonność do postrzegania mieszkańców jako grupy jednorodnej. Segmentacja wspomaga także władze lokalne w rozumieniu oczekiwań poszczególnych grup i pozwala im lepiej te oczekiwania zaspokajać – „grupa odbiorców może być mała lub duża, ale każdą z nich musi charakteryzować wspólnota interesów lub problemów” [Black 2003, s. 49]. Zarządzający samorządem winni umieć zbadać opinię mieszkańców o usługach komunalnych i pozwolić im na formułowanie własnych pomysłów usprawniających te usługi. Zwłaszcza w sytuacji, gdy grupy mieszkańców lub ich organizacje formułują negatywne opinie o samorządzie i jego agendach, sprawne kanały i narzędzia komunikacji mogą zapobiec powstaniu i eskalacji konfliktu. Nie należy zapominać o fundamentalnym warunku decydującym o powodzeniu jakichkolwiek działań komunikacyjnych – o jakości usług komunalnych. Tylko akceptowany przez mieszkańców poziom tych usług stwarza możliwość wymiany informacji. Nawet najdoskonalsze środki komunikacji nie spowodują, że informacja zostanie zaakceptowana, jeśli usługi komunalne oceniane będą źle.

Następna kwestia to sposób postrzegania mieszkańców przez władze lokalne. Jeśli mieszkańcy nie będą traktowani partnersko, to środki komunikacji staną się środkami manipulacji, co wcześniej czy później doprowadzi do delegitymizacji władzy w oczach mieszkańców. Samorządy lokalne, które dotrzymują obietnic, są transparentne, zapewniają wysoki poziom usług komunalnych, budują zaufanie i pozytywną opinię, mogą liczyć na poparcie mieszkańców. Im więcej mieszkańcy wiedzą o działaniach i planach władz lokalnych, tym większe będzie ich zaangażowanie w lokalne sprawy i poczucie odpowiedzialności za nie. Podstawą efektywnej komunikacji pomiędzy władzami lokalnymi a mieszkańcami jest poczucie, że obie strony kierują się wspólnymi wartościami. Bazą dla relacji mieszkaniac – samorząd lokalny jest zaufanie (bądź jego brak). Biorąc udział w głosowaniu mieszkańcy powierzają swą przyszłość wybranym przedstawicielom, udzielając im tym samym kredytu zaufania.

Komunikacja ponadlokalna

Celem komunikacji, skierowanej – jak już powiedzieliśmy – do osób i podmiotów gospodarczych spoza terenu działania danego samorządu

lokalnego. Ten rodzaj komunikacji jest w gruncie rzeczy marketingiem, a jego celem jest zainteresowanie odbiorców gminą (powiatem, województwem). Zainteresowanie powinno przekładać się na pozytywne skutki gospodarcze; jeśli samorząd ma ambicje turystyczne – zwiększoną liczbą turystów, jeśli poszukuje inwestorów – napływem kapitału zewnętrznego. Sylwia Staszewska i Magdalena Wdowicka zwracają uwagę na fakt, że „w dobie ogólnoswiatowych przemian gospodarki, tj. jej globalizacji, rozwój miast przebiega w zupełnie nowych warunkach. Ze względu na ograniczenie roli granic państwowych, rosnącą otwartość gospodarek lokalnych i ich zależność od zmian ogólnoswiatowych, na coraz szerszą skalę pojawia się zjawisko konkurencji między poszczególnymi ośrodkami miejskimi, które stało się współcześnie główną siłą napędową rozwoju miast” [Staszewska, Wdowicka 2005, ss. 91–92]. Zasady marketingu samorządu są tu takie same jak marketingu przedsiębiorstwa: gmina (powiat, województwo) czy raczej jej oferta staje się towarem, który należy „sprzedać”. Wizerunek (image), jak stwierdza Kunczik, „nie jest tylko znakiem handlowym, sloganem łatwym do zapamiętania, ale starannie opracowanym profilem osobowościowym (obrazem) danego człowieka, instytucji, produktu czy usługi. Można kreować indywidualny profil osób instytucji, korporacji. Wykorzystuje się do tego wszystkie najnowsze techniki” [Ryniejska-Kiełdanowicz 2007, s. 47]. Aby sprzedać, trzeba przekonać odbiorców przekazu o jego zaletach (turystycznych i/lub gospodarczych). Marketing jest działaniem typowo rynkowym i trzeba tu jasno powiedzieć, że samorządy konkurują ze sobą w próbach pozyskiwania inwestorów czy turystów.

Jednym z elementów marketingu jest branding, czyli kreowanie marki. Coraz częściej zdarza się, że samorządy opracowują własne strategie marki. Tak jest w przypadku Zachodniopomorskiego Urzędu Marszałkowskiego [Strategia marki województwa...]. We wstępie do dokumentu czytamy: „Funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego w warunkach konkurencyjności, narzuca im konieczność wykorzystywania dostępnych narzędzi zwiększających atrakcyjność inwestycyjną i turystyczną regionu. Nie sposób zjednać inwestorów i nowych turystów bez zbudowania przekonania o korzyściach, jakich mogą tu doświadczyć. Dążąc do wzrostu gospodarczego regionu i zaspokojenia potrzeb jego mieszkańców, władze województwa muszą zabiegać o nowych inwestorów i turystów. Potencjalni inwestorzy i turyści, podejmując decyzję o miejscu lokowania inwestycji lub spędzenia urlopu, w naturalny sposób porównują regiony i wąż ich zalety oraz wady. Szacują możliwy stopień zaspokojenia swoich potrzeb. Korzystając z róż-

nych źródeł informacji, wyrabiają sobie opinie o regionie. Polem walki o nowych inwestorów i turystów jest więc ich percepcja. Zarządzający województwem dysponują możliwościami zarządzania informacjami, a tym samym wpływania na wyobrażenie o regionie” [Strategia marki województwa...]. Autorzy strategii definiują markę regionu w sposób następujący: „Marka regionu to zdefiniowany na podstawie badań i analiz czytelny komunikat pozytywnie wyróżniający województwo od innych regionów” [Strategia marki województwa...]. Określone zostały cele opracowania strategii – budowa silnej tożsamości mieszkańców, zaznaczenie zachodniopomorskiego w świadomości Polaków jako regionu dynamicznego i atrakcyjnego „do życia i wypoczynku” a w świadomości Europejczyków jako krainy uosabiającej zarówno najatrakcyjniejsze cechy marki Polski, jak i będącej wyjątkową mieszanką atrakcji pogranicza (Euroregionu) oraz funkcje marki – stworzenie warunków do rozwoju zasobów ludzkich i poprawa konkurencyjności Województwa Zachodniopomorskiego. Opisano także metodologię zdefiniowania systemu tożsamości marki. Pierwszym etapem jest zbieranie informacji i definiowanie założeń. Jest to etap polegający na zebraniu istniejących materiałów określających sytuację komunikacyjną regionu, a także na przeprowadzeniu niezbędnych badań identyfikujących potencjał regionu oraz funkcjonujący wizerunek. Niezbędne badania muszą dać nam odpowiedź na pytania: jak jesteśmy postrzegani przez mieszkańców innych regionów kraju, jakie posiadamy znane i swoiste atrakcje, co może nas pozytywnie wyróżniać od mieszkańców sąsiednich regionów. Kolejny etap polega na znalezieniu idei przewodniej, która powinna gwarantować właściwe pozycjonowanie marki regionu w świadomości odbiorców. Trudność tego etapu polega na znalezieniu atrakcyjnego i wolnego „miejsca” w świadomości odbiorców marki. Musimy więc określić, co szczególnego i atrakcyjnego powinniśmy komunikować, czego nie posiadają inne województwa. Cechy wyróżniające nasz region muszą być uniwersalne i stanowić atrakcję zarówno dla turystów, jak i inwestorów. Nie można więc wyróżnikiem regionu czynić konkretnej atrakcji turystycznej. Należy dążyć do wyszukania cechy na poziomie systemu wartości odbiorców, np. związanych z tradycją, dynamiką rozwoju, rzetelnością, otwartością itp..

Warto jeszcze przytoczyć konkluzję autorów strategii: „Marka to przede wszystkim wielopoziomowy komunikat, funkcjonujący zarówno w wymiarze werbalnym, jak i wizualnym oraz emocjonalnym. Definiując strategię marki regionu, musimy uwzględnić podstawowe aspekty procesu komunikacji, w tym komunikat i jego odbiorcę” [Strategia marki województwa...].

Zakończenie

Wydaje się, że konieczność posiadania przez różne szczeble samorządu terytorialnego strategii komunikacji społecznej jest dobrze uzasadniona. Dlaczego więc tak niewiele z nich posiada taki dokument albo dysponuje opracowaniem częściowym, uwzględniającym tylko niektóre elementy całościowej strategii? Albo przygotowuje strategię nieobejmującą wszystkich elementów procesu tworzenia i implementacji strategii, który winien obejmować podstawowe cztery etapy: badanie, planowanie, działanie, ewaluacja. Jeśli brakuje np. ewaluacji, nie może być mowy o racjonalnie uzasadnionych korektach. Jedną z przyczyn jest na pewno inflacja strategii – każdy samorząd posiada ich kilka; do opracowania jednych zmuszony jest przez przepisy, innych – chęcią ubiegania się o środki europejskie. Więc na kolejne nie ma ochoty. Innym powodem jest zapewne niechęć do programów „miękkich”, w wyniku realizacji których nie powstaje nic materialnego; konieczne zaś jest podejmowanie działań, ocenianych przez wielu szefów samorządów jako ograniczające ich władzę. Nowoczesna administracja publiczna, funkcjonująca na zasadach zbliżonych do podmiotów gospodarczych, jest świadoma znaczenia reputacji i relacji z otoczeniem. Miasto postrzegane jest jako produkt, a zadaniem administracji jest zarządzanie jego marką, w taki sposób, aby był on atrakcyjny dla różnych grup odbiorców – mieszkańców, inwestorów, turystów. Szczególnie ważnym w kontekście misji administracji jest zatem „kształtowanie wizerunku gminy, miasta, miejscowości, który powstaje głównie na tle doświadczeń obywateli w kontaktach z lokalnymi władzami oraz stanowi ocenę rezultatów działalności tych władz w sprawach istotnych dla społeczeństwa”. [Knecht 2009, s. 34]. Skuteczna komunikacja grup odbiorców z władzami samorządowymi decyduje o powodzeniu tej misji.

Świadomość znaczenia komunikacji społecznej będzie na pewno wzrastać. Nie może być inaczej. Gdyby miało być, znaleźlibyśmy się w sytuacji, którą blisko dwieście lat temu opisał James Madison, jeden z amerykańskich Ojców Założycieli i czwarty Prezydent: „Demokratyczny rząd, niedysponujący informacją obywatelską i środkami jej pozyskiwania, to niewiele więcej niż wstęp do farsy lub tragedii, albo – co najbardziej prawdopodobne – obu. Wiedza zawsze będzie panowała nad ignorancją i ludzie, którzy chcą rządzić się sami muszą uzbroić się w siłę, którą daje wiedza” [*The Founders' Constitution*]¹.

Właściwym kierunkiem działania, zalecanym właśnie dla jednostek samorządu terytorialnego, byłoby wprowadzenie obligatoryjnego tworzenia strategii skutecznej komunikacji. Tak, jak samorządy są obecnie zobligowane do tworzenia strategii rozwoju na kolejne lata funkcyjono-

wania, co pozwala na skuteczne planowanie dalszych kroków działania i rozwoju w kolejnych kadencjach samorządu, tak warto zobligować jednostki samorządu terytorialnego do budowania strategii skutecznej komunikacji i to zarówno na szczeblu wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Niewątpliwie przyniesie to pozytywne skutki i to w niezbyt odległym czasie, co także przełoży się na ich rozwój.

Bibliografia

Black S. (2003), *Public relations*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków, wydanie IV.

Hausner J. (red), Górniak J., Kołdras S., Mazur S., Paszkowska R. (1999), *Komunikacja i partycypacja społeczna*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.

Fleischer M. (2003), *Corporate identity i public relations*, Dolnośląska Szkoła Wyższa Edukacji Towarzystwa Wiedzy Powszechnej, Wrocław.

Knecht Z. (2006), *Public relations w administracji publicznej. Teoria, praktyka, badania*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.

Ryniejska-Kiełdanowicz M. (2007), *Public relations Polski w okresie kandydowania do Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.

Siwko M. (2001), *Kształtowanie wizerunku regionu środkowopomorskiego. Materiały pomocnicze do przedmiotu „Public relations”*, Politechnika Koszalińska, Koszalin.

Staszewska S., Wdowicka M. (2005), *Możliwości aktywizacji gospodarczej małych miast w Polsce w warunkach rosnącej konkurencji międzynarodowej* [w:] K. Heffner (red.), *Małe miasta a rozwój lokalny i regionalny*, Akademia Ekonomiczna im. Karola Adamieckiego, Katowice.

Źródła online:

1) Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego: *Strategia marki województwa zachodniopomorskiego*, źródło online:

<http://www.morzeprzygody.eu/wp-content/uploads/2012/05/Strategia-marki.pdf>, dostęp z 10.11.2014.

2) *The Founders' Constitution*, źródło online: <http://presspubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch18s35.html>, dostęp z 16.11.2014.

3) Konkurs Markowy Samorząd, źródło online:

http://markowysamorząd.pl/news,gmina_długoleka_inwestycje_31.html,dostęp: 15.11.2014.

Michał Turniak⁸⁹

Spółeczna Akademia Nauk

Potencjał wykorzystania techniki *reverse placement* w marketingu terytorialnym

The Reverse Product Placement Potential in Territorial Marketing

Abstract: Simulacra, according to J. Baudrillard, is a symbol that is connected with a fiction. Such symbol has a potential to become a resource in territorial marketing. Using a reverse product placement technique it is possible to name several kinds of simulacra usage basing on the level of its diversity from the empirical reality. The aim of this paper is to present the possibilities of simulacra usage and the advantages and problems with this process.

Key words: territorial marketing, reverse product placement.

Wstęp

Jednym z podstawowych zadań stawianych przed marketingiem terytorialnym jest wykorzystywanie i promowanie użyteczności zasobów danego terytorium. Oprócz zasobów o charakterze materialnym, można wyróżnić również istotne zasoby o charakterze symbolicznym, których wartość będzie wzrastała wraz z rozwojem społeczeństwa informacyjnego. Szczególnym przypadkiem tego typu zasobów są symbole powiązane z fikcją, tzw. symulakry, których potencjał wykorzystania

⁸⁹ mturniak@spoleczna.pl

w marketingu terytorialnym nie doczekał się jeszcze szerokiego opracowania teoretycznego. Technika marketingową, oferującą największe możliwości praktycznego wykorzystania symulakrów, wydaje się reverse product placement, nazywany również odwrotnym lokowaniem produktu. Celem artykułu jest analiza potencjału powiązania symulakrów z techniką odwrotnego lokowania produktów w zakresie marketingu terytorialnego, a w szczególności możliwości identyfikacji nowego rodzaju zasobów terytorialnych.

Marketing terytorialny

Zgodnie z ujęciem A. Szromika [2007, s. 14], genezę marketingu terytorialnego należy wiązać z przekształceniami ogólnych koncepcji marketingowych dokonanych przez Ph. Kotlera w latach 70-tych. Wtedy to, wraz z pojawieniem się idei marketingu, opartej na aspekcie relacji wymiennych, wyłonił się szereg specjalizacji analizujących wymianę wartości bazujących na różnorodnych źródłach, tj.: dobra inwestycyjne, idee, usługi, technologie, nieruchomości, organizacje, przedsięwzięcia, osoby, a także miejsca [Sułkowski 2014].

Czynniki i motywy rozwoju koncepcji marketingu terytorialnego zostały przedstawione przez P. Hetzela [1997] oraz V. Girard [1997] w zbiorowej publikacji pod redakcją T. Domańskiego. Zestawienie proponowanych przez obu autorów czynników zostało na potrzeby niniejszej publikacji umieszczone w tabeli.

Tabela 1. Zestawienie czynników rozwoju marketingu terytorialnego

Koncepcja P. Hetzela	Koncepcja V. Girard
Równoważenie działaniami lokalnymi globalnych procesów rozwoju	Regionalizacja
Konieczność kształtowania tożsamości miast i regionów wobec kryzysu obecnej cywilizacji	Trudności natury gospodarczej
Akcentowanie relacji władzy z mieszkańcami	Wzrost bezrobocia
Kryzys doktryn teoretyczno-ideologicznych funkcjonowania i określania istoty jednostek osadniczych	Rozwój sektora usług

Źródło: T. Domański (red.), *Marketing terytorialny*, wyd. UŁ, Łódź 1997.

Głównym obiektem zainteresowań marketingu terytorialnego jest produkt terytorialny określany przez Szromika [2007, ss. 118–119] jako skumulowana użyteczność w aspekcie społeczno-ekonomicznym danego obszaru terytorialnego lub miejsca, która jest oferowana klientom

wewnętrznym i zewnętrznym w celu zaspokojenia ich potrzeb materialnych i niematerialnych, aktualnych i długookresowych, mających charakter konsumpcyjny i inwestycyjny. Podstawową korzyścią oferowaną interesantom, przebywającym na danym obszarze stale lub okresowo, jest sposobność do zaspokajania potrzeb własnych poprzez wykorzystywanie zasobów miejscowych mających charakter: naturalny, intelektualny, społeczny, kulturalny i infrastrukturalny. Zasoby jednostki osadniczej są z nią związane w sposób nierozzerwalny i charakterystyczny tylko dla niej. V. Girard [1997] dokonuje podziału zasobów jednostki osadniczej stanowiących podstawę dla marketingu terytorialnego na mix organizacyjny (odnoszącego się do lokalnych społeczności oraz organizacji) oraz mix terytorialny (charakteryzujący zasoby materialne danego obszaru). Elementy składające się na mix terytorialny obejmują:

- organiczne (historia, kultura oraz powiązania wewnętrzne i zewnętrzne),
- ekonomiczne (obecność na danym obszarze w przeszłości oraz obecnie jednostek powiązanych z różnymi gałęziami przemysłu),
- geograficzne (ukształtowanie terenu, struktura geologiczna, klimat, sieć hydrologiczna, itp. oraz wpływ tych czynników na tożsamość mieszkańców, organizację i lokalizację działań ekonomicznych),
- symboliczne (elementy kreujące tożsamość wizualną i kulturową danego obszaru, np. pejzaże czy architektura).

Biorąc pod uwagę specyfikę funkcjonowania terytorium w wymiarze marketingowym, bardzo istotne będą takie koncepcje, jak marketing usług, marketing relacji, a w szczególności marketing doświadczeń (z racji charakteryzowania się najszerszym polem odniesienia). Zgodnie z ujęciem B.H Schmitta [1999, ss. 25–29] marketing doświadczeń opiera się na czterech głównych założeniach:

- koncentracja na doświadczeniach konsumenta, które są wynikiem kontaktu lub uczestnictwa w pewnych sytuacjach związanych z ofertą (przez co istotniejsze są reakcje konsumenta i mechanizmy relacji z ofertą od jej cech fizycznych, a wartość o charakterze czysto funkcjonalnym jest zastępowana wartościami sensorycznymi, emocjonalnymi, poznawczymi oraz relacyjnymi),
- koncentracja na sytuacji konsumpcyjnej, która stanowi problem decyzyjny konsumenta powstający w wyniku konieczności zrealizowania jakiejś potrzeby (przez co możliwe jest odejście od konkurencji w ramach ustalonej kategorii produktowej, np. zarzucenie anali-

zy cech konkurencyjnych past do zębów na rzecz określenia charakterystyki sytuacji „higiena jamy ustnej po posiłku”),

- przyjęcie emocjonalno-racjonalnej dychotomii zachowań konsumenta (w wyniku odrzucenia paradygmatu o czysto racjonalnym zachowaniu konsumenta na rynku wyrażanego w koncepcji *homo oeconomicus*, możliwa jest analiza wpływu czynników o charakterze emocjonalnym, jak np. postrzegany wizerunek typowego konsumenta danej marki, sugerowane warunki użytkowania itp.),
- wykorzystanie eklektycznych metod badawczych charakteryzujących się wysokim dostosowaniem do problemu badawczego oraz równorzędnym traktowaniem metod ilościowych i jakościowych (dzięki czemu możliwe jest uzyskanie od konsumentów zarówno werbalizacji, jak i wizualizacji danego zagadnienia).

Product placement i reverse product placement

Sytuacja, w której istniejące marki są umieszczane w dziełach popkulturowych w celach promocyjnych jest dość dobrze znana i nosi nazwę techniki *product placement*, w Polsce tłumaczonej jako lokowanie produktu. Polskie ustawodawstwo zajęło się problematyką tej techniki stosunkowo niedawno, gdyż dopiero nowelizacja Ustawy o radiofonii i telewizji [Dz. U. z 2011 r. Nr 85, poz. 459] w oparciu o Dyrektywę unijną 2010/13/UE wprowadziła odpowiednie pojęcia, gdzie:

- „- ukrytym przekazem handlowym jest przedstawianie w audycjach towarów, usług, nazwy, firmy, znaku towarowego lub działalności przedsiębiorcy będącego producentem towaru lub świadczącego usługi, jeżeli zamiarem dostawcy usługi medialnej, w szczególności związanym z wynagrodzeniem lub uzyskaniem innej korzyści, jest osiągnięcie skutku reklamowego oraz możliwe jest wprowadzenie publiczności w błąd co do charakteru przekazu;
- lokowaniem produktu jest przekaz handlowy, polegający na przedstawieniu lub nawiązywaniu do towaru, usługi lub ich znaku towarowego w taki sposób, że stanowią one element samej audycji w zamian za opłatę lub podobne wynagrodzenie, a także w postaci nieodpłatnego udostępnienia towaru lub usługi;
- lokowaniem tematu jest przekaz handlowy polegający na nawiązywaniu do towaru, usługi lub ich znaku towarowego w scenariuszu lub liście dialogowej audycji w zamian za opłatę lub podobne wynagrodzenie”.

Z marketingowego punktu widzenia wykorzystanie techniki *product placement* jest wysoce atrakcyjne z kilku względów:

- pozwala na zdystansowanie treści komunikatu promocyjnego od formuły przekazu reklamowego, który przez wielu odbiorców jest uznawany za niewiarygodny i natarczywy,
- umożliwia wielokrotne rozprzestrzenianie komunikatu promocyjnego w przypadku reemisji danego dzieła,
- ułatwia wywołania zjawiska immersji, poprzez pozostawanie w tle akcji danego dzieła popkulturowego (których jednym z głównych zadań jest właśnie zapewnienie odbiorcy wrażenia zanurzenia w obserwowanym świecie przedstawionym i sytuacjach, co odpowiada za zjawisko immersji),
- pozwala na ukazanie całego spektrum zalet danej oferty, zarówno w wymiarze racjonalnym (np. poprzez ukazanie praktyki jego wykorzystania), jak i emocjonalnym (m. in.: w wyniku zintegrowania wizerunku oferty z kontekstem, np. osobą bohatera, emocjonalną relacją itp.).

Dla marketingu terytorialnego szczególnie interesującym rodzajem *product placement* jest *country-placement*, stosowany przez regiony, terytoria, państwa lub miasta w celu wykształcenia pożądaných potrzeb u potencjalnych klientów. Odgrywa on znamioną rolę w branży turystycznej, obrotu nieruchomościami oraz inwestycji lokalnych [Urbaniec 2010, s. 147]. Przedstawienie walorów poszczególnych terenów oraz budynków, a także ich znaczenie dla akcji i fabuły mogą wypromować istniejące obiekty, a nawet nadać im dodatkowego kolorytu (co jest związane z możliwością kreowania fikcji w świecie przedstawionym, czego kwintesencją są symulakry). Przykładami wykorzystania techniki *co-untry-placement* w polskich mediach ostatnich lat to m.in.:

- Madera będąca celem wczasów bohaterów serialu „Teraz albo nigdy”,
- Sandomierz (w szczególności Starówka), gdzie rozgrywa się akcja serialu „Ojciec Mateusz”,
- Łódź, w której rozgrywa się akcja serialu „Komisarz Aleks”.

Techniką powiązaną z *product placement*, stanowiącą główny obiekt zainteresowania niniejszego artykułu, jest *reverse product placement* lub odwrotne lokowanie produktu. Jest to technika wykorzystująca proces przeciwstawny do zwykłego lokowania produktu, zastępująca realną ofertę, markę, czy kategorię obiektem fikcyjnym, czego przykładem może być: piłka do siatkówki „Cast away” firmy Wilson (wy-

korzystająca piłkę wykreowaną w filmie „Cast away. Poza światem”) [<http://www.wilson.com/en-us/volleyball/balls/cast-away-volleyball/>, pobrano: 21.09.2014] oraz szereg publikacji stworzonych na wzór symulakru pojawiającego się na ekranie, np.: powieść „God hates us all” wydana pod nazwiskiem Hanka Moodiego (fikcyjnego bohatera serialu „Callifornication”) [<http://www.amazon.com/God-Hates-All-Hank-Moody/dp/1416598235>, pobrano: 28.01.2013], powieść „Kaktus w sercu” wydana pod nazwiskiem Barbary Jasnyk (fikcyjnej bohaterki serialu „Teraz albo nigdy”) [http://www.tvsklep.pl/produkty_tvn/kaktus_w_sercu, pobrano: 21.09.2014] oraz książka kucharska „Zapraszam do stołu”, wydana pod nazwiskiem Jerzego Knappe (fikcyjnego bohatera serialu „Przepis na życie”) [http://www.tvsklep.pl/kuchnia/zapraszam_do_stolu_ksiadzka_kucharska_jerzego_knappe, pobrano: 21.09.2014], cukierki z uniwersum Harrego Pottera „Bertie Bott’s Every Flavor Beans” [<http://www.jellybelly.com/candies/bertie%20botts%20every%20flavor%20beans>, pobrano: 21.09.2014], których zasady działania i całej gamy oferty nie da się odtworzyć [Muzellec, Lynn 2010, ss. 1–7]. Z kolei A. Sznajder [2014, s. 166] zwraca uwagę na coraz intensywniejsze wykorzystanie techniki reverse product placement w grach mobilnych.

Interesujące przykłady działania techniki *reverse product placement* na polskim rynku zostały odnotowane przez M. Gębarowskiego [2007, s. 38]:

- marka piwa Mocne full stworzona na potrzeby serialu „Świat według Kiepskich” i przez krótki czas dostępna w sklepach,
- marka wody mineralnej Dar Grabiny obecnej w serialu „M jak miłość”, której wspomagana rozpoznawalność w 2004 roku wynosiła 80%, ale nigdy nie trafiła do produkcji i dystrybucji.

Podstawa skuteczności oddziaływania techniki lokowania produktu w dziełach popkulturowych opiera się na mechanizmie tworzenia świata przedstawionego, który przez odbiorcę będzie postrzegany jako rzeczywisty lub tę rzeczywistość wiernie odwzorowujący. Pomocne w analizie tego procesu będą teorie mimesis i symulakry oraz zjawisko mistyfikacji. Proces interpretowania przez człowieka rzeczywistości medialnej oraz fikcyjnych uniwersów jako prawdziwych doświadczeń wyjaśniać można na gruncie psychologii ewolucyjnej, a w szczególności koncepcji tzw. „Zasady Sawanny”. Zakłada ona, że umysły współczesnych ludzi są dobrze dostosowane do radzenia sobie z problemami, z którymi musieli radzić sobie na co dzień nasi przodkowie, gdyż dla ich sprawnego rozwiązywania wykształciły się wyspecjalizowane moduły umysłowe [Kanazawa 2006, ss. 27–36]. Przekazy medialne stano-

wią wyzwanie interpretacyjne dla naszego umysłu, gdyż ludzki mózg rozwijał się w warunkach, w których wszystkie postrzegane przedmioty musiały być realne, a zatem wszystko, co sprawiało wrażenie ruchu w kierunku obserwatora faktycznie to robiło i jedynie fizycznie istniejący ludzie przejawiali wobec innych zachowania o charakterze społecznym. W związku z tym współczesne media wchodzi w interakcję z mózgami, których konstrukcja i zasady funkcjonowania zostały ustalone setki tysięcy lat temu, przez co zdarza się, że odbiorca zamiast analizy, co symbolizuje dany przekaz, kto jest jego nadawcą i w jakim celu została ona stworzona, myśli jedynie, co powinien zrobić [Reeves, Nass 2000, ss. 24–25].

Ewa Urbaniec [2010, ss. 134–135] w swojej monografii o technice product placement powołuje się na teorie J. Baudrillarda, który akcentuje próby osiągnięcia przez przekazy filmowe zbieżności zarówno z rzeczywistością, jak również ze specyficzną odmianą odwzorowania tej rzeczywistości w innych dziełach filmowych i telewizyjnych. Wyłaniająca się z tego dialektycznego procesu pozorna sprzeczność stanowi jednak wzorcowy przykład hiperrealności, a jednymi z elementów, które pozwalają na łączenie obu rzeczywistości – fikcyjnej i realnej w jednym dziele, są dobra konsumpcyjne i przedmioty codziennego użytku. Autorka zauważa, że to właśnie ten proces stał się podstawową determinantą dynamicznego rozwoju i przeobrażeń techniki product placement. Kontekst występowania produktu w mediach, oferowany przez technikę product placement, jako element zarówno odtwarzający rzeczywistość, jak i kreujący fikcję u boku bohaterów, pozwala na przyjęcie przez sam produkt roli bohatera, tworząc na ekranie symulakr. Dla pełniejszego zrozumienia znaczenia tego procesu konieczne jest zgłębienie różnic pomiędzy naśladowaniem rzeczywistości w mediach (wyrażającej się zasadą mimesis), interpretowaniem przez odbiorców nierzeczywistych obiektów jako realnych (co stanowi sedno istnienia symulakr), a także celowego wprowadzania odbiorcy w błąd (czyli tworzenia mistyfikacji).

Mimesis, symulakry oraz mistyfikacje

Kategoria mimesis nie jest narzędziem pozwalającym na tworzenie sztuki, ale podstawowym elementem tworzącym sztukę per se. Rzeczywistość empiryczna jako kopia świata idei, a dzieło sztuki jako kopia rzeczywistości realnej, miała się charakteryzować nikłą wartością poznawczą. Wskazywało to na znaczące ograniczenie kreowanych przedstawień fikcyjnych światów – świat realny jest modelem dla kopii i przedstawionego, stanowiącego kolejną kopię. Twórca nie musiał

koniecznie naśladować tego, co się wydarzyło, ale odwzorowywać to, co mogłoby się wydarzyć jako działanie o charakterze intencjonalnym i celowym. Świat przedstawiony dzieła sztuki, wykorzystujący zasadę mimesis, powinien być reprezentacją rzeczywistości empirycznej, poprzez jej odsłanianie i prezentowanie. W najmłodszej literaturze obecna jest przetworzona kategoria mimesis, tzw. mimesis krzywego zwierciadła, gdzie świat przedstawiony, zbudowany na zasadach klasycznego mimesis, musi bazować na takich wydarzeniach, które stanowią celowy wybór twórcy, służąc całości sensów dzieła [Pieniążek 2005, s. 18].

Według ujęcia arystotelesowskiego, rozwój każdego świata przedstawionego zasadza się na przenikaniu *datum* oraz *novum*, czyli grze powtórzeń oraz innowacji. Działanie mimetyczne prowadzi do osadzenia prezentowanego obiektu w konkretnym zdarzeniu (*praxis*) oraz rzeczywistość dyktowanej strukturą zdarzeń (*mythos*), co łącznie przybiera postać horyzontu, uniwersum lub świata przedstawionego. Natomiast ogólnym celem i zasadą funkcjonowania systemów kreujących odczucie mimesis jest immersja, czyli umożliwienie odbiorcy identyfikacji, wczucia oraz zanurzenia w przedstawionym świecie [Banaszkiewicz 2011, s. 38].

Odczucie mimesis oraz immersji może być na tyle silne, że pozwala na wytworzenie u odbiorcy iluzji realności fikcyjnej sytuacji lub postaci, tworząc tym samym symulakr. Różnica pomiędzy mimesis, symulakrem oraz mistyfikacją niestety nie jest wyraźna. Bardzo trudno jest precyzyjnie określić, jakie informacje i w jakiej formie muszą zostać zaprezentowane odbiorcy ostrzegając o nierealności prezentowanej sytuacji, aby uchronić się przed posadzeniem o celowe wprowadzanie w błąd. Jest to tym trudniejsze, gdyż w przypadku pewnych informacji, to sami odbiorcy mogą być wewnętrznie zmotywowani do interpretowania prezentowanych im treści jako prawdziwych i odrzucania lub pomijania wszelkich ostrzeżeń oraz wyjaśnień.

Stosowanie technik uwiarygadniających wobec prezentowanej odbiorcom fabuły zostało wykorzystane w licznych dziełach popkulturowych ostatnich lat, m.in.:

- serial telewizyjny „The X Files”, w którym po raz pierwszy zaczęto wprowadzać elementy uwiarygadniające wydarzenia fabularne, była to jednak bardzo skromna akcja ograniczająca się do podawania na początku nowej sceny w danym odcinku precyzyjnej lokalizacji miejsca zdarzeń oraz dokładnej daty i godziny [<http://www.ew.com/ew/article/0,,301487,00.html>, pobrano 20.09.2014],
- paradokumentalny film „The Blair Witch Project” utrzymany w konwencji horroru, w którym wykreowano wrażenie realnego rozwią-

zania zagadki zaginionych studentów, których akcja poszukiwawcza była prowadzona jak prawdziwa przy wykorzystaniu przestrzeni publicznej amerykańskiego kampusu studenckiego, najbliższych okolic zamieszkania „zaginionych” oraz Internetu [<http://edition.cnn.com/SHOWBIZ/Movies/9907/27/blair.witch/>, pobrano 20.09.2014]. Oficjalna strona internetowa filmu prezentowała również kreowane na prawdziwe relacje z działań policji oraz tradycyjnych mediów zaangażowanych w poszukiwania, a także wywiadów z rodzinami [<http://blairwitch.com/aftermath.html>, pobrano 20.09.2014],

- serial telewizyjny „NCIS”, w którym wszystkim bohaterom stworzono profile w portalu MySpace jako realnym osobom, a nie fikcyjnym postaciom fabularnym [<http://www.myspace.com/springydinozzo>, pobrano 20.09.2014].

Rozważania nad mistyfikacjami oraz możliwościami ich wykorzystania w marketingu w niniejszym opracowaniu mają głównie charakter demarkacyjny, czyli wyraźnego zaznaczenia granicy zakresu pojęć mimesis oraz symulakra. Można jednak zauważyć, że efekt żywiołowych reakcji na prezentowane odbiorcom symulakry pojawiały się w reakcji na mimetyczne dzieła sztuki od czasów starożytności, ale uległy znacznej intensyfikacji wraz z pojawieniem się mediów wiernie odwzorowujących szerokie spektrum rzeczywistość. Ponadto symulakry wywołujące silne emocje (zarówno pozytywne, jak i negatywne) utrudniają odbiorcy odróżnienie ich od rzeczywistych obiektów. Podobny efekt będzie dawało zastosowanie elementów i technik uwiarygadniających, takich jak: operowanie sprecyzowanymi datami, wykorzystanie odniesień do znanych miejsc i obiektów czy wykreowanie w Internecie odpowiednich stron lub kont.

Oddziaływanie zasady mimesis na światy przedstawione oraz występowanie w nich symulakr powoduje, że istnieje możliwość, aby umieszczona w dziele popkulturowym oferta, która nigdy fizycznie nie istniała, została przez odbiorców zinterpretowana jako prawdziwa. Jeżeli jest to futurystyczny produkt istniejącej marki, wtedy mamy do czynienia z przypadkiem futuristischer placement (np. McDonalds, Lexus, Audi). Jeżeli jednak ani lokowany produkt, ani jego marka nigdy nie istniały w realnym świecie wtedy jest to przypadek reverse product placement, techniki znacznie młodszej i znacznie słabiej poznanej, ale oferującej ogromny potencjał. Pojawiają się jednakże opinie wysoce sceptyczne i nastawione w sposób krytyczny do możliwości szerokiego wykorzystania tego rodzaju praktyk, z racji tego, że hiperrealność symulakrów może prowadzić do utraty wartości tradycyjnych, realnych obiektów, tym samym prowadząc do ich całkowitego zaniku. [Cabaj 2010, s.

77]. Do pełnego zrozumienia mechanizmów techniki reverse placement konieczne jest poznanie specyfiki tworzenia i funkcjonowania różnych rodzajów fikcyjnych uniwersów.

Fikcyjne uniwersa

Fikcyjne uniwersum lub fikcyjny świat jest sztucznym tworem, charakteryzującym się wewnętrzną spójnością oraz posiadającym elementy odróżniające go od realnego świata. Elementy te mogą przyjmować różnorodne nasycenie ingerencji w znany ludziom obraz świata, od zaledwie drobnej ingerencji w realny świat, jak np. fikcyjni bohaterowie czy zdarzenia, aż do kreacji zupełnie odmiennego mechanizmu funkcjonowania świata, niewykazującego zbieżności z realnym światem nawet w aspekcie zasad zachowania się czasu i materii. Z kolei charakterystyka wprowadzonych elementów będzie odpowiedzialna za klasyfikację danego uniwersum, jako fantasy, science-fiction, historii alternatywnej lub bliskiej realizmowi.

Fikcyjne uniwersum musi posiadać dwa podstawowe elementy lub całe systemy [Malmagren 1988, s. 265]:

- świat, na który składają się postaci, lokacje i przedmioty, a także stan wiedzy, wierzenia, itp.,
- treść lub opowiadaną historię, w której dokonywane jest powiązanie poszczególnych elementów świata tworzonych na podstawie zbioru zasad ustalających możliwe związki i interakcje.

Koncepcja fikcyjnego uniwersum opiera się na zagadnieniu świata przedstawionego, który ma charakteryzować ogół świata, w którym rozgrywa się akcja danego utworu. To właśnie świat przedstawiony tworzy główny składnik funkcji poznawczej, stanowiąc w mniejszym lub większym stopniu odpowiednik ludzkiej rzeczywistości w zakresie: psychologii, socjologii, historii. Podstawowe elementy świata przedstawionego to: następstwo w czasie, związki przyczynowo-skutkowe, motywacja zachowania poszczególnych postaci oraz całych opisywanych zdarzeń. Jeżeli charakterystyka tych elementów jest zgodna ze stereotypowymi schematami poznawczymi odbiorcy, to wtedy świat przedstawiony ma cechy realistyczne lub bliskie realizmowi, jeżeli charakterystyka elementów w jakimś zakresie odbiega od tych schematów poznawczych, mamy wtedy do czynienia z ogólnie ujmowaną fantastyką.

Jedną z właściwości świata przedstawionego jest fikcja literacka, zakładająca, że mogą pojawiać się różnice względem świata realnego, poznawanego empirycznie przez odbiorców. Ponadto niezależnie od tego,

czy świat przedstawiony jest realistyczny czy fantastyczny mogą pojawiać się elementy zgodne ze światem rzeczywistym. Fikcja literacka może dla odbiorcy pełnić funkcję poznawczą, jeżeli elementy, które się na nią składają, są ograniczane za pomocą prawdopodobieństwa. Oznacza to, że w każdym fikcyjnym uniwersum pojawiać się będą elementy świata przedstawionego, które nie będą miały swojego bezpośredniego odpowiednika w realnym świecie oraz mogą stanowić czynniki identyfikacji danego uniwersum. Szczególnie obiecujące ze względów marketingowych są te z nich, którym można nadać wymiar wizualny lub fizyczny, a następnie wytworzyć ich odpowiednik w realnym świecie. Dlatego też z punktu widzenia potencjału marketingowego fikcyjnego uniwersum wyjątkowo cenne powinny być wszelkie unikalne przejawy kultury materialnej, czyli artefakty fizyczne (artefakty behawioralne oraz językowe mogą również stanowić istotne elementy wyróżniające świata przedstawionego w danym uniwersum, ale możliwości ich przetworzenia do postaci realnych ofert rynkowych są niewielkie). Ogół elementów możliwych do wykreowania na podstawie danego fikcyjnego uniwersum podlega zasadzie mimesis ciągów, gdyż dla odbiorcy porządek oryginałów oraz ich naśladowań nie jest sprawą kluczową w jego odbiorze i ocenie. Istotny jest jednak zakres podobieństwa pomiędzy poszczególnymi powiązаныmi ze sobą elementami nawiązującymi do danego uniwersum (takimi jak: filmy i seriale, komiksy, gry komputerowe, gadżety, parki rozrywki, itp.) [Banaszkiewicz 2011, s. 239].

Potencjał techniki *reverse placement* w marketingu terytorialnym

Wspomniana wcześniej wysoka różnorodność fikcyjnych uniwersów pod kątem zbieżności świata przedstawionego z realnym światem stwarza podstawy do wykorzystania tej techniki również w ramach marketingu terytorialnego. Podobnie jak w przypadku artefaktów materialnych wprowadzanych na rynek, tak i w terytorialnym reverse placement możemy mieć do czynienia z różnymi poziomami fikcji oraz różnymi metodami ich marketingowego wykorzystania. Biorąc pod uwagę poziom fikcji zastosowanej do kreacji świata przedstawionego możemy wyróżnić następujące typy obiektów i terytoriów:

- fikcyjne symbolicznie, istniejące realnie, ale zmodyfikowane w wymiarze interpretacji symbolicznej,
- kompilowane realistycznie, będące połączeniem co najmniej dwóch realnych obiektów,

- kompilowane nierealistycznie, są połączeniem realnie istniejących obiektów z obiektami w pełni fikcyjnymi,
- substytucyjne, gdzie realnie istniejący obiekt jest wykorzystywany zamiast obiektu w pełni fikcyjnego.

Rodzaje marketingowego wykorzystania terytorialnego *reverse placement* ze względu na cechy symulaków:

- przeniesienie w pełni realistyczne, występuje kiedy możliwe jest oddanie wszystkich cech i charakterystyk fikcyjnego obiektu w realnym świecie (w skali terytorialnej wykonalne jedynie dla fikcji symbolicznej oraz kompilacji realistycznej poprzez wykorzystanie różnorodnych nośników informacyjnych – czego przykładem mogą być wycieczki śladami różnorodnych dzieł fikcyjnych, jak chociażby wycieczki po Wrocławiu śladami Eberharda Mocka z powieści „Widma w mieście Breslau” czy po Sandomierzu śladami serialu „Ojciec Mateusz” itp.),
- przeniesienie pośrednie, w wyniku odwzorowania jedynie realistycznych cech fikcyjnego obiektu (makiety lub tematyczne parki rozrywki odtwarzające wygląd i historię danego budynku lub terenu z jego reprezentacji w utworach fikcyjnych – efekt ten jest wykorzystywany w przypadku dokumentacji fotograficznej z planów zdjęciowych produkcji filmowych ukazujących przekształcenia rzeczywistej struktury przestrzeni miejskiej do postaci fikcji prezentowanej na ekranie lub umożliwienie zwiedzania samego planu zdjęciowego po zakończeniu produkcji, najbardziej wymagającą opcją jest jednak stworzenie tematycznego parku rozrywki oferującego zwiedzającym podobne przeświadczenie o realności, jak w przypadku kontaktu z oryginalnym symulakrem – niewykorzystanym potencjałem w polskich warunkach są obiekty takie jak: fabryka Borowieckiego z „Ziemi obiecanej” lub wiedźmińskie siedliszczce Khaer Morhen z uniwersum wiedźmińskiego),
- przeniesienie w pełni wirtualne ma miejsce w przypadku odwzorowania całości lub części cech obiektu w jednym lub kilku generatorach rzeczywistości wirtualnej (najprostsze w zastosowaniu to wygenerowanie fanpagu w ramach serwisów społecznościowych, znacznie trudniejsze jest odwzorowanie obiektu lub terenu jako wirtualnej mapy w grze, np. odwzorowanie terenów fikcyjnego Śródziemia w grze Minecraft czy Łódzka Manufaktura w SecondLife).

Ogół przedstawionych relacji symulaków z rzeczywistością pozwala na wyodrębnienie szeregu narzędzi marketingowych dla terytorialnego *reverse placement*:

- wycieczki śladami,
- tematyczne parki rozrywki,
- promocja za pośrednictwem rzeczywistości wirtualnej,
- pamiątki i gadżety.

Zastosowanie w marketingu terytorialnym techniki reverse placement ma oczywiście swoje ograniczenia i trudności. Wynikają one głównie z niechęci zarządców danych obiektów do dualistycznego relatywizmu historycznego, w którym obok tradycyjnego postrzegania danego obiektu miałyby się pojawić interpretacja bazująca na fikcji, jak również z niesystematyczności lub niefrasobliwości twórców poszczególnych symulaków (z racji tego, że są to często osoby myślące w sposób narracyjny i dramatyczny, ich relacje z kreowania symulaków mogą mieć charakter wysoce nieprecyzyjny lub celowo podkoloryzowany) [Podolska, Wiewiórski 2010, s. 6].

Podsumowanie

Praktyka stosowania marketingu terytorialnego bezsprzecznie stoi przed możliwością wykorzystania nowego zasobu, jakim są symulakry. Tempo ich powstawania oraz rozprzestrzeniania się ich znajomości wśród społeczeństwa będą wzrastały wraz z rozwojem społeczeństwa informacyjnego w czasie przejścia ponowoczesnego. Liczne przykłady dzieł popkulturowych tworzących u ich odbiorców potrzebę nowego spojrzenia na dotychczas znane obiekty uzmysławia, że metodyczne podejście do wykorzystania symulaków w marketingu terytorialnym w oparciu o technikę *reverse placement* może zaoferować wiele korzyści, nie tylko w wymiarze symboliczno-historycznym. W niniejszym artykule zidentyfikowano podstawowe rodzaje wykorzystania symulaków w marketingu terytorialnym, konieczne są jednak dalsze badania w tym temacie, gdyż obecny stan wiedzy nie jest w stanie sprecyzować szeregu istotnych dla marketingu terytorialnego zagadnień, m.in.:

- w jaki sposób wykorzystanie techniki *reverse product placement* wpływa na identyfikację mieszkańców z danym regionem,
- jakie są kluczowe kryteria wyboru pomiędzy różnymi dostępnymi symulakrami związanymi z danym regionem,
- jakie elementy fikcji są konieczne do odwzorowania, aby wykorzystanie techniki *reverse product placement* w marketingu terytorialnym stwarzało u odbiorców wrażenie realności.

Bibliografia

- Banaszkiewicz K. (2011), *Audiowizualność i mimetyki przestrzeni*, oficyna naukowa, Warszawa.
- Cabaj M. (2010), *Wtargnięcie fikcji w rzeczywistość*, UW, Warszawa.
- Gębarowski M. (2007), *Nowoczesne formy promocji*, OWPR, Rzeszów.
- Girarg V. (1997), *Marketing terytorialny i planowanie strategiczne* [w:] *Marketing terytorialny*, (red.) Domański T., UŁ, Łódź.
- Hetzel P. (1997), *Dlaczego marketing terytorialny ma obecnie tak duże znaczenie?* [w:] *Marketing terytorialny*, (red.) Domański T., UŁ, Łódź.
- Kanazawa S. (2006), *Why the less intelligent may enjoy television more than the more intelligent*, "Journal of Cultural and Evolutionary Psychology", 4, ss. 27–36.
- Malmgren C.D. (1988), *Towards a Definition of Science Fantasy*, „Science Fiction Studies” 15.3(46), ss. 259–281.
- Muzellec L., Lynn T. (2010), *Towards a Framework for the Classification of Virtual Brands and Management of Brand Precession*, "Management Online Review", 2010, ss. 1–7.
- Pieniążek M. (2005), *Akt twórczy jako mimesis*, Universitas, Kraków.
- Podolska J. (2010), Wiewiórski J., *Spacerownik. Łódź filmowa*, Biblioteka GW.
- Reeves B., Nass C. (2000), *Media i ludzie*, PIW, Warszawa.
- Schmitt B.H. (1999), *Experimental marketing*, Free Press, New York.
- Sułkowski Ł. (2014), *Alternatywne paradygmaty współczesnego marketingu* [w:] J. Otto, Ł. Sułkowski (red.), *Metody zarządzania marketingowego*, Difin, Warszawa.
- Sznajder A. (2014), *Technologie mobilne w marketingu*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Szromik A. (2007), *Marketing terytorialny*, Wolters Kluwer business, Kraków.
- Urbaniec E. (2010), *Product placement – medioznawstwo a marketing kreatywny*, Novae Res, Gdynia.

Akty prawne:

Dz. U. z 2011 r. Nr 85, poz. 459 [pozyskane 20.09.2014 z: <http://isip.sejm.gov.pl/Download?id=WDU2011085045901&type=1>].

Źródła internetowe:

<http://www.ew.com/ew/article/0,,301487,00.html>.

<http://edition.cnn.com/SHOWBIZ/Movies/9907/27/blair.witch/>.

<http://blairwitch.com/aftermath.html>.

<http://www.myspace.com/springydinozzo>.

<http://www.wilson.com/en-us/volleyball/balls/cast-away-volleyball/>.

<http://www.amazon.com/God-Hates-All-Hank-Moody/dp/1416598235>.

http://www.tvsklep.pl/produkty_tvn/kaktus_w_sercu.

http://www.tvsklep.pl/kuchnia/zapraszam_do_stolu_ksiazka_kucharska_jerzego_knappe.

<http://www.jellybelly.com/candies/bertie%20botts%20every%20flavor%20beans>.

Marek Sempach¹

Uniwersytet Łódzki

Prototyp „wzorcowego” wizerunku współczesnej zorientowanej rynkowo partii politycznej

The Prototype of “Model” Image of the Modern Market- Oriented Political Party

Abstract: This paper deals with the image of a modern market-oriented political party. It shows the components that affect the perception of the party as well as marketing activities for its image attractiveness upgrade. A key part of the article is to analyze the market oriented party activities in the area marketing communication, which implementation can contribute to favorable advantage in political image struggle.

Key words: Political Marketing, Political Campaigning, Political Image Creation, Market Oriented Party.

Wprowadzenie

Celem niniejszego tekstu jest potrzeba określenia wizerunkowego prototypu „wzorcowej” organizacji politycznej, mogącej stanowić punkt odniesienia dla realnie funkcjonujących formacji politycznych. Co oczywiste, partia o wzorcowej charakterystyce w warunkach rynkowych nie występuje, aczkolwiek model jej funkcjonowania umożliwia zweryfikowanie elementów, które pozwolą na wykształcenie prototy-

¹ sempach@uni.lodz.pl

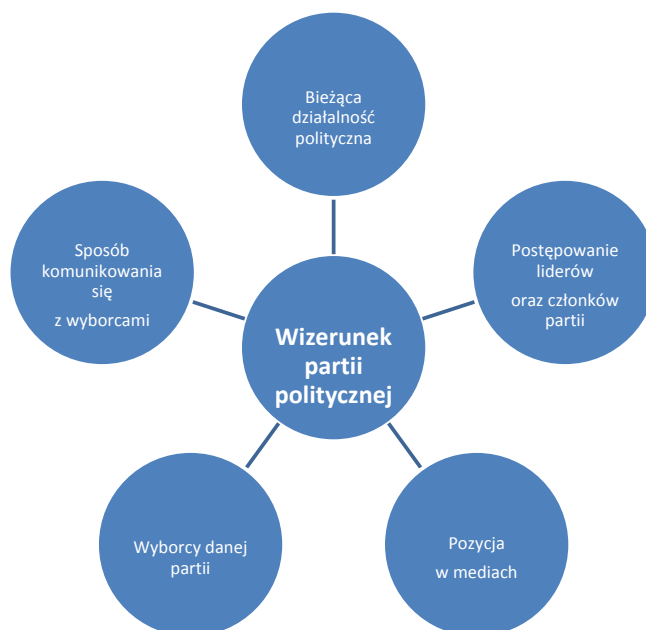
pu „idealnej” z punktu widzenia wizerunkowego formacji politycznej. Warto odnotować, iż niniejszy tekst osadzony zostanie w obszarze nauk o zarządzaniu. Dlatego też celowo pominięto aspekty działalności partii politycznych, istotne dla pozostałych dyscyplin naukowych. Autor ma świadomość, iż podstawową rolą organizacji politycznych nie jest aktywność wizerunkowa, a reprezentowanie społeczeństwa w systemie politycznym oraz kształtowanie polityki państwa. Niemniej jednak, coraz bardziej urynkowane współczesne systemy demokratyczne, postępująca mediatyzacja polityki oraz konkurencja na rynku politycznym nieustająco powodują, iż współczesne organizacje polityczne muszą poszukiwać instrumentów budowania przewagi konkurencyjnej, w tym wizerunkowej.

Aby osiągnąć zamierzony cel, autor dokonał obserwacji zachowań wyborczych w Polsce w latach 2009–2014, konfrontując równolegle wyniki badań opinii publicznej. Dla uzyskania pełniejszego ujęcia wykorzystano równocześnie czynniki mające wpływ na wizerunek marki na rynku przedsiębiorstw [Domański 1994, s. 176]:

- produkty;
- nazwa;
- opakowanie;
- miejsce zakupu;
- opinie ekspertów;
- stowarzyszenie konsumentów;
- producent;
- kraj pochodzenia;
- użytkownicy;
- firmy konkurencyjne;
- forma promocji;
- reklama;
- poziom cen;
- inne osoby.

Na podstawie syntezy powyższych danych, uwzględniając specyfikę krajowego rynku politycznego, wyróżniono elementy, mające zdaniem autora bezpośredni wpływ na wizerunek partii politycznych w Polsce:

Rys. 1 Elementy mające wpływ na wizerunek partii politycznych



Źródło: opracowanie własne dokonane na podstawie obserwacji zachowań wyborczych oraz raportów CBOS 2009–2014.

Warto nadmienić, iż zaprezentowane wyżej elementy są zbieżne z badaniami prowadzonymi przez A. Falkowskiego i W. Cwalinę. Badacze ci, pracując w warunkach krajowych, określili następujące komponenty, dysponujące wpływem na strukturę wizerunku politycznego [Cwalina, Falkowski 2005, s. 214]:

- aktualna sytuacja społeczno-polityczna;
- zachowania werbalne kandydatów;
- zachowania niewerbalne kandydatów – sposób wypowiadania się, gesty, mimika twarzy, styl ubierania się;
- cechy peryferyjne kandydatów – mniej istotne dla wyborców, aczkolwiek nadające realistyczny obraz kandydatów, nadające im ludzkie oblicze;
- cechy rdzeniowe – wynikające z zapotrzebowania społecznego w danym okresie.

Przyjmując elementy przedstawione w *rys. 1* jako miarodajne, należy założyć, iż ich właściwe redagowanie może przyczyniać się do apre-

cjacji bądź też deprecjacji wizerunku każdej partii występującej na krajowym rynku politycznym. W związku z powyższym warto wysunąć przypuszczenie, iż formacja stale monitorująca swoją bieżącą działalność polityczną pod kątem zaspokajania kluczowych oczekiwań społecznych, może odczuwać permanentną sympatię publiczną, objawiającą się w postaci pozytywnej percepcji jej wizerunku. A zatem należy uznać, iż pierwszą cechą wzorcowej formacji politycznej jest stałe reagowanie na zmieniające się potrzeby otoczenia na płaszczyźnie rynku politycznego.

Nie mniej istotne dla wizerunku partii pozostają postępowanie oraz zachowania jej liderów, jak również rozpoznawalnych publicznie członków i sympatyków. Wyborcy oczekują od swoich przedstawicieli posiadania cech idealnego przywódcy. Im więcej takich cech posiadają politycy danej partii, tym bardziej pozytywna jest percepcja wizerunku całej formacji, którą reprezentują. Badania A. Falkowskiego oraz W. Cwaliny, przeprowadzone w warunkach krajowych w roku 2000, jasno wskazują, jakie cechy polityka są szczególnie istotne dla wyborców [Cwalina, Falkowski 2005, s. 182]:

- uczciwość, wiarygodność;
- prezencja, atrakcyjność;
- wykształcenie;
- kompetencje, profesjonalizm;
- inteligencja;
- troska o innych i o kraj;
- siła, zdecydowanie;
- otwartość na ludzi i świat;
- odpowiedzialność;
- niezależność, obiektywizm;
- skuteczność;
- sprawiedliwość;
- komunikatywność, elokwencja;
- aktywność;
- sumienność, rzetelność.

Co interesujące, powyższe cechy w dużym stopniu pokrywają się z danymi zebranymi w Stanach Zjednoczonych w roku 1996, gdzie idealny kandydat powinien charakteryzować się posiadaniem następujących cech [Cwalina, Falkowski, Newman 2007, s. 38]:

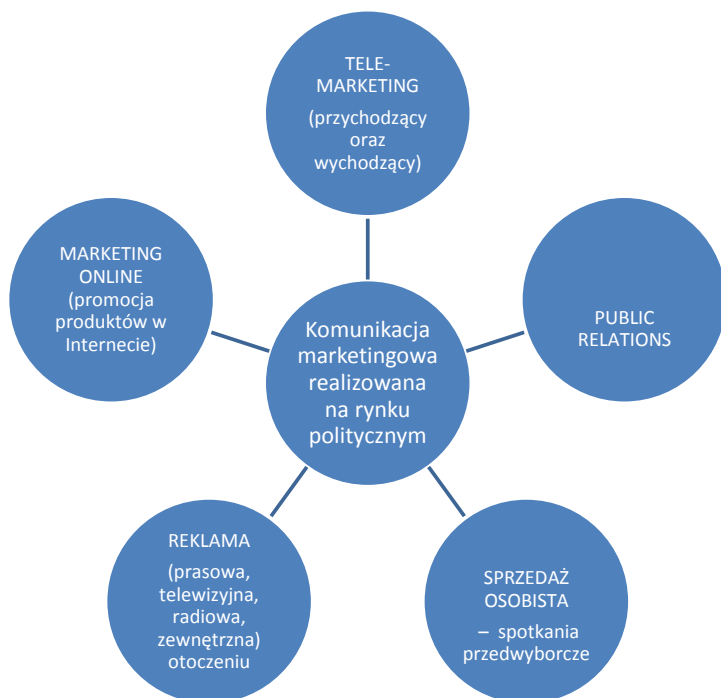
- uczciwość;
- wysokie standardy etyczne;
- precyzyjna wizja przyszłości kraju;
- szczerość;
- stanowczość;
- otwartość na zwykłych ludzi;
- siła;
- zdolność do realizacji własnych planów.

Kolejny element, mający wpływ na wizerunek partii, to sposób jej komunikowania się z wyborcami. Wątek ten ma istotne znaczenie dla profilu niniejszej rozprawy, dlatego też zostanie opracowany szerzej niż pozostałe. Komunikowanie się partii z wyborcami stanowi kluczowy komponent marketingowych działań partii, realizowanych na rynku politycznym. Idealna formacja to taka, która prowadziłaby swoje działania poprzez zintegrowaną komunikację marketingową. W takim przypadku partia, niczym przedsiębiorstwo, jest całkowicie zorientowana rynkowo; starannie integruje i koordynuje liczne narzędzia i kanały komunikacyjne, aby dostarczyć jasne, a przede wszystkim spójne i przekonywujące przesłanie na temat swoich produktów [Kotler, Armstrong, Saunders, Wong 2002, s. 851]. Nowoczesna, w pełni zorientowana rynkowo formacja (ang. MOP), zarządza skomplikowanym systemem komunikacji marketingowej, obejmującym identyfikację i ocenę głównych odbiorców komunikatów, planowanie działań w zakresie komunikacji, dobór skutecznych instrumentów oraz kontrolę nad jakością komunikatów [Mruk 2004, s. 18]. Podstawowe instrumenty komunikacji partii na rynku politycznym są zbieżne ze stosowanymi na rynku przedsiębiorstw. Są to:

- reklama;
- public relations;
- sprzedaż osobista – bezpośrednie kontakty z wyborcami [Blythe 2002, s. 50].

Zdaniem autora, ze względu na odmienną charakterystykę rynku politycznego, należy świadomie odrzucić instrument w postaci promocji sprzedaży. Nie znajduje on bowiem zastosowania w kontekście transakcji realizowanych na płaszczyźnie wyborczej.

Rys. 2 Podstawowe instrumenty komunikacji marketingowej wykorzystywane na rynku politycznym



Źródło: na podstawie J. Blythe, Komunikacja marketingowa, PWE, Warszawa 2002, s. 52.

Idealna formacja polityczna potrafi łączyć powyższe instrumenty w doprecyzowanej i przemyślanej kolejności. Realizuje to jednak nie tyle własnymi siłami, co wynajmując zewnętrzną wyspecjalizowaną firmę, oferującą takowy zakres usług. Tego rodzaju postępowanie wymaga jednak podpisania umowy z agencją zewnętrzną i przekazania jej odpowiedzialności za całokształt procesów komunikacji marketingowej. Dodatkowo współpraca partii z zewnętrzną agencją musi zakładać realizację strategii komunikacji marketingowej w ramach sześciu następujących po sobie faz – tak zwanych 6 M [Blythe 2002, s. 53]:

- I. Market – identyfikacja grupy odbiorców komunikatu;
- II. Money – precyzyjna weryfikacja środków przeznaczanych na wytworzenie komunikatu;
- III. Mission – określenie pożądanej reakcji wyborców po otrzymaniu odpowiedniego komunikatu;

IV. Message – wybór formy komunikatu oraz tworzenie pożądanego wizerunku;

V. Media – wybór medium właściwego dla docelowego segmentu;

VI. Measurement – gromadzenie informacji na podstawie wyników badań rynku, w celu weryfikacji efektywności zastosowanej komunikacji.

W tym kontekście warto również zwrócić uwagę na badania B. Pilarczyk, według której wzorcowy nadawca przekazu (również na rynku politycznym) powinien posiadać następujące cechy [Mruk 2004, s. 21]:

- Wiarygodność – status osiągany poprzez rekomendacje osób powszechnie uznawanych za specjalistów w danej dziedzinie;
- Atrakcyjność – uroda nadawcy komunikatu przenosi się na produkt, który w oczach odbiorców staje się bardziej interesujący;
- Przedstawić obietnicę – konkretna obietnica silnie oddziałuje na podświadomość odbiorców, koncentrując ich uwagę na produkcie, budząc dodatkowe sztucznie wywołane pragnienia [Laszczak 2000, s. 73];
- Szanować powszechnie uznane normy i wartości.

Doprecyzowując rozważania B. Pilarczyk w kontekście komunikacji realizowanej przez formację uznawaną za wzorcową, można powyższe uwarunkowania rozwinąć graficznie w następujący sposób:

Rys. 3. Metody budowania przekazu reklamowego przez wzorcową formację polityczną



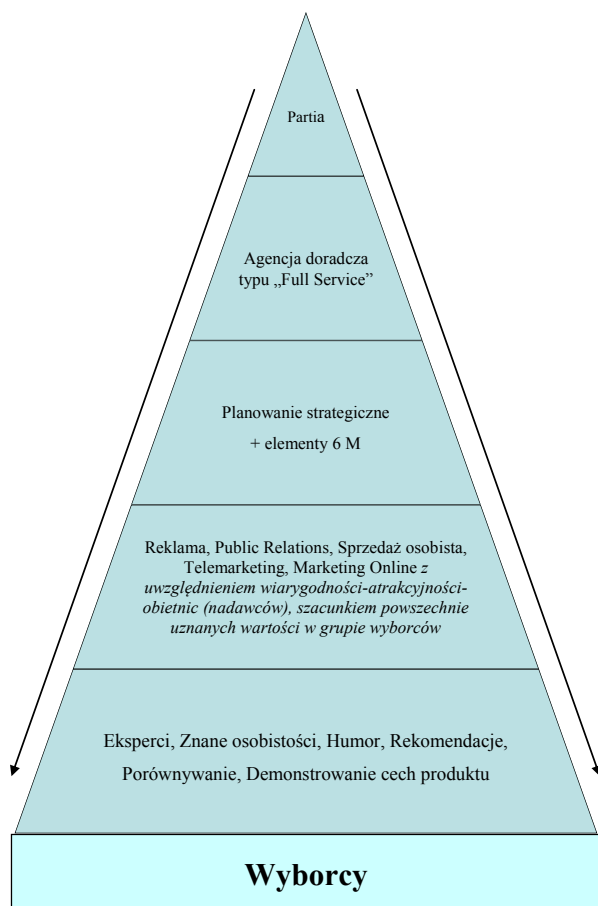
Źródło: opracowanie własne na podstawie H. Mruk, *Komunikowanie się w marketingu*, PWE, Warszawa 2004, s. 22.

Przedstawiony powyżej schemat uwidacznia, iż przekazy realizowane przez uznaną za wzorcową partię polityczną powinny być oparte nie tylko na wiarygodności, atrakcyjności czy obietnicach nadawcy, ale również na innych metodach zwiększających wskaźnik skuteczności dotarcia do odbiorcy. Należy zatem uznać, iż wykorzystywanie ekspertów, znanych osobistości, elementów humoru czy prostych rekomendacji zwykłych ludzi, wzmacnia dodatkowo potencjał komunikacyjny partii, co niewątpliwie przekłada się na jej ogólny wizerunek. Im więcej zatem elementów zawartych na rysunku 3 znajduje się w przekazie reklamowym partii, tym lepiej dla społecznej percepcji jej zewnętrznego wizerunku.

Jak wspomniano wcześniej, proces komunikacji marketingowej wzorcowej partii politycznej winien być oparty na długofalowej współpracy z wyspecjalizowaną agencją zewnętrzną, zapewniającą spójność przekazywanych komunikatów. W takim przypadku agencja zewnętrzna bierze na siebie odpowiedzialność za koordynację i przede wszystkim skuteczność prowadzonych działań. Firma taka powinna być agencją typu „Full Service”, zapewniającą obsługę klienta z rynku politycznego, obejmującą pełną satysfakcję partii w zakresie planowania strategicznego, kreacji wizerunku, a także wyboru odpowiednich kanałów komunikacji, poprzez opracowywanie media planów.

Reasumując, na podstawie przedstawionych powyżej informacji autor sformułował wzorcowy model komunikowania się partii politycznej z wyborcami. Na samym szczycie znajduje się partia polityczna pragnąca dotrzeć do swoich potencjalnych wyborców. Poniżej wkomponowano wyspecjalizowaną agencję doradczą, dokonującą planowania strategicznego w oparciu o elementy 6 M. Formułuje ona instrumenty komunikacji marketingowej skupiające się przede wszystkim na reklamie, Public Relations, sprzedaży osobistej, jak również telemarketingu oraz marketingu „online”. Działania te realizowane są z uwzględnieniem cech, jakie winien posiadać wzorcowy nadawca przekazu: wiarygodność, atrakcyjność, złożona obietnica oraz szacunek wobec wartości ogólnie respektowanych w grupie wyborców (odbiorców przekazu). Całość wspierana jest przez celowo dobrane metody budowania przekazu oparte na wykorzystaniu opinii ekspertów, znanych osobistości, rekomendacji potencjalnych wyborców, jak również poprzez porównywanie do oferty konkurencyjnej, demonstrowanie cech produktu oraz stosowanie elementów humorystycznych potęgujących wrażenie wywierane przez komunikat.

Rys. 4. Model komunikowania się wzorcowej partii politycznej z wyborcami



Źródło: opracowanie własne za J. Blythe, *Komunikacja marketingowa*, PWE, Warszawa 2002, s. 138.

Następny z kolei czynnik mający wpływ na wizerunek partii politycznej stanowią jej wyborcy. Uznawana za wzorcową formacja co oczywiste, nie powinna z powodów wizerunkowych kierować swojej oferty do wszystkich potencjalnych grup wyborców. Muszą one bowiem odpowiadać profilowi ideologicznemu danej partii. W przeciwnym wypadku niepowiązane ze sobą pod względem ekonomicznym, demograficznym czy społecznym grupy wyborców wpływały będą w sposób negatywny na jej wizerunek. Warto wspomnieć, iż kwestia charakterystyki wyborców została opracowana szerzej w jednym z poprzednich

rozdziałów niniejszej rozprawy. Obecnie stanowi ona przedmiot rozważań w odmiennym kontekście; oddziaływania grup wyborców na wizerunek samej partii.

Wyborcy podobnie jak użytkownicy danej marki na rynku klasycznym, dysponują wpływem na jej zewnętrzny image. Wydaje się, iż na rynku politycznym ma to szczególne znaczenie, bowiem wizerunek partii często utożsamiany jest z image jej wyborców. W wymiarze krajowego rynku politycznego, warto zwrócić uwagę na przykłady takich formacji jak Samoobrona czy Liga Polskich Rodzin, gdzie w sposób bezsporny grupy wyborców (agresywni, niezadowoleni, radykalni, nietolerancyjni) obciążają w sensie negatywnym wizerunki tych partii.

Co interesujące, na kanwie rozmaitych badań marketingowych, przeprowadzanych w celu weryfikacji wpływu wizerunku marki na postrzeganie cech jej użytkownika, stwierdzono, iż cechy osób uznanych za związane z daną marką mogą być bezpośrednio przenoszone na markę [Kozak, Gózik, Trojanowska 2006, s. 21]. Wyraźnie widać zatem analogię do sytuacji marki na rynku klasycznym, jak i politycznym. Partia polityczna, postrzegana jako produkt, umożliwia wyrażanie temperamentu, jak również cech charakteru jej wyborcy. Stanowi sposób przekazywania określonych przez wyborców wartości, dążeń i aspiracji, jednocześnie stopniowo się z nimi utożsamiając. Co zrozumiałe, w trakcie tworzenia wzorcowej marki politycznej, przywódcy takowej formacji muszą mieć całkowitą pewność, że zawiera ona określony zasób odpowiadający przyszłym wyborcom, że wartości te są przekonująco prezentowane na rynku i że symbolizowana przez nie obietnica jest naprawdę dotrzymywana [Pringle, Gordon 2006, s. 31].

Konfrontując powyższe informacje z omawianą tematyką prototypu wzorcowej formacji politycznej, można sformułować następujące wnioski:

- partia polityczna postrzegana jako produkt będąc podatna wizerunkowo na wpływy swoich użytkowników-wyborców, powinna kierować swoją ofertę do grup o zbliżonym statusie ekonomicznym, demograficznym, jak również społecznym. Uniknie wtedy rynkowego „rozmywania” tożsamości swojego wizerunku. W procesie konstruowania strategii działań partii na rynku politycznym, jej liderzy muszą mieć świadomość, iż pewne pozostające w mniejszości grupy wyborców odwrócą się od partii na skutek realizowanych świadomie działań marketingowych. Z punktu widzenia wizerunku politycznego będzie to jednak korzystne dla partii, gdyż jej elektorat zostanie bardziej spójny ideologicznie.

- Wzorcową formacja musi unikać udzielania poparcia jakimkolwiek grupom powszechnie uznawanym za skrajne, może to bowiem mieć wpływ na jej wizerunek wśród zdecydowanej większości jej tradycyjnego elektoratu.
- Formacja uznawana za wzorcową powinna stworzyć profil swojego „idealnego” użytkownika, który byłby wiarygodny dla wszystkich wyborców danej formacji. Postać taka stanowiłaby „twarz” komunikacji z elektoratem, wzór do naśladowania dla wyborców oraz element przewagi konkurencyjnej nad rynkowymi rywalami.
- Wydaje się, że spośród wszystkich zaprezentowanych elementów, mających wpływ na wizerunek partii, rola agencji marketingowych w przypadku modelowania czynnika „wyborców” pozostaje stosunkowo niewielka. Zdaniem autora wynika to z faktu, iż kwestia ta w większym stopniu niż pozostałe jest pochodną uwarunkowań politycznych niżeli marketingowych.

Ostatnim z omawianych elementów stymulujących percepcję wizerunku partii politycznej jest jej pozycja w mediach. Uznawana za wzorcową formacja polityczna powinna w sposób zaprogramowany permanentnie zabiegać o przychylność wszelkich opiniotwórczych mediów. Z marketingowego punktu widzenia oznacza to, iż partia polityczna winna stać się produktem medialnym. Ową medialność produktu należy zdefiniować jako zestaw cech, które decydują o dużej popularności w środkach masowego przekazu [Kubicz 2005, s. 34]. Uznane za medialne partie polityczne niosą ze sobą oryginalne wartości, cechy ideologiczne bądź wpisują się w nowy styl życia wyborców. Jednocześnie doskonale operują zestawem narzędzi służących stymulowaniu własnej popularności. Zaprojektowana medialność kształtowana jest w oparciu o współpracę z agencją marketingową. W warunkach uznanych za wzorcowe, powinna ona zostać podjęta jeszcze na etapie wstępnego planowania produktu. Wówczas cechuje się ona największą skutecznością w długotrwałym procesie pozyskiwania środków masowego przekazu. Co istotne, medialność partii politycznej winna stać się elementem planowania marketingowego jeszcze na etapie prac poprzedzających jej rynkową inicjację. Kwestia ta jest niezwykle istotna z punktu widzenia kształtowania opinii publicznej na temat jakiegokolwiek produktu, w tym również partii politycznej.

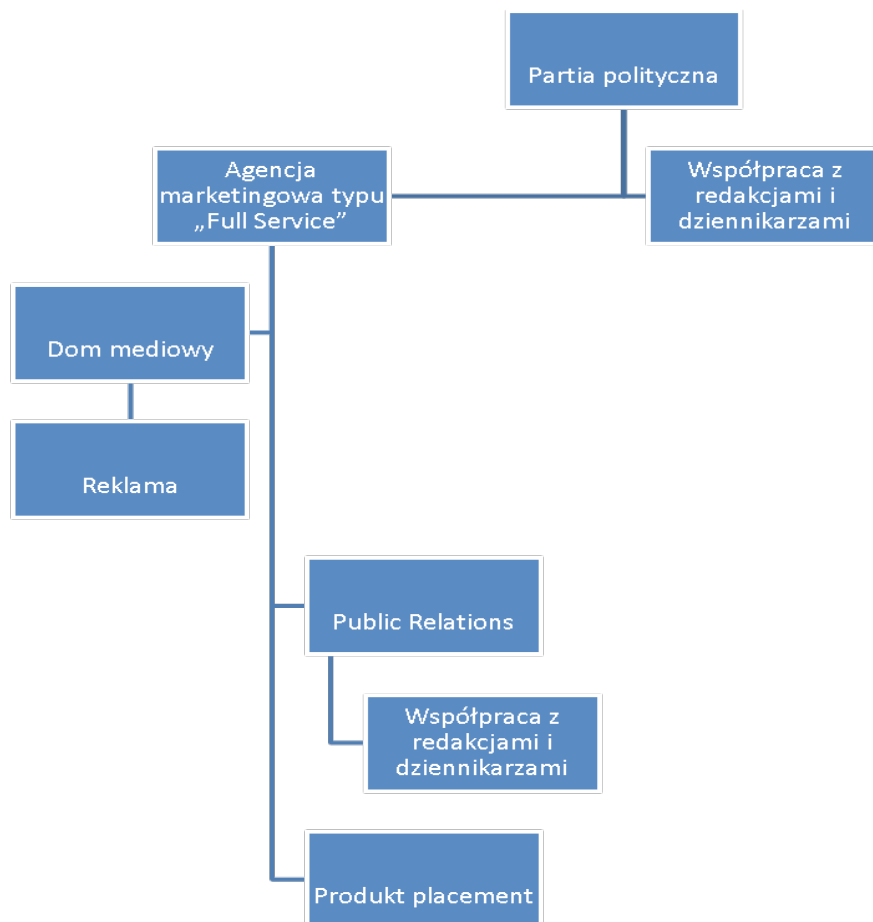
W procesie planowania medialności istotną rolę odgrywa Public Relations, posiadający profesjonalne narzędzia weryfikujące mocne i słabe strony każdego produktu w kontekście przyciągania potencjalnego zainteresowania dziennikarzy. Produkt uznany za medialny powi-

nien posiadać szereg nietypowych cech, co więcej, powinien zaskakiwać zwiększając przy tym zainteresowanie ze strony mediów.

Status medialności bez wątpienia wspomaga partię polityczną w kreowaniu wizerunku. Przychylność mediów zapewnia szerokie poparcie społeczne odzwierciedlane w trakcie transakcji wyborczej [Blumer, Gurevitch 1995, s. 27]. Wydaje się, iż medialność na rynku politycznym osiągnąć jest w łatwiejszy sposób niż na rynku przedsiębiorstw. Produkt polityczny stanowi wartość publiczną, istotną dla każdego obywatela ze względu na wpływ na losy kraju. Skutkiem takiego stanu rzeczy jest on stale obecny w mediach, w zależności od uzyskiwanego w danym okresie poparcia społecznego. Wzorcowy produkt polityczny zabiega o tę medialność w sposób zaprogramowany i skoordynowany, począwszy od etapu jego planowania poprzez kolejne etapy rynkowego życia. Medialność partii politycznej projektowana jest pod kątem potrzeb potencjalnego wyborcy. Wzorem rozwiązań z rynku przedsiębiorstw wspierana jest chwilową modą (na przykład wydarzeniem obyczajowym na łamach danej formacji, zwiększającym zainteresowanie wyborców), wypowiedziami autorytetów, gwiazd estrady czy faktem celowego wywołania sensacji.

Reasumując, należy podkreślić, iż uznawana za wzór „medialność” formacji politycznej może zostać osiągnięta jedynie przy długofalowej współpracy partii z zewnętrzną agencją marketingową typu „Full Service”. Nakreślana jest wówczas realizowana wspólnie strategia medialna, będąca opisem planowanych działań w mediach. Na tej podstawie powstaje „Media Plan”, szczegółowo prezentujący harmonogram wszelkich aktywności realizowanych w środowisku medialnym.

Rys. 5. Proces budowania pozycji wzorcowej partii politycznej w środkach masowego przekazu



Źródło: opracowanie własne na podstawie J.A. Thurber, C.J. Nelson, *Campaigns and Elections; American Style*, Westview Press, Boulder 1995, s. 85.

Zakończenie

Konkludując rozważania na temat prototypu idealnej pod względem zastosowanych narzędzi marketingowych formacji politycznej, warto wysunąć następujące wnioski:

- W warunkach rzeczywistych „wzorcową” formacja polityczna nie występuje. Zdefiniowanie jej charakterystyki pozwoli jednak nowoczesnym partiom zorientowanym marketingowo na wykorzystanie

takich narzędzi, które umożliwią zbliżenie się do tegoż idealnego wzorca.

- Wizerunek formacji politycznej, niezależnie od rodzaju rynku politycznego, kształtowany jest przez pięć głównych czynników: bieżące działania na rynku politycznym, postępowanie liderów, jak i członków partii, sposób komunikowania się z wyborcami, pozycję w środkach masowego przekazu oraz zachowania wyborców danej formacji.
- Partia polityczna, pragnąca zbliżyć się do „wzorca”, winna w sposób zaprogramowany monitorować, jak i przede wszystkim stymulować przedstawione powyżej czynniki. Warunkiem sukcesu jest efektywne wykorzystanie dostępnych narzędzi marketingowych poprzez długofalową współpracę z agencją marketingową lub indywidualnymi konsultantami marketingowymi.
- Wzorcową formacją polityczną we współpracy z agencją marketingową powinna potrafić oddziaływać na niemal wszystkie czynniki mające wpływ na wizerunek partii. Wyjątek stanowi sfera zachowań wyborców, gdzie zarówno partia polityczna, jak i współpracująca z nią agencja dysponują znikomymi możliwościami oddziaływania na zachowania wyborców. Jest to jedyny element pozostający poza pełną kontrolą w procesie kreowania i zarządzania wizerunkiem partii.
- Wydaje się, iż spośród wszystkich przedstawionych czynników dysponujących wpływem na wizerunek współczesnej partii; w obliczu postępującej interaktywności relacji na rynku politycznym, szczególne znaczenie ma sposób komunikowania się z wyborcami oraz pozycja medialna formacji. Elementy te winny znajdować się pod szczególnym nadzorem partii oraz współpracującej z nią agencji doradczej.
- We współczesnym marketingu każdy produkt projektowany jest pod kątem oczekiwań konsumenta. Idealna formacja polityczna w ujęciu wizerunkowym również. Dlatego nowo powstająca partia winna posiadać precyzyjnie zdefiniowane cele marketingowe, określone jeszcze na etapie planowania produktu. Aby plany te doszły do skutku, niezbędna jest współpraca z agencją marketingową, umożliwiająca realizację celów i zbliżenie się do statusu formacji wzorcowej pod względem zdolności absorpcji zastosowania narzędzi marketingowych.

Bibliografia

- Blumer J., Gurevitch M. (1995), *The Crisis of Public Communication*, Routledge, London.
- Blythe J. (2002), *Komunikacja marketingowa*, PWE, Warszawa.
- Cwalina W., Falkowski A. (2005), *Marketing Polityczny perspektywa psychologiczna*, GWP, Gdańsk.
- Cwalina W. Falkowski A. Newman B. (2007), *A Cross Cultural Theory of Voting Behaviour*, Routledge, New York.
- Domański T. (1994), *Księga Marketingu*, Centrum Kreowania Liderów, Kłudzienko.
- Kotler Ph., Armstrong G., Saunders J., Wong V. (2002), *Marketing. Podręcznik europejski*, PWE, Warszawa.
- Kubicz I. (2005), *Medialność produktu*, „Marketing w praktyce”, nr 10.
- Laszczak M. (2000), *Psychologia przekazu reklamowego*, Profesjonalna Szkoła Biznesu, Kraków.
- Mruk H. (2004), *Komunikowanie się w marketingu*, PWE, Warszawa.
- Pringle H. Gordon W. (2006), *Zarządzanie marką, jak wypromować rozpoznawalną markę*, Wydawnictwo Rebis, Poznań.
- Kozak A., Gózik A., Trojanowska A. (2006), *Wpływ wizerunku na postrzeganie cech jej użytkownika*, „Marketing i Rynek”, nr 2.
- Thurber J., Nelson C. (1995), *Campaigns and Elections; American Style*, Westview Press, Boulder.

Muzahim Al-Noorachi²

Spółeczna Akademia Nauk

Bartłomiej Stopczyński³

Spółeczna Akademia Nauk

Orientacja na klienta w jednostkach komunalnych miasta Łodzi

Customer Orientation in Lodz Municipal Companies

Abstract: As a result of restructuring of the Polish economy, domestic companies have been forced to change the orientation of the action. Competition forced them to treat the client as strategic value, which resulted customer management orientation. Restructuring occurred also in case of entities which satisfy public service. The local authorities took over some of the responsibilities from the central government. In order to accomplish the tasks appointed municipal enterprises which mostly were converted into municipal company. Authors are trying to answer the question whether these companies also apply in its action-oriented management model customer.

Key words: customer orientation, municipal companies, public service.

² mnoorachi@spoleczna.pl

³ bstopczynski@spoleczna.pl

Wprowadzenie

Z procesem restrukturyzacji gospodarki w Polsce mamy do czynienia od połowy 1989 roku XX wieku, kiedy nastąpiły diametralne zmiany ustrojowe polityczno-ekonomiczne. Rozpoczęto bowiem m.in. proces prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych, traktując go jako najważniejszy cel restrukturyzacji gospodarki narodowej i zarazem budowę odpowiednich podwalin dla prawidłowego funkcjonowania ekonomii rynkowej. Oznaczało to, że docelowo pod względem własności ma być nieznaczna własność państwowa, a dominująca albo przeważająca we wszystkich niemal sektorach gospodarczych powinna być prywatna.

Niejako równolegle nastąpiła decentralizacja państwa. Władze samorządowe przejęły część obowiązków od władz centralnych. Zadania gminy mają charakter zadań publicznych. Gmina zobowiązana jest je realizować we własnym imieniu, na własną odpowiedzialność i na własny rachunek. Formą wykonywania zadań publicznych są usługi publiczne realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego [Wojciechowski 2012, s. 161].

Usługi te mogą być wykonywane bezpośrednio przez gminę lub poprzez powołane w tym celu podmioty, mające najczęściej formę spółek należących do władz samorządowych. Część z nich sprzedano kapitałowi prywatnemu. To zmieniło zasady tych firm. Celem już nie było jedynie zaspokojenie potrzeb bytowych mieszkańców, ale również konkutowanie z innymi, by przetrwać.

W związku z powyższym, celem niniejszego artykułu jest ukazanie, czy w wyniku przemian ustrojowych i społeczno-ekonomicznych, które zapoczątkowano od połowy 1989 roku XX wieku, zaczęto traktować klienta jako wartość strategiczną, wokół której obraca się funkcjonowanie spółek komunalnych.

Miejsce klienta w misji przedsiębiorstwa realnego socjalizmu

Przez pojęcie klienta należy rozumieć „osobę załatwiającą jakieś sprawy w biurze, w urzędzie, korzystającą z usług jakiegoś przedsiębiorstwa, zakładu, banku, adwokata... itp. kupującą w jakimś sklepie” [Markowski, Pawelec 2001, s. 381]. Misja przedsiębiorstwa zaś jest to credo albo filozofia prowadzenia interesu (biznesu). W tym miejscu należy postawić pytanie – czy przedsiębiorstwo państwowe w okresie gospodarki realnego socjalizmu w latach 1945–1990 miało własną misję związaną z rynkiem i klientem? Odpowiedź jest negatywna. Wadliwy mechanizm funkcjonowania gospodarki w owym czasie opierał się na:

- monopolu własności państwowej i braku konkurencji w sektorach i branżach gospodarczych;

-
- nomenklaturze stanowisk kierowniczych oraz pełnej kontroli polityki kadrowej przez organizacje partyjne;
 - dysproporcjach w płacach niewspółmiernych do różnic w kwalifikacjach i wydajności pracy. Taka sytuacja nie wyzwaliała ani podstaw proinnowacyjnych ani proefektywnych;
 - politycznych kryteriach oceny kadr;
 - dominacji zasilania budżetowego i opiekuńczym stosunku władzy do podległych przedsiębiorstw;
 - głównym kryterium oceny przedsiębiorstw było wykonanie dyrektywnych zadań planu centralnego, bez zachowania zasady racjonalnego gospodarowania;
 - braku miejsca dla zysku jako kryterium oceny przedsiębiorstw przy jednoczesnym szerokim zakresie dotacji przedmiotowych;
 - znacznej części cen planowanej deficytowo;
 - traktowaniu podatków jako narzędzia ściągania niemal całej nadwyżki ekonomicznej przedsiębiorstw do budżetu. Przy tym stosowano szeroki wachlarz zwolnień w zależności od sytuacji finansowej przedsiębiorstw.
- Z powyższego wynika, że:
- istnienie przedsiębiorstw nie zależało od ich rentowności, co oznacza brak przymusu ekonomicznego i groźby upadłości;
 - nie funkcjonowała zasada samofinansowania przedsiębiorstw. W gospodarce można było korzystać z szerokiego i łatwo dostępnego kredytu i dotacji;
 - przedsiębiorstwa nie działały na własny rachunek i własne ryzyko, co oznacza, że dyrekcje nie ponosiły odpowiedzialności za niepowodzenia, ponieważ decyzje były podjęte na szczeblu wyższym (odgórnie);
 - niska jakość produkcji i duży odsetek wadliwych towarów;
 - brak zainteresowania obniżką kosztów produkcji (czytaj działalności) oraz nieoszczędna gospodarka wszystkimi czynnikami;
 - strategię działania przedsiębiorstw były skoncentrowane na realizacji celów ideologicznych partii rządzącej, a nie zaspokajaniu potrzeb rynku, tj. potrzeb i pragnień klientów bądź konsumentów albo nabywców w sposób satysfakcjonujący i możliwie lepszy od tego, co proponuje konkurencja.

Nowoczesna organizacja firmy zorientowanej na klienta

Restrukturyzacja gospodarki polskiej po 1990 roku spowodowała dynamiczny rozwój ekonomiczno-społeczny, którego główną konsekwencją jest ogólny wzrost poziomu dochodu ludności. Nowe zaś warunki wymusiły stopniowe zmiany w sposobie myślenia większości ludzi biznesu. Zaczęto bowiem traktować klienta z jednej strony jako najważniejszą wartość, wokół której funkcjonuje cała działalność, a z drugiej strony jako najważniejszy aktyw przedsiębiorstwa. V. Kumar pierwszy rozdział swej książki pt. *Zarządzanie wartością klienta*, wprowadzający w problematykę, tytułuje *Klient nasz pan* [Kumar 2009, ss. 15–23]. Natomiast Ph. Kotler, wybitny naukowiec amerykański, twierdzi, że firmy muszą się nauczyć, w jaki sposób, zamiast skupiania uwagi na wytwarzaniu produktów, przejść do skupiania uwagi na klientach. Firmy muszą zdać sobie sprawę, że mają nowego szefa – klienta [Kotler 2004, s. 61]. Autorzy zgadzają się z tym twierdzeniem, ponieważ to klient generuje zyski firmy, które nie tylko gwarantują jej przetrwanie i rozwój, ale również zaspokajają wszystkie potrzeby materialne jej pracowników i przełożonych.

Z powyższego wynika, że kierownictwo przedsiębiorstwa wraz z pracownikami, jeżeli myśli o sukcesie rynkowym, to musi być nastawione na „bezwzględne myślenie o kliencie”. Takie podejście naszym zdaniem wymaga kolektywnego myślenia, ponieważ wszyscy pracownicy powinni solidarnie czuć się odpowiedzialni za końcowy sukces przedsiębiorstwa. Kadra kierownicza w ramach kierowania przedsiębiorstwem powinna ocenić pracę poszczególnych działów pod względem orientacji jego działań na klienta.

Jak zarządzać wartością klienta w przedsiębiorstwie?

Przedsiębiorstwa znajdujące się obecnie na rynku w Polsce pod względem orientacji biznesowej można podzielić na dwa rodzaje:

- Przedsiębiorstwa zorientowane na maksymalizację zysku przez minimalizację kosztów całkowitych tam, gdzie jest to możliwe. Na ogół takie przedsiębiorstwa stosują strategię nachalnego oferowania produktów do klienta, wykorzystując przy tym takie instrumenty rynkowe, jak niskie ceny i agresywne wysiłki na rzecz promocji i sprzedaży. Głównymi założeniami takiej filozofii biznesowej są założenia dotyczące preferencji klientów: klienci preferują produkty tanie, łatwo dostępne i są zachęcani do kupowania przez agresywne kampanie promocyjno-reklamowe. Przykładem takiej strategii jest sieć sklepów typu dyskont Biedronka, która prowadzi agresywne dzia-

łania promocyjno-reklamowe, a nawet sponsoringowe, informujące i zachęcające do zakupu różnorodnych produktów, stosując slogan „codziennie niskie ceny”. Należy zaznaczyć, że takie przedsiębiorstwa określa się jako „odznaczające się egoizmem” bądź „zorientowane na siebie samych” [Leland, Bailey, 1999, s. 16], bowiem punktem wyjścia w ich działaniach nie jest rynek docelowy, lecz sama firma. Innymi słowy, są one zarządzane według modelu organizacji tradycyjnej, tj. z wewnątrz na zewnątrz, ponieważ oferta nie jest zdefiniowana na bazie rzeczywistych potrzeb klientów, lecz określa ją kierownictwo w sposób uznaniowy. Wśród konsekwencji takiego modelu zarządzania można wymienić następujące sytuacje:

- uznanie znajdują nie Ci pracownicy, którzy zapewniają szeroko rozumianą dobrą obsługę, lecz Ci, „którzy są świetni w realizowaniu wewnętrznych celów przedsiębiorstwa”;
- personel musi koncentrować większość swoich wysiłków na zaspokajaniu potrzeb i zadowalaniu menedżerów oraz przełożonych, a nie klientów;
- awans pracownika ma charakter uznaniowy;
- personel, jeżeli jest szkolony, to raczej w zakresie funkcji wykonywanej pracy, a rzadko w zakresie sensu jej wykonywania;
- te działy przedsiębiorstwa, które nie mają bezpośredniej styczności z klientami z zewnątrz, nie poczuwają się do odpowiedzialności za zadowolenia klienta;
- decyzje, które mają wpływ na klientów, są podejmowane na samej górze (za zamkniętymi drzwiami), a potem zostają arbitralnie przedstawione na pierwszej linii działań, bez żadnych konsultacji z pracownikami tej linii;
- cele krótkoterminowe, z nastawieniem na wynik finansowy, zawsze wygrywają z celami długoterminowymi [Leland, Bailey, 1999, s.16].

Przedsiębiorstwa zorientowane na klienta uważają, że satysfakcja klienta jest głównym kluczem do osiągnięcia sukcesu rynkowo-biznesowego. Ich maksyma opiera się na tym, iż generowanie zysku powinno się odbyć przez maksymalizację satysfakcji klienta. Innymi słowy, klient w takim podejściu spełniłby rolę kontrolującą całokształt działalności przedsiębiorstwa. Takie przedsiębiorstwa starają się stosować strategię angażowania klienta, a nie nachalnego oferowania mu produktu. W związku z tym ich działalność opiera się na następujących założeniach:

- po pierwsze – rynek docelowy jest punktem wyjścia wszelkich działań. Oznacza to, że oferta rynkowa musi być całkowicie podporząd-

kowana potrzebom klientów. W ten sposób decyzje menedżerskie są oparte na tym, co chciałby mieć klient, tj. jego preferencje, gusta i upodobania;

- po drugie – badanie obecnych i przyszłych potrzeb oraz pragnień klientów jest nieodzownym elementem postępowania menedżerskiego. W ten sposób rynek i potrzeby rynkowe stają się z jednej strony siłą napędzającą działalność innowacyjną, a z drugiej strony dynamizującą walkę konkurencyjną wewnątrz sektora na korzyść klienta;
- po trzecie – koncentracja działań na klienta i ciągle podnoszenie jego satysfakcji przez m.in.:
 - ciągle doskonalenie jakości produktu jako jeden z elementów tzw. triady konsumenckiej, która składa się z jakości, ceny i obsługi klienta;
 - dostępność produktu/usługi we właściwym czasie i miejscu;
 - profesjonalna, miła, życzliwa i kompleksowa obsługa klienta, przed, w trakcie oraz po zawarciu transakcji kupna-sprzedaży;
 - udzielanie porad przez personel w miejscu zawarcia transakcji;
- po czwarte – stosowanie systemu zarządzania zintegrowanego, według którego wszystkie działy i komórki w przedsiębiorstwie koordynują i koncentrują swoje działania na efektywnej obsłudze interesów klienta. W związku z tym polityka wewnętrzna opiera się na:
 - odpowiedniej organizacji systemu komunikacji pomiędzy kierownictwem i pracownikami o charakterze demokratycznym;
 - systemie motywacyjnym, w ramach którego stosowane są motywatory finansowe i niefinansowe – materialne i niematerialne;
 - systemie szkoleniowym, w obrębie którego prowadzone są działania z zakresu doszkalania zawodowego mające na celu zdobywanie nowych umiejętności oraz bieżące przyswajanie nowości związanych z określoną dziedziną wiedzy;
 - systemie kreowania i utrwalania pozytywnego wizerunku przedsiębiorstwa, zarówno w otoczeniu wewnętrznym, jak i zewnętrznym przez szerokie działania z zakresu public relations i sponsoringu;
 - systemie wewnętrznej rekrutacji i selekcji związanej z mobilnością pracowników i przemieszczanie ich na inne stanowiska pracy, na których w lepszy sposób wykorzystują swoją wiedzę, zdolności i doświadczenia.

- po piąte – rentowność (zyskowość), dzięki osiągnięciu nadwyżki przychodów nad ponoszonymi całkowitymi kosztami związanymi z prowadzonym biznesem. W ten sposób akumulacja finansowa stała się jednym z głównych celów wszystkich przedsiębiorstw, zwłaszcza komercyjnych, działających na rynku po 1990 roku. Zatem strategię przedsiębiorstw nastawionych na klienta podkreślają, że generowanie rentowności, szczególnie nadzwyczajnej, realizuje się przez zaspokajanie potrzeb rynku (czytaj klientów) w lepszy sposób niż robi to konkurencja, a więc:
- starają się zapewnić klientom lepsze wartości przewyższające swoimi walorami oferty konkurentów, a zarazem gwarantujące korzyści przerastające ich oczekiwania;
- dostarczają produkty w najbardziej dogodnych dla klienta miejscach;
- przestrzegają normy wysokiej jakości produktów;
- zwracają szczególną uwagę na takie kwestie, jak udoskonalenie techniczne, dobra organizacja pracy, efektywne wykorzystanie czasu pracy, racjonalne i pełne wykorzystanie materiałów, półproduktów, surowców i części zamiennych.

Zarządzanie wartością klienta w spółkach komunalnych

W zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego czynnikiem kluczowym jest wykorzystywanie technik i metod stosowanych w sektorze prywatnym. Przedsiębiorstwa prywatne powinny być traktowane jako źródło inspiracji i postulowanych rozwiązań, które mogą być adaptowane do sektora publicznego [Wojciechowski, 2012, s. 43]. Zatem również zarządzanie wartością klienta powinno być wdrożone przez przedsiębiorstwa komunalne.

Klientami organu administracji publicznej są osoby i podmioty mające różne potrzeby. Potrzeby te są zaspokajane poprzez usługi świadczone zarówno przez urzędy jak i inne podmioty gospodarcze w ramach uprawnionego działania [Partyka-Pojęta, 2004, s. 125]. Usługi te mogą mieć charakter obligatoryjny i fakultatywny. W przypadku tych pierwszych gmina ma obowiązek ich realizacji jako zadań publicznych. Są to usługi elementarne, z których nie może zrezygnować i musi posiadać na ich realizację zagwarantowane środki w budżecie. W przypadku usług fakultatywnych ich zakres jest zdeterminowany potrzebami gminy oraz jej możliwościami finansowymi, a sposób ich realizacji wynika z decyzji organów gminy [Wojciechowski, 2012, s. 161-162]. Ich za-

kres jest bardzo szeroki, od działalności podstawowej, jak: zaopatrzenie w wodę, energię elektryczną i ciepłą oraz organizację komunikacji miejskiej po działalność fakultatywną, jak gospodarowanie terenami, zarządzanie nieruchomościami czy obiektami sportowymi [Sadowy, Grzymała 2005, s. 300].

Usługi te mogą być realizowane w dwu modelach. Pierwszym z nich jest model samowystarczalny, w którym gmina skupia w sobie funkcje: inicjatora, kontrolera, producenta usług, zapewniając w niektórych usługach pełne lub przynajmniej częściowe finansowanie. Alternatywnym jest model rynkowy, w którym bezpośrednimi wykonawcami usług są podmioty gospodarcze, które podejmują się realizacji usługi określonej przez regulatora. Podstawą działalności takiego podmiotu jest umowa określająca wzajemne obowiązki i prawa stron [Wojciechowski, 2012, s. 164]. Podmiotem tym może być zarówno spółka w pełni prywatna, jak i spółka komunalna (spółka z o.o. powstała w wyniku przekształcenia przedsiębiorstwa komunalnego). Najczęściej wybraną formą realizacji tych usług jest jednoosobowa spółka należąca do gminy [Sadowy, Grzymała, 2005, s. 299]. Taka forma działalności z jednej strony wymusza większą efektywność działania związaną z samodzielnością ekonomiczną i prawną, z drugiej w pełni podporządkowuje spółkę władzom gminy, do której ona należy.

Teoretycznie celem nadrzędnym funkcjonowania spółek komunalnych powinno być jak najlepsze zaspokajanie potrzeb mieszkańców przy jednoczesnym zapewnieniu jak najwyższej efektywności działania. Realizowane powinno to być poprzez wykorzystywanie modeli biznesowych, które generują zyski poprzez bardziej efektywne wykorzystywanie dostępnych zasobów [Macomber, 2013, s. 42]. Jednocześnie, by zapewnić odpowiednią jakość i zadowolenie klienta, działania te powinny być zorientowane na klienta poprzez stosowanie modelu zarządzania wartością klienta. Jednak w praktyce różnie to bywa. Często procesy racjonalizacji i poprawy efektywności działania spółek nie przekładają się na niższe ceny dla mieszkańców. W latach 90. wiele gmin zmodernizowało swoją sieć ciepłowniczą. Pozwoliło to na uzyskanie określonych efektów zarówno technicznych jak i ekonomicznych. Jednak ceny dla klientów nie tylko nie zmalały, ale w 50% wzrosły w granicach 10–50%, co zostało wytłumaczone głównie procesami prywatyzacji [Sadowy, Grzymała 2005, s. 309].

Podobnie sytuacja wygląda z jakością usług. Przekształcenie przedsiębiorstwa komunalnego w spółkę gminną nie gwarantuje poprawy jakości jej oferty. Widać to na przykładzie spółek gminnych w Łodzi. Większość z nich zamiast kierować się wartością klienta, jest nastawiona na zysk, a nawet na przetrwanie.

Wynika to po pierwsze z ciągle małej świadomości polityków oraz mieszkańców, że i dla tych firm hasło „klient nasz pan” jest aktualne. Z reguły politycy przypominają sobie o mieszkańcach w okresie przedwyborczym. By przekonać ich do siebie w czasie zbliżających się wyborów stosują intensywne działania promocyjne. W tym czasie wyborcy są bombardowani reklamą polityczną oraz obietnicami wyborczymi. Niestety tuż po wyborach większość zapowiedzi polityków odkładana jest do szuflady. Nie można mieć tego do końca im za złe, ponieważ takie działania są najskuteczniejsze jeśli chodzi o zdobywanie poparcia politycznego. Ludzie głosują z reguły na tych, których jest najwięcej w mediach i którzy najwięcej obiecują.

Kolejnym elementem, który zniechęca przedsiębiorstwa komunalne do orientacji na klienta, może być monopol na świadczenie usług komunalnych. Przykładem może być spółka MPK Łódź. W dniu 28 lutego 2011 spółka ta podpisała z władzami miasta Łodzi umowę na świadczenie usług publicznych w ramach organizacji lokalnego transportu zbiorowego. Na podstawie tej umowy MPK Łódź przez kolejne 10–15 lat będzie jedynym dostawcą takich usług w mieście. Dodatkowo spółka ta należy do miasta Łodzi. A więc jeśli nawet zacznie przynosić straty, to budżet Łodzi je wyrówna, co praktycznie co roku robi. Oznacza to w praktyce monopol MPK Łódź, a do tego brak realnego przymusu ekonomicznego i groźby upadłości. I spółka ta działa jak monopolista.

Przykładem może być np. sposób, w jaki są wykorzystywane tramwaje niskopodłogowe w Łodzi. Tramwaj taki zapewnia wyższy komfort jazdy pasażerom. Do tego zużywa mniej prądu, jest bezpieczniejszy. Spółka zorientowana na klienta powinna dążyć do tego, by jak najwięcej tramwajów tego typu obsługiwało pasażerów. W Łodzi jest 25 nowoczesnych tramwajów niskopodłogowych. Jednak codziennie na trasę wysyłane jest ich jedynie około 2/3. Reszta czeka w tzw. rezerwie na wypadek awarii, rezerwie posiłkowej, jest zepsuta itp. Co ciekawe spółka w wytycznych na temat utrzymania taboru Pesa ustaliła wymagania dziennego wskaźnika gotowości technicznej na poziomie 80% i średniomiesięcznego na poziomie 85%. A należy pamiętać że wskaźnik gotowości technicznej to nie to samo co wskaźnik wykorzystania taboru. Dla przykładu w 2010 roku przy wskaźniku gotowości technicznej na poziomie 83%, wskaźnik wykorzystania taboru wyniósł 75% (studium wykonalności „Rozbudowa i modernizacja trasy tramwaju w relacji Wschód – Zachód”). Czyli MPK z góry zakłada, że w przypadku tramwajów Pesa mniej więcej co 4 tramwaj zostanie w zajezdni.

Dlatego firma trzyma w rezerwie w zajezdni na wypadek awarii nowoczesne, niskopodłogowe tramwaje, choć rolę tą mógłby speł-

nić zwykłe, stare tramwaje? Bo nie dba o klienta. Dlaczego jeden z kupionych za kilka milionów złotych tramwajów stoi od lat popsuty w zajezdni? Bo firmie nie zależy na naprawie, gdyż jest jej obojętne, czy przewiezie klienta nowoczesnym tramwajem, czy starym. Liczy się tylko wozokilometr, za który płaci miasto. Sytuacja i tak jest lepsza niż 2 lata temu. W tamtym czasie latem w czasie upalnych dni na trasę wyjeżdżało tylko kilka nowoczesnych tramwajów niskopodłogowych. Reszta stała w zajezdni, ponieważ nie miała zamontowanej klimatyzacji, choć tramwaje te były do niej przystosowane. Spółka potrzebowała aż 11 lat, by wymienić w nich okna, by mogły jeździć po Łodzi również w upalne dni.

Gdyby firma MPK Łódź musiała konkurować z innymi, prawdopodobnie nie pozwoliłaby sobie na takie działania. Gdyby odnowienie umowy na następny rok zależało od zadowolenia klientów, jakości usług, stopnia wywiązywania się z umowy, też prawdopodobnie orientacja na klienta byłaby dużo wyższa. Gdyby wreszcie co roku budżet miasta nie dopłacał kilkudziesięciu milionów, by pokryć straty spółki, ta na pewno zmuszona byłaby do większej efektywności działania.

Nie każda spółka miejska działa w tak przyjaznym dla siebie otoczeniu jak MPK Łódź. Często spółki, aby móc funkcjonować, muszą wygrać przetarg na obsługę mieszkańców. A więc muszą konkurować, często z prywatnymi przedsiębiorstwami. Jednak tutaj pojawia się problem głównego kryterium takich przetargów, czyli ceny. Skoro gminy najczęściej wybierają najtańszego dostawcę usług, to firma musi skupić się na cięciu kosztów i maksymalizacji zysków. Klient schodzi na dalszy plan. Obsługa klienta, dopasowanie się do jego potrzeb kosztuje. W normalnych warunkach jednak to się opłaca, bo klient woli często lepszy produkt. Firma zorientowana na klienta zdobywa jego lojalność, dzięki czemu lepiej go poznaje i może realizować wyższą marżę zysku. W przypadku przetargów, których głównym kryterium jest niska cena, zadowolenie klienta schodzi na dalszy plan, a jego lojalność nie ma znaczenia. Firma musi spełnić wymagania stawiane w przetargu po jak najniższym koszcie. I to jest dla niej klucz do sukcesu rynkowego.

Przykładem takiej spółki gminnej w Łodzi może być MPO Łódź. Spółka ta zajmuje się wywozem śmieci z miasta, jednak zmuszona została do startowania w przetargach na obsługę mieszkańców. Część z nich wygrała i wywozi nieczystości i odpadki z części dzielnic Łodzi. Niemniej jednak, jako że głównym kryterium wyboru była cena, spółka ta skupia się obecnie na jak najefektywniejszym działaniu przy jednoczesnym zapewnieniu realizacji warunków, jakie były postawio-

ne przez zamawiającego w przetargu. Miejsca na dodatkowe działania mające poprawić zadowolenie klienta nie ma.

Opisywane sytuacje mają miejsce z reguły w przypadku spółek zaspokajających podstawowe potrzeby bytowe mieszkańców. W przypadku zaspokajania takich potrzeb z reguły widać wyraźne ograniczenia w podporządkowaniu organizacji potrzebom klienta, wynikające głównie z tego, że to nie z klientem spółki te zawierają umowę i nie przed klientem są rozliczane.

Część spółek komunalnych musi walczyć o klienta bezpośrednio. Są to przedsiębiorstwa, które z reguły działają na rynku, oferując produkty i usługi podobne do innych komercyjnych konkurentów. W takim przypadku to klienci, czyli np. mieszkańcy danej gminy decydują o tym, czy produkt lub usługę kupić, czy nie. Wtedy zorientowanie na klienta spółek komunalnych występuje zdecydowanie częściej. Słaba jakość będzie skutkowała brakiem klientów, co będzie oznaczało brak wpływów do kasy spółki i jej likwidację albo sprzedaż, ponieważ gmina nie będzie musiała jej utrzymywać, a dyscyplina budżetowa będzie wymagała od jednostki samorządu terytorialnego cięcia zbędnych wydatków.

W takich przypadkach zorientowanie na klienta przekłada się na szereg działań poprawiających ofertę spółki. Przykładem może być Aquapark Fala czy Atlas Arena w Łodzi. Ten pierwszy dopasował cennik do oczekiwań klientów, którzy początkowo go krytykowali. Cennik ten jest dość zróżnicowany z wyraźnym nastawieniem na rodziny z dziećmi. Taka też jest i oferta produktowa. W Aquaparku jest wiele atrakcji dla najmłodszych, zarazem są punkty gastronomiczne, leżaki i baseny dla dorosłych. Wszystko po to, by kompleks basenów był konkurencyjny wobec prywatnych konkurentów. To wszystko przy atrakcyjnych cenach (w porównaniu do podobnych miejsc). W efekcie firma posiada dość mocną pozycję na rynku i myśli o rozbudowie.

Atlas Arena regularnie organizuje koncerty, imprezy czy wydarzenia sportowe przyciągające często tysiące ludzi. Stała się ona w ciągu tych kilku lat ważnym miejscem, w którym dzieją się istotne wydarzenia kulturalne i sportowe na skalę kraju. W czasie pisania artykułu grała w niej np. reprezentacja Polski w siatkówkę, która to zdobyła mistrzostwo świata. Tuż po wybudowaniu mieszkańcy zastanawiali się, czy ten obiekt jest do czegoś potrzebny i czy nie będzie zbędnym kosztem. Dzięki organizacji imprez, których oczekują mieszkańcy i orientacji na klienta oraz nastawieniu spółki komunalnej zarządzającej Atlas Areną, nikt dzisiaj takich pytań nie zadaje.

Podsumowanie

Zorientowanie na klienta jest istotne z punktu widzenia uzyskania w dzisiejszym, wysoce konkurencyjnym otoczeniu, bezpiecznej pozycji konkurencyjnej. Niemniej jednak w przypadku spółek komunalnych bardzo często w filozofii ich funkcjonowania brakuje takiego podejścia. Wydaje się, że im bardziej taka spółka jest chroniona przez władze samorządowe, tym w mniejszym stopniu potrzeby klienta mają znaczenie w jej funkcjonowaniu. Ustanawianie monopolu, wyrównywanie strat, kryteria głównie cenowe przy ogłaszaniu przetargów skłaniają spółki do skupiania się głównie na maksymalizacji zysków.

Z drugiej strony tam, gdzie spółki komunalne muszą konkurować bezpośrednio o klienta, często stawiają go na pierwszym miejscu i pomimo większego zagrożenia ze strony konkurentów oraz braku ochrony, skutecznie w takim otoczeniu działają. Dlatego wskazanym wydaje się zmniejszać protekcyjność samorządowy, stawiać na pierwszym miejscu potrzeby mieszkańców i rozwijać profesjonalizm spółek w celu poprawienia jakości i efektywności ich działania.

Równolegle jednostki samorządowe nie powinny się obawiać przekazywania wykonawstwa usług publicznych podmiotom prywatnym. Realizowane jednak to powinno być w formie przejrzystej, najlepiej poprzez ogłoszenie przetargów. Jednocześnie w przetargach głównym kryterium wyboru nie powinna być jedynie cena, ale oprócz niej powinny się pojawić kryteria uwzględniające zadowolenie klientów. Rozwiązanie takie poprawia efektywność działania, a także motywuje spółki gminne, zmuszone do konkurowania z prywatnymi podmiotami, do bardziej efektywnego i skutecznego działania.

Bibliografia

- Jaki A., Kaczmarek J., Rojek T. (2011), *Restrukturyzacja – teoria i praktyki w obliczu wyzwań*, Wydawnictwo Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.
- Kotler Ph. (2004), *Marketing od A do Z*, PWE, Warszawa.
- Kumar V. (2010), *Zarządzanie wartością klienta*, PWN, Warszawa.
- Macomber, J. (2013), *Building Sustainable Cities*, Harvard Business Review, July-August 2013.
- Markowski A., Pawelec R. (2001), *Wielki słownik wyrazów obcych i trudnych*, Wydawnictwo Wilga, Kraków.
- Leland K., Bailey K. (1999), *Obsługa klienta*, Wydawnictwo README, Warszawa.

Partyka-Pojęta, J. (2004), *Zarządzanie w organach administracji publicznej*, Wydawnictwo Marka, Chorzów.

Sadowy M, Grzymała Z. (2005), *Problemy zarządzania gospodarką komunalną*, [w:] red. Zalewski A., *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo SGH, Warszawa.

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

Ustawa z 13.VII.1990 o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych.

Studium wykonalności projektu pt. „Rozbudowa i modernizacja trasy tramwaju w relacji Wschód – Zachód (Retkinia – Olechów) wraz z systemem zasilania oraz systemem obszarowego sterowania ruchem”.

Grzegorz Ignatowski⁴

Spółeczna Akademia Nauk

Znaczenie kodeksów etycznych dla dobrego
funkcjonowania i poprawy wizerunku jednostek
samorządu terytorialnego (na przykładzie powiatu
szczecineckiego)

**Meaning of Ethical Codes for Good Functioning and
Improvement of Image of Local Government Units (On the
Example of the Szczecinek District)**

Abstract: Professional ethics has becoming more and more important in management, business activity and functioning of many institutions. This situation results from a general tendency which is observed in growing humanization of economic and business life. Professional ethical codes which are more and more often implemented in companies and institutions prove the great role of ethics. Organization of professional life indicates that not all problems related to professional life can be solved with the application of legal provisions. The examined codes of the Szczecinek District and the smaller communities located in this area show that increased confidence in employees of the local government units and elimination of corruption and nepotism are priorities. The mentioned ethical values, if adopted by the employees, will help to deal with negligence and create a positive image of the institutions, which are not always perceived by public opinion as prestigious.

Key words: ethical codes, corruption, nepotism, district.

⁴ gignatowski@wp.pl

Od niemal siedemdziesięciu lat datuje się szczególne zainteresowanie etyką zawodową w życiu gospodarczym. Dopiero jednak w latach osiemdziesiątych ubiegłego wieku problemy dotyczące moralnej strony biznesu znalazły swoje prawomocne miejsce w programach amerykańskich uczelni wyższych. Proces przekształcania naszej gospodarki sprawił, że z powodzeniem zaakceptowane zostały w polskim systemie edukacji, tamże tam, gdzie podejmowane są studia z zarządzania. Dzisiaj zaś niemal na każdej uczelni wyższej, publicznej i niepublicznej, wykładana jest etyka życia gospodarczego. Zainteresowanie problemami związanymi z moralnością w aktywności zawodowej nie jest jednak czymś zupełnie odosobnionym. Wynika ono także z samych zmian, które dokonały się na przestrzeni minionych lat w zarządzaniu. Najprościej określić je humanizacją podejścia do kwestii zarządzania. Istotne znaczenie w tym procesie odegrał powojenny rozwój nauk społecznych, takich jak psychologia i socjologia. Zaczęto wówczas coraz bardziej doceniać rolę, jaką w procesie zarządzania odgrywa człowiek [Borowska-Pietrzak 2010, ss. 49–58; Klimek 2014, ss. 296–310]. Bez wątpienia kolejnym krokiem w procesie humanizacji gospodarki było docenienie etyki życia zawodowego. Nie można też pominąć praktycznej strony działalności gospodarczej. Nasza młoda demokracja i gospodarka ciągle borykają się z wieloma problemami, a jednym z nich są na pewno kwestie związane z etycznymi standardami zawodowymi, które dotyczą także administracji. Pośród najważniejszych przeszkód, które utrudniają rozwój gospodarczy, wymienia się korupcję, nepotyzm czy też niekompetencję zatrudnianych pracowników. W administracji skutkuje to odwlekaniem wydawania decyzji, mnożeniem kolejnych wymogów i generowaniem wewnętrznych, coraz bardziej szczegółowych rozporządzeń. Kolejnymi problemami, z którymi musi borykać się życie zawodowe, są: brak zaufania między pracownikami a pracodawcami oraz zwiększający się konformizm. Problemami tymi zajmuje się dzisiaj nie tylko psychologia i socjologia, lecz także etyka życia zawodowego.

W tym właśnie kontekście warto postawić sobie pytanie, jakie znaczenie w procesie kierowania grupą zawodową mają kodeksy etyczne. Czy analiza zawartych w nich postulatów pozwala określić priorytety związane z koniecznością wprowadzenia zmian? Dodajmy kolejne pytanie: czy kodeksy odzwierciedlają powszechne problemy etyczne, czy też są wyrazem partykularnych problemów. Wiemy, że kodeksy zawodowe posiadają dzisiaj państwowe i prywatne przedsiębiorstwa, organizacje łączące przedstawicieli różnych zawodów, jednostki samorządowe, instytucje życia publicznego, chociażby takie jak biblioteki. Tam zaś, gdzie ich jeszcze nie ma, prowadzone są intensywne prace nad ich

opracowaniem i wdrożeniem. Za podstawę do naszych analiz posłuży kodeks powiatu szczecineckiego i gmin znajdujących się na jego terenie, które takie kodeksy posiadają. W skład powiatu wchodzi następujące gminy: Miasto Szczecinek, Gmina Wiejska Szczecinek, Gmina Grzmiąca, Gmina Barwice, Gmina Borne Sulinowo, Gmina Biały Bór. Trzy pierwsze nie posiadają takich dokumentów.

Potrzeba etycznej kodyfikacji życia zawodowego

Oczywiście, że kodeksy etyczne przedsiębiorstw i instytucji nie są czymś nowym w życiu gospodarczym i społecznym. Istniały one bowiem od dawna, zarówno w formie pisanej, jak i ustnej. Swoje kodeksy już w średniowieczu posiadały cechy rzemiosł, organizacje społeczne i charytatywne lub instytucje o charakterze militarnym. W procesie kodyfikacji życia społecznego dużą rolę odegrały również religie. Wypracowały one bowiem prosto skodyfikowane zasady moralne, które zawsze wywierały wpływ na życie gospodarcze społeczeństw. Dekalog odnajdujemy w judaizmie, chrześcijaństwie i islamie [Chouraqui 2002]. Środowiska lekarskie do dzisiaj chętnie odwołują się do przysięgi żyjącego w V w. przed naszą erą greckiego myśliciela i lekarza Hipokratesa. Nawiązując do etyki zawodowej, a konkretnie do funkcjonowania jej w przestrzeni biznesowej, przypomnijmy, że pierwsze próby sformułowania kodeksów podejmowano dopiero pod koniec pierwszej połowy ubiegłego wieku. Mianowicie, w latach czterdziestych pojawił się kodeks etyczny amerykańskiej firmy produkującej obecnie leki, sprzęt medyczny i kosmetyki Johnson & Johnson.

W refleksji na temat kodyfikacji życia zawodowego trzeba na chwilę zatrzymać się przy terminologii. Sławny polski leksykograf Władysław Kopaliński [1999, s. 265] przypominał, że termin „kodeks” oznacza zbiór przepisów prawnych i aktów normatywnych porządkującą jakąś dziedzinę stosunków społecznych. Najczęściej jednak termin ten kojarzony jest z prawną stroną naszego życia społecznego. Natomiast zawodowe kodeksy etyczne, mimo że odwołują się do prawa, to zawierają przede wszystkim normy moralne. Wynika stąd, że nie można ich egzekwować w taki sam sposób jak prawnych ustaw i zarządzeń. Z tego powodu niektóre instytucje dystansują się od nazwy „kodeks” i swoje etyczne postulaty nazywają „zasadami” lub „dobrymi praktykami” [Gasparski 2013, s. 233]. Uwaga powyższa była o tyle konieczna, ponieważ jeden z interesujących nas dokumentów, konkretnie pracowników Urzędu Miejskiego w Bornem Sulinowie, nazwany został „Zasadami etycznego postępowania”.

Jest kilka powodów, które przemawiają za tym, aby nie tworzyć kodeksów etycznych. Władysław Kot [2004, s. 237] twierdził, że wystarczającym powodem ostrożności w tej dziedzinie powinien być fakt, że przy dynamicznym rozwoju życia społecznego i zawodowego status i charakter wielu profesji ulega szybkim zmianom. Jako dobry przykład możemy podać pojawienie się na naszym rynku pracy deweloperów. Osoby, które kupują nowe mieszkania, nie wprowadzają się już do bloków, lecz mieszkają w apartamentach. W bankach spotykamy się z osobistymi doradcami, a w filmach ze specjalistami od produkcji reklamowych. Warto dodać, że ciągle powstają nowe firmy, które po krótkiej prosperie szybko upadają. Argumentem za tym, aby nie tworzyć odrębnych kodeksów zawodowych, jest także postulat, aby etykę zawodową uprawiać w ramach etyki ogólnej i w perspektywie istniejących już systemów moralnych [Kopka 2013, ss. 16–21]. Z jednej strony postulat jest słuszny. Etyki życia gospodarczego nie należy wyłączać z powszechnych zasad postępowania. Trzeba ją uprawiać w ramach ogólnie akceptowanych norm i zasad współżycia społecznego, takich jak uczciwość, prawdomówność, wierność, lojalność i zaufanie. Z drugiej zaś strony dochodzimy do wniosku, że owe ogólne zasady nie zawsze dają się zastosować w praktyce. Klasycznym przykładem jest norma, aby nie zabijać. Trudno jednak wyobrazić sobie, aby ów zakaz obowiązywał żołnierzy walczących na wojnie. Przyjmuje się powszechnie, że w ramach negocjacji dozwolone są pewne formy mijania się z prawdą. Są jeszcze inne powody, które decydują o tym, aby uprawiać szczegółową etykę zawodową. Wypada bowiem zauważyć, że zasady uniwersalne są zbyt ogólne i dlatego trudne do interpretacji. Tym samym wymagają rozwiązań szczegółowych i akcentowania konkretnych zobowiązań wynikających z wykonywanej profesji. Konieczność dochowania tajemnicy związana jest na przykład z takimi zawodami, jak kierowca, nie tylko ministra, lecz także szefa firmy. Ten sam postulat dotyczy hotelarza. Zresztą w kodeksie ostatniego z wymienionych zawodów czytamy, że pracownik hotelu powinien dochować pełnej dyskrecji „o danych personalnych gościa i zachowaniach podczas jego wizyty w obiekcie” [*Kodeks etyki hotelarza*].

Uwaga profesora Kota, aby być ostrożnym przy tworzeniu zawodowych kodeksów etycznych, jest warta głębszej analizy. Wspomniany autor [2004, ss. 241–242] proponuje, aby uważnie analizować, czy z powodu dynamicznie rozwijającej się gospodarki nie modyfikować istniejących już zbiorów zasad. Niebezpieczne okazują się bowiem konformizm i przyzwyczajenia, które przyczyniają się do osłabienia wrażliwości na zupełnie nowe problemy zawodowe. Kot zaznacza, że kodek-

sy etyczne na pewno powinny obowiązywać w zawodach szczególnego zaufania publicznego. Należą do nich również takie, które domagają się długotrwałych przygotowań, wynikających z konieczności posiadania wyjątkowych kompetencji. Ponadto, skodyfikowania wymagałyby zawody, a także instytucje, w których anonimowo podejmowane są trudne do przewidzenia decyzje w długiej perspektywie. Autor wymienia zawody lekarza, prawnika, żołnierza, policjanta, nauczyciela i duchownego. Wskazuje także na bankowców, maklerów i doradców finansowych. Pomijając fakt, że dzisiaj nie jest łatwo zachować anonimowość, warto zapytać, dlaczego wspomniany autor nie wymienia pracowników administracji publicznej. Podejmują oni przecież decyzje mające długotrwałe skutki i wymagają zaufania publicznego. Są jeszcze inne okoliczności, które wskazują na to, że administracja powinna posiadać własne kodeksy zawodowe. Do najważniejszych należy konieczność podniesienia prestiżu zawodów urzędniczych. Według badań przeprowadzonych przez Centrum Badań Opinii Publicznej w 2013 [*Prestiż zawodów*] pracownicy urzędów nie cieszyli się w ostatnim czasie dużym szacunkiem społecznym. Na początku trzeciej dziesiątki (23 miejsce) sklasyfikowano dopiero urząd burmistrza poważany przez 46% społeczeństwa. Zaraz za nim znalazł się referent i urzędnik z 44% uznaniem społecznym. Dla wyjaśnienia warto dodać, że największym szacunkiem, sięgającym aż 87% poparcia, cieszył się strażak, troszkę mniejszym (82%) profesor uniwersytetu i wykwalifikowany tokarz oraz murarz (81%). Potrzeba wprowadzenia kodeksów etycznych w sferze administracyjnej wynika także z krytyki samych urzędów. Profesor Uniwersytetu Warszawskiego Jolanta Itrich-Draberek [2012, s. 246] napisała wprost, że „do problemów, z jakimi boryka się służba cywilna wraz z całą administracją publiczną, a nawet szerzej ze sferą publiczną, należy nepotyzm, kumoterstwo i faworytyzm, które są dość proste do zdefiniowania na płaszczyźnie teoretycznej, lecz trudniejsze do zdefiniowania w praktyce. Są to zjawiska jednoznacznie negatywne z perspektywy przestrzegania zasad służby publicznej, jednak często bagatelizowane i niezauważalne”.

Etyczne problemy w jednostkach terytorialnych powiatu szczecineckiego

Według powszechnie przyjmowanych teorii, kodeksy powinny oddawać priorytety i zadania, które stają przed pracownikami firm, instytucji i lokalnych jednostek administracji publicznej [Ryan 2005, s. 81]. Analiza Kodeksu Etyki Pracowników Starostwa Powiatowego w Szczecinku prowadzi do wniosku, że do wymagających realizacji najważniej-

szych zagadnień należy potrzeba zbudowania zaufania między pracownikami urzędu a mieszkańcami powiatu. Już w preambule dokumentu przeczytamy, że celem kodeksu jest poprawa jakości funkcjonowania tamtejszego starostwa, wzrost zaufania do powiatu oraz „wspieranie pracowników w realizacji etycznego postępowania”. Ta sama kwestia pojawia się w rozdziale pierwszym poświęconym roli administracji samorządowej. Czytamy w nim, że pracownik samorządowy postępuje w taki sposób, „aby jego działania mogły być wzorem praworządności i prowadziły do pogłębienia zaufania mieszkańców do administracji publicznej”. W rozdziale czwartym, zajmującym się kwestią bezstronności postępowania, znajdziemy uwagę, że urzędnik „dotrzymuje zobowiązań, kierując się prawem i przewidzianym trybem działania” [*Kodeks Etyki Pracowników Starostwa Powiatowego w Szczecinku*]. Należy stwierdzić, że kwestia zaufania nie jest tylko problemem szczecińskim. To samo zagadnienie zostało wyeksponowane przez radnych gminy Biały Bór. W ich kodeksie czytamy, że działają oni w taki sposób, „aby być wzorem praworządności” i postępować w taki sposób, aby prowadzić do pogłębienia zaufania mieszkańców gminy do tamtejszej rady [*Kodeks etyczny radnych Rady Miejskiej w Białym Borze*].

Kwestię zaufania trzeba rozpatrywać w znacznie szerszym kontekście. Należy ono do podstawowych wartości, bez których trudno wyobrazić sobie funkcjonowanie jakiegokolwiek społeczeństwa. Pozwala na pokonanie osobistych niepewności, jakie towarzyszą współczesnemu człowiekowi oraz na poczucie stabilizacji w pracy zawodowej. Realizuje się ono w konkretnym środowisku, a więc w grupie społecznej i zawodowej. Przeprowadzone kilka lat temu w Europie badania pokazały, że Polacy oraz Grecy zajmują ostatnie miejsce pod względem poziomu zaufania. Nie wolno w tym kontekście zapomnieć, że prace prowadzone w ramach Europejskiego Sondażu Społecznego dotyczyły interesującego nas problemu w ogólności. Okazuje się bowiem, że Polacy w sposób ograniczony darzą zaufaniem tylko ludzi obcych, a ufają najbardziej swojej najbliższej, a potem dalszej rodzinie, współpracownikom i sąsiadom [Wojciszke 2012, s. 99]. W obecnej pracy interesuje nas najbardziej zaufanie do instytucji publicznych. Szczególnie dużym zaufaniem, przekraczającym nawet 80%, cieszą się instytucje charytatywne. Według badań przeprowadzonych przez Centrum Badań Opinii Publicznej w 2012 r., władzom lokalnym swojego miasta lub gminy ufało 58% Polaków [*Zaufanie społeczne*]. Trudno powiedzieć, w jakim stopniu ogólnopolskie dane znajdują swoje odzwierciedlenie w powiecie szczecińskim. Jest jednak oczywiste, że bez zaufania nie da się zbudować życia osobistego i społecznego. Generalnie prognozy są pozytywne. Jak

pokazują badania statystyczne, w porównaniu do lat ubiegłych wzrasta powoli zaufanie do urzędów administracji publicznej. Możemy zatem postawić tezę, że umieszczenie zaufania pośród priorytetów działania powiatu i gminy jest właściwym posunięciem.

Drugim zagadnieniem, które zajmuje ważne miejsce w kodeksach powiatu szczecineckiego, jest korupcja. Jak wiadomo, ściśle wiąże się ona z posiadaną władzą [Czarnecki 2008, s. 187]. Najogólniej mówiąc, korupcja polega na wykorzystywaniu zajmowanego stanowiska do pozyskania dla siebie materialnych i wymiernych korzyści. Tak rozumiana korupcja ujmuje to negatywne społecznie zjawisko wyłącznie ze strony osoby posiadającej władzę. Należy dodać, że korzyści uzyskuje również ten, kto wręcza ekwiwalent materialny. Z perspektywy naszej tradycji i ugruntowanych zachowań oraz postaw, zapewne także w administracji publicznej, niebezpieczna wydaje się powiązana z korupcją tak zwana „wdzięczność”. Teoretycznie nie jest ona prostą formą korupcji. W rzeczywistości jednak prowadzi do zabezpieczenia swoich interesów w przyszłości. Zjawisko korupcji jest szczególnie niebezpieczne dla funkcjonowania naszej gospodarki. Anna Lewicka-Strzałecka [2012, ss. 280–284] zauważa, że prowadzi ona do zakłócenia mechanizmów rynkowej konkurencji, zmniejszenia finansów publicznych, stanowi poważne zagrożenie dla demokracji oraz prowadzi do obniżenia poziomu życia całych społeczeństw. Z punktu widzenia administracji publicznej do najbardziej niebezpiecznych skutków korupcji należy odstraszenie nie tylko zagranicznych, lecz także polskich inwestorów i zaniechanie przez nich realizacji lokalnych celów społecznych. W sposób wyraźny nadwyreżony zostaje potencjał inwestycyjny małych firm lokalnych, które mają niewielkie szanse w konfrontacji z finansowymi potentatami.

Bezpośrednie, jak i pośrednie odniesienia do zjawiska korupcji odnajdujemy w kodeksie szczecineckim. W obowiązkach pracownika samorządowego zaznaczono, że dotrzymuje on zobowiązań, a w swoim postępowaniu kieruje się obowiązującym prawem i właściwym trybem postępowania. W sposób wyraźny kwestia ta jest poruszona w tej części dokumentu, który zajmuje się bezstronnością pracowników. Przeczytamy tam, że pracownik samorządowy „nie przyjmuje żadnej formy zapłaty za publiczne wystąpienia, gdy mają one związek z zajmowanym stanowiskiem lub wykonywaną pracą służbową”. Bardzo wyraźnie podkreślono, że pracownik nie może otrzymywać żadnych korzyści, zarówno materialnych, jak i osobistych, a nawet obietnic pewnych zysków. Uwagę na kwestię korupcji zwraca też *Kodeks Etyczny Radnych w Białym Borze*. Napisałi oni, że w swoim postępowaniu kierują się in-

terese samorządu, a tym samym nie zyskują żadnych korzyści materialnych ani osobistych. Na uwagę zasługuje stwierdzenie, że zasada ta obowiązuje zarówno w czasie sprawowania przez radnych kadencji, jak i po jej zakończeniu. W zasadach etycznych z Bornego Sulinowa napisano wyraźnie, że „nie przyjmują oni żadnych korzyści materialnych i osobistych”. Równie zdecydowany w swoich postanowieniach jest kodeks barwicki. Mianowicie, tamtejszy pracownik zawsze postępuje bezstronnie i od nikogo i niczego nie jest uzależniony. Warto także podkreślić, że wszystkie dokumenty zdecydowanie dystansują się od wszelakich uzależnień od polityków oraz stanowczo odcinają od wszelkich z nimi powiązań.

Trzecim z dominujących problemów w przeanalizowanych kodeksach jest kwestia szeroko rozumianego nepotyzmu. Zazwyczaj termin ten oznacza wykorzystywanie własnego stanowiska do zatrudniania, faworyzowania i protegowania swoich najbliższych krewnych. Skutkiem może być nie tylko zatrudnianie osób niekompetentnych, lecz także wspieranie ich w trakcie rozwoju kariery zawodowej i przy przyznawaniu wynagrodzenia. Ponieważ zjawisko wykracza dzisiaj poza obszar najbliższych krewnych, dlatego Michał Kulesza i Magdalena Niziołek [2010, ss. 234–237] proponują, aby w tym kontekście mówić także o klientyzmie i kumoterstwie. Pierwszy z wymienionych terminów oznacza trwały związek między dwojgiem nierównych partnerów. Patron usytuowany jest na wyższym, a klient na niższym poziomie drabiny społecznej. W takiej właśnie sytuacji wymienieni autorzy mówią o klientyzmie politycznym. Mianowicie, patronowi udzielane jest poparcie polityczne w zamian za obietnicę intratnego stanowiska w przyszłości. Kumoterstwo natomiast byłoby związkiem trwałym, który oparty jest jednak nie na dominacji jednej strony nad drugą, lecz na partnerstwie. Jest to związek długotrwały i nastawiony na wzajemne korzyści. Pozostając przy zaproponowanej przez autorów terminologii, zauważamy, że kwestię nepotyzmu reguluje *Ustawa o pracownikach samorządowych z dnia 21 listopada 2008 r.*, w której czytamy, że „małżonkowie oraz osoby pozostające ze sobą w stosunku pokrewieństwa do drugiego stopnia łącznie lub powinowactwa pierwszego stopnia oraz w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli nie mogą być zatrudnieni w jednostkach [samorządowych], jeżeli powstałby między tymi osobami stosunek bezpośredniej podległości służbowej.

Problem nepotyzmu, klientyzmu i kumoterstwa podejmuje kodeks powiatu szczecineckiego i zasady przyjęte przez tamtejsze gminy. W kodeksie Radnych Gminy Biały Bór przeczytamy, że radni nie ulegają jakimkolwiek naciskom i nie przyjmują zobowiązań, które wyni-

kają z pokrewieństwa lub znajomości. W sposób równie zdecydowany na ten sam temat wypowiada się dokument z Bornego Sulinowa. Według przyjętych tam zasad, „pracownicy samorządowi przy podejmowaniu decyzji powstrzymują się od faworyzowania konkretnych osób lub podmiotów”. Imperatyw ten został wzmocniony w kolejnych zapisach. Znajdziemy bowiem w zacytowanym dokumencie stwierdzenie, że w swoich działaniach radni w jednakowy sposób traktują wszystkich ludzi; nie ulegają oni żadnym naciskom i nie podejmują zobowiązań wynikających z pokrewieństwa lub opartych na znajomościach. Kodeks z Bornego Sulinowa odnosi się również do kwestii kariery zawodowej. Czytamy w nim, że „pracownicy samorządowi są zatrudniani, awansowani i wynagradzani w oparciu o przesłanki merytoryczne, w tym kwalifikacje i umiejętności zawodowe oraz wyniki dotychczasowej pracy”. Zobaczmy jeszcze Kodeks Etyki Pracowników Urzędu Miejskiego w Barwicach. Stwierdza on, że na decyzje podejmowane przez pracowników nie może wpływać interes osobisty i rodzinny, a także presja polityczna. Na uwagę zasługuje jednak inny zapis, który całe zagadnienie omawia w kontekście szeroko rozumianej tolerancji. Zaznaczono w nim, że pracownik gminy powinien powstrzymać się od niczym nieusprawiedliwionego i nierównego podchodzenia do wszystkich osób. Idzie tutaj o nierówne traktowanie interesantów ze względu na narodowość, płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne i społeczne. Twórcy dokumentu nie zawahali się dodać w tym kontekście cech genetycznych, języka, religii lub wyznania i przekonań politycznych. W katalogu wymienionych patologii nierównego traktowania interesantów znalazła się również przynależność do mniejszości narodowych, posiadanej własności, urodzenia, inwalidztwa, wieku i skłonności seksualnych.

Zauważmy, że istotne dla funkcjonowania każdej jednostki samorządu terytorialnego problemy, takie jak brak zaufania, korupcja i zatrudnianie pracowników nieposiadających odpowiednich kwalifikacji, zostały w wymienionych dokumentach jednoznacznie zauważone i wyeksponowane. Przy opracowywaniu i modyfikowaniu istniejących już kodeksów, warto byłoby zwrócić uwagę na problem „wdzięczności”. Jest to znany i dość powszechnie praktykowany w naszym społeczeństwie sposób podziękowania przez klientów pracowników biur i urzędów rzetelnie wykonującym swoją pracę. Jest to niepisana, a jednak popularna tradycja. Wyraża się ona we wręczaniu drobnych, a niekiedy i wyszukanych upominków.

Uwagi i podsumowanie

Administracja publiczna spotyka się nieustannie – zarówno z konstruktywną i twórczą, jak i nieusprawiedliwioną – krytyką społeczną. Powstaje jedno zasadnicze pytanie: czy wprowadzenie kodeksów etycznych może przyczynić się do zmiany tych negatywnych opinii i usprawnić jej działanie? Jest kilka czynników, które o tym decydują. Pierwszym – aczkolwiek nie najważniejszym – będą okoliczności, w jakich przystępowano do ich opracowania. Nie były nimi – jak w wypadku amerykańskich dokumentów dotyczących firm i przedsiębiorstw – pojawiające się nadużycia i skandale wymagające natychmiastowej odnowy wizerunku firmy, lecz długotrwałe i planowe działanie. Utworzone w wielu gminach i powiatach kodeksy były twórczą odpowiedzią na zarządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 października 2002 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej. Dokument ten został wówczas polecony do sumiennego stosowania w praktyce. Ogólne zasady domagały się uwzględnienia lokalnych uwarunkowań i właściwego rozłożenia akcentów.

Anna Lewicka-Strzałeczka [1999, s. 68, 78–80] przekonywała, że programy etyczne pełnią funkcję wewnętrzną i zewnętrzną. Funkcja zewnętrzna „polega na podtrzymywaniu dobrego imienia firmy, jej pozytywnego publicznego wizerunku”. Funkcja zaś wewnętrzna wyraża cele i wartości przedsiębiorstwa lub instytucji, jej prerogatywy i niezmiennie ważny sposób dochodzenia do nich. Autorka uważała, że nie wystarczą pod tym względem wrodzone kompetencje, lecz konieczna jest także wiedza. Etykowi wypada w tym miejscu zauważyć, że sama wiedza też nie wystarcza. Potrzebna staje się jeszcze chęć wprowadzenia jej w życie. Cenna okazuje się dla nas uwaga Barbary Kryk [2001, s. 341]. Pracownica Uniwersytetu Szczecińskiego zauważa, że kodeksy etyczne nie dają natychmiast oczekiwanych rezultatów. Już jednak sam fakt zainicjowania ich tworzenia powoduje, że ugruntowane zostaje zaufanie „między pracodawcą a pracownikami”, dochodzi do „wzmocnienia wewnętrznej kultury organizacyjnej”. Dzięki kodeksom łatwiej rozwiązać konflikty, które powstały na płaszczyźnie moralnej. Pozytywne skutki nie dotyczą tylko relacji wewnątrz firmy lub instytucji. Dostrzegamy je także na zewnątrz. Według Kryk polepsza się wizerunek firmy, a także jej reputacja. W podobnym tonie o kodeksach etycznych wypowiada się Grzegorz Sołtysik [2006, s. 11], który przekonuje, że opracowywane zasady przypominają pracownikom, a więc również kadrze zarządzającej, o istnieniu nadrzędnych wartości etycznych. Wpływają pozytywnie na ocenę firmy lub instytucji, prowadzą do zwiększenia zaufania klientów i kontrahentów. Autor jest niezmiennie pozytywnie na-

stawiony do ich istnienia. Dodaje bowiem, że kodeksy „zmniejszają ryzyko korupcji, wykorzystywania majątku firmy do własnych interesów, nepotyzmu i innych uchybień”.

Kodeksy mają wiele wad. Do najważniejszych należy zapewne to, że nie są woluminem zasad prawnych, a raczej zbiorem postulatów do realizacji. Nie może zresztą być inaczej. Etyka nie jest prawem i nie ma narzędzi do egzekwowania swoich postulatów. Chętnie, jak już wspomniano wcześniej, odwołuje się do zasad ogólnych. Dobrym przykładem będą tutaj zasady etycznego postępowania z Bornego Sulinowa. Dokument wprost odwołuje się nie tylko do praworządności, lecz – jak czytamy dosłownie – do „bezstronności, bezinteresowności, niedopuszczania do sytuacji konfliktu interesów, obiektywizmu, rzetelności, odpowiedzialności, uczciwości, jawności, fachowości i dbałości o dobre imię Gminy, uprzejmości i życzliwości w kontaktach z klientami urzędu, radnymi, współpracownikami i przełożonymi”. W kodeksie etycznym pracowników Urzędu Miejskiego w Barwicach czytamy, że tamtejszy pracownik przestrzega zasad równego traktowania interesantów, „działa bezstronnie, uczciwie i rozsądnie”, „zachowuje się właściwie i uprzejmie”, „stara się być możliwie jak najbardziej pomocny i udziela odpowiedzi na skierowane do niego pytania możliwie jak najbardziej wyczerpująco i dokładnie”. Tak sformułowane zasady mogą być i są w różnicowany sposób interpretowane. Ich zrozumienie zależy nie tyle od wykształcenia, lecz także od posiadanej wrażliwości, empatii, a nawet wychowania. Nie można w tym miejscu pominąć kwestii światopoglądowych. Te wszystkie okoliczności sprawiają, że trudno zasady i postulaty zawarte w kodeksach etycznych egzekwować.

Mając na uwadze powyższe stwierdzenia, nie powinniśmy być zdziwieni, że w wielu zawierających normy moralne kodeksach spotkamy odwołania do prawa. Znowu powracamy do dokumentu z Bornego Sulinowa. Czytamy w nim, że „pracownicy samorządowi zobowiązani są do poszanowania prawa oraz stawiania interesu publicznego ponad korzyści osobiste”. Dodano, że obowiązki wykonują oni zgodnie z prawem. Warto nadmienić –dokument chętnie odwołuje się do zapisów Kodeksu Karnego, Ustawy o pracownikach samorządowych, Ustawy o samorządzie gminnym, Ustawy o ograniczeniu działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne i do Kodeksu Pracy. W kodeksie etycznym radnych z Białego Boru przeczytamy, że pełnią oni swoje funkcje „w ramach prawa i działają zgodnie z prawem”. Podejmowane zaś przez nich „rozstrzygnięcia posiadają podstawę prawną, a ich treść jest zgodna z obowiązującymi przepisami prawa”.

Nie da się zaprzeczyć, że kodeksy etyczne mają wiele pozytywów. Ich skuteczność zależy od rozwiązania kilku kwestii. Do istotnych należy pytanie o osoby, które uczestniczyły w ich opracowaniu. Jeśli miałyby wyrażać cele i prerogatywy instytucji, to ich przygotowanie powinno spoczywać nie tylko na barkach osób zarządzających i odpowiedzialnych za ich funkcjonowanie. Uczestnictwo pracowników w powstawaniu kodeksów sprawi, że będą one znane i szanowane. Bezpodstawne staje się w takim kontekście oskarżenie o ich niejednoznaczność i brak precyzji. Wspólnie uchwalone kodeksy są pomocne w rozwiązywaniu sporów między samymi pracownikami i niwelowaniu nadmiernych lub niczym nieuzasadnionych roszczeń.

W przeanalizowanych kodeksach powiatu szczecineckiego zwraca się szczególną uwagę na problemy nurtujące wiele sfer naszego życia społecznego. Kwestia zatrudnienia pracowników, korupcja i brak zaufania są trudną do pokonania przeszkodą w realizacji wielu ambitnych celów instytucji, bez pomocy których gospodarka nie może dobrze funkcjonować. Od problemów tych nie jest także wolna administracja publiczna. Wnikliwa lektura lokalnych kodeksów pokazuje, że kwestie w nich przedstawione są realne, a nie wyimaginowane. Osoby uczestniczące w ich tworzeniu zdają sobie sprawę, że rozwiązanie problemów społecznych lub zminimalizowanie ich skutków zależne jest nie tylko od prawnych rozporządzeń, lecz także od rozwiązań i wymogów etycznych.

Bibliografia

Borowska-Pietrzak (2010), *Szkoła humanizacyjna* [w:] M. Czerska, A.A. Szpitter (red.), *Koncepcje zarządzania. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa.

Centrum Badania Opinii Społecznej, *Prestiż zawodów*, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2013/K_164_13.PDF, dostęp: 25 września 2014.

Kodeks etyki hotelarza, <http://www.hotelarze.pl/hot/kodeks-etyki-hotelarza.php>, dostęp: 25 września 2014.

Chouraqui A. (2002), *Dziesięć Przykazań dzisiaj*, Instytut Wydawniczy Pax, Warszawa.

Czarnecki P. (2008), *Dylematy etyczne współczesności*, Difin, Warszawa.

Gasparski W. (2012), *Kodeksy i programy etyczne* [w:] W. Gasparski (red. nauk), *Biznes, etyka, odpowiedzialność*, Wydawnictwo Profesjonalne PWN, Warszawa.

Itrich-Draberek J. (2012), *Dysfunkcje etyczne w sferze publicznej* [w:] S. Sowiński (red.), *Etyka w życiu publicznym*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa.

Klimek J. (2014), *Etyka biznesu. Teoretyczne założenia, praktyka zastosowań*, Difin, Warszawa.

Kopaliński Wł. (1999), *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, MUZA SA, Warszawa.

Kopka J. (2013), *O konieczności tożsamości etyki biznesu i etyki ogólnej* [w:] Ł. Sułkowski, G. Ignatowski (red.), *Etyka w służbie biznesu*, „Studia i Monografie”, nr 44, Społeczna Akademia Nauk, Łódź.

Kot Wł. (2004), *Status kodeksów etycznych zawodów ekonomicznych* [w:] B. Pogonowska, *Elementy etyki gospodarki rynkowej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.

Kryk B. (2001), *Czy kodeks przedsiębiorstwa może stanowić rozwiązanie problemów firmy?* [w:] W. Gasparski (red.), *Etyka biznesu w działaniu. Doświadczenia i perspektywy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Kulesza M., Niziołek M. (2010), *Etyka służby publicznej*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa.

Lewicka-Strzałecka A. (1999), *Etyczne standardy firm i pracowników*, Instytut Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk, Warszawa.

Lewicka-Strzałecka A. (2012), *Korupcja* [w:] W. Gasparski (red.), *Biznes, etyka, odpowiedzialność. Podręcznik akademicki*, Wydawnictwo Profesjonalne PWN, Warszawa.

Ryan L.V. (2005). *Codes of Ethics* [w:] P. H. Werhane, R. E. Freeman (ed.), *The Blackwell Encyclopedia of Management*, Blackwell Publishing, Oxford.

Sejm RP (2008), *Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych*, Dz. U. 2008 nr 223 poz. 1458.

Sołtysiak G. (red.) (2006), *Kodeksy etyczne w Polsce*, Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Warszawa.

Centrum Badania Opinii Społecznych, *Zaufanie społeczne*, BS/33/2012 http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2012/K_033_12.PDF, dostęp: 17 października 2014.

Wojcieszke B. (2012), *Psychologia społeczna*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.

Kodeksy:

Kodeks Etyki Pracowników Starostwa Powiatowego w Szczecinku, http://www.powiat.szczecinek.pl/kodeks_etyki.php, dostęp: 3 października 2014.

Kodeks etyczny Radnych Rady Miejskiej w Białym Borze [w:] Uchwała Rady Miejskiej w Białym Borze z dnia 8 czerwca 2005 r. w sprawie uchwalenia kodeksu Etycznego Radnych Rady Miejskiej w Białym Borze, <http://bialybor.bip.parseta.pl/index.php?id=23656>, dostęp: 4 października 2014.

Kodeks etyki pracowników Urzędu Miejskiego w Barwicach [w:] Zarządzenie nr 105/2012 Burmistrza Barwic z dnia 27 marca 2012 r. w sprawie wprowadzenia Kodeksu Etyki Urzędu Miejskiego w Barwicach, http://bip.barwice.pl/uploads/media/Zarzadzenie_nr_105.pdf, dostęp: 6 października 2014.

Zarządzenie nr 26/2011 Burmistrza Bornego Sulinowa z dnia 31 marca 2011 roku w sprawie przyjęcia zasad etycznego postępowania pracowników Urzędu Miejskiego w Bornem Sulinowie, http://www.bip.bornesulinowo.pl/fileadmin/user_upload/bip_files/urzad_miejski_w_bornem_sulinowie/RO/Zarzadzenia/Zarzadzenia_2013/Zarzadzenie_Nr_17.pdf, dostęp: 6 października 2014.