

**ZESZYTY NAUKOWE
POLITECHNIKI CZĘSTOCHOWSKIEJ**

ZARZĄDZANIE
Nr 20

redakcja
Agata Mesjasz-Lech

Częstochowa 2015

Redaktor naukowy Zeszytu

dr hab. Marek Szajt prof. PCz

Komitetu naukowy:

prof. zw. n. techn. i n. ekonom. dr hab. inż. Stanisław Borkowski

prof. zw. dr hab. inż. Leszek Kiełtyka

prof. zw. dr hab. Julian Maliszewski

prof. zw. dr hab. Maria Nowicka-Skowron

prof. zw. dr hab. Arnold Pabian

prof. zw. dr hab. Zygmunt Przybycin

prof. zw. dr hab. Andrzej Ślęzak

prof. zw. dr hab. Alfreda Zachorowska

dr hab. inż. Wioletta M. Bajdur prof. PCz

dr hab. Jolanta Chluska prof. PCz

dr hab. Konrad Głębocki prof. PCz

dr hab. inż. Janusz Grabara prof. PCz

dr hab. Robert Janik prof. PCz

dr hab. inż. Waldemar Jędrzejczyk prof. PCz

dr hab. Anna Korombel prof. PCz

dr hab. Helena Kościelniak prof. PCz

dr hab. inż. Robert Kucęba prof. PCz

dr hab. Agata Mesjasz-Lech prof. PCz

dr hab. inż. Tomasz Nitkiewicz prof. PCz

dr hab. Joanna Nowakowska-Grunt prof. PCz

dr hab. inż. Paweł Nowodziński prof. PCz

dr hab. Roman Olejnik prof. PCz

dr hab. Piotr Pachura prof. PCz

dr hab. inż. Jacek Selejdak prof. PCz

dr hab. Marek Szajt prof. PCz

dr hab. Jacek Sztuka prof. PCz

dr hab. inż. Beata Ślusarczyk prof. PCz

dr hab. inż. Robert Ulewicz prof. PCz

dr hab. Bogusława Ziółkowska prof. PCz

Sekretarz Zeszytu

dr Agnieszka Strzelecka

Redaktor statystyczny

dr Aneta Włodarczyk

Korekta językowa

Joanna Jasińska

Redakcja techniczna

Paweł Ujma

Projekt okładki

Dorota Boratyńska

Publikacja recenzowana.

Lista recenzentów Zeszytów Naukowych dostępna na stronie: www.zim.pcz.pl/znwz

ISSN 2083-1560

© Copyright by Wydawnictwo Wydziału Zarządzania
Politechniki Częstochowskiej
Częstochowa 2015



Wydawnictwo Wydziału Zarządzania Politechniki Częstochowskiej
42-200 Częstochowa, al. Armii Krajowej 36 B
tel. 34 32 50 480, e-mail: wyd.wz@zim.pcz.

Spis treści

Od redakcji	5
Monika Chład, Jakub W. Jaroszyński Zarządzanie efektywnością w jednostkach samorządu terytorialnego – gmina	7
Patrycja Chrzanowska Rola dotacji celowych z budżetu gminy w kontekście rozwoju klubów sportowych w małych miejscowościach	17
Leszek Cichoblaźński Procesy decyzyjne w samorządzie terytorialnym w koncepcji <i>Multi-level Governance</i>	26
Wojciech Korbel Skuteczność strategicznego planowania przestrzennego gmin w kontekście istniejącego i projektowanego w Polsce prawa planowania przestrzennego	36
Radosław G. Ostalkiewicz Władze gminy a wspólnota lokalna: demokratyzacja zarządzania publicznego i partycypacja społeczna w procesach decyzyjnych	57
Krzysztof Niewiadomski Zaangażowanie społeczności lokalnej w zarządzaniu gminą	67
Tomasz Odzimek Zarządzanie rozwojem lokalnej gospodarki w perspektywie funduszy europejskich na lata 2014-2020	77
Łukasz Skiba Etos menedżera administracji publicznej działającego w ramach jednostki samorządu terytorialnego	87
Danuta Stawasz Innowacyjne aspekty zarządzania w administracji samorządowej	98
Edward Chrzan Marketing terytorialny w kontekście rozwoju zrównoważonego	110
Iwona Herbuś Strategie energetyczne gmin elementem inicjującym zrównoważony rozwój	120
Joanna Nowakowska-Grunt, Mateusz Chład Mobilność jako element zarządzania miastem	128
Marta Kowalczyk Finansowanie ochrony zdrowia w Polsce w latach 1999-2015	139
Ireneusz Drabik Rola i znaczenie organizacji pozarządowych w zarządzaniu kryzysowym	149
Karolina Karbownik Korzyści i zagrożenia wynikające z zatrudnienia pracowników w formie telepracy	163

Agnieszka Kwiatek	
Zarządzanie karierami w instytucjach finansowych	177
Jolanta Urbańska, Krzysztof Ratman	
The specificity of the recipient of it services – example of airport	186
Karina Kaszyca, Jacek Zacharski	
Social CRM jako determinanta rozwoju przedsiębiorstw	195

Od Redakcji

Szanowny Czytelniku,

oddajemy do Twoich rąk kolejny numer „Zeszytów Naukowych Politechniki Częstochowskiej. Zarządzanie”. Zeszyt jest zbiorem 18 artykułów. W aktualnym numerze rozważania prowadzone są wokół trzech głównych obszarów: zarządzania jednostkami administracji publicznej, zarządzania kadrami oraz wykorzystania narzędzi informatycznych w przedsiębiorstwach. Przedstawione zagadnienia korespondują z aktualnymi i ważnymi zagadnieniami ekonomicznymi, jak zrównoważony rozwój, strategie energetyczne, mobilność, innowacyjność, finansowanie ochrony zdrowia i zarządzanie kryzysowe. Wskazane w artykułach praktyki i działania w wyróżnionych trzech głównych obszarach zarządzania determinują proces decyzyjny, wpływając na trafność i czas podejmowania decyzji. Wszystkie artykuły oprócz części teoretycznej zawierają badania empiryczne autorów, co pozwala na weryfikację omawianych zagadnień w praktyce. Wielu autorów reprezentuje praktykę gospodarczą, co przekłada się na mocne osadzenie prezentowanych treści w faktycznej działalności organizacji. Mamy nadzieję, że utylitarny charakter większości artykułów będzie ciekawą i inspirującą lekturą zarówno dla przedstawicieli nauki, jak i praktyki gospodarczej.

Agata Mesjasz-Lech



ZARZĄDZANIE EFEKTYWNOŚCIĄ W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO – GMINA

Monika Chład, Jakub W. Jaroszyński

Politechnika Częstochowska
Wydział Zarządzanie

Streszczenie: Samorząd terytorialny po zmianach ustrojowych w Rzeczypospolitej Polskiej nabrał znaczenia bardziej kompleksowego organu władzy administracyjnej. Wejście Polski do UE sprawiło, że rozwój gminy został bardziej ujednoczony i zmodernizowany poprzez środki funduszy unijnych, szkolenia itp. Działania te pozwoliły na poprawę efektywności w sektorach, do których gmina ma największe wpływy i możliwości rozwoju poprzez wprowadzanie zmian administracyjnych i personalnych. Celem artykułu jest zaprezentowanie istoty efektywności na przykładzie gminy jako podstawowego organu samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, efektywność, gmina, innowacje, organizacje

Wprowadzenie

Samorząd terytorialny to organ administracji publicznej na określonym terytorium, a zarazem społeczność lokalna o charakterze korporacyjnym, do której należy się z mocy prawa. Samorząd terytorialny jest zbudowany w oparciu o zasadę decentralizacji i posiada osobowość prawną, zagwarantowaną przez konstytucję. Wykonując istotne zadania publiczne, czyni to we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, poprzez organy stanowiące i wykonawcze. Organy stanowiące samorządu terytorialnego są wybierane w wyborach wolnych, powszechnych, tajnych, bezpośrednich i równych. Organy te korzystają z szerokiej autonomii w obszarze kompetencji, uprawnień i dysponowania środkami, w celu realizacji dobra wspólnego społeczności lokalnej. Podlegają kontroli administracyjnej, której podstawowym kryterium jest przestrzeganie prawa. Społeczności lokalne mają prawo do współpracy z innymi społecznościami lokalnymi oraz do zrzeszania się z nimi. Są zobowiązane do wykonywania zadań delegowanych przez władzę centralną, której obowiązkiem jest wspierać samorząd terytorialny w oparciu o zasadę pomocniczości¹.

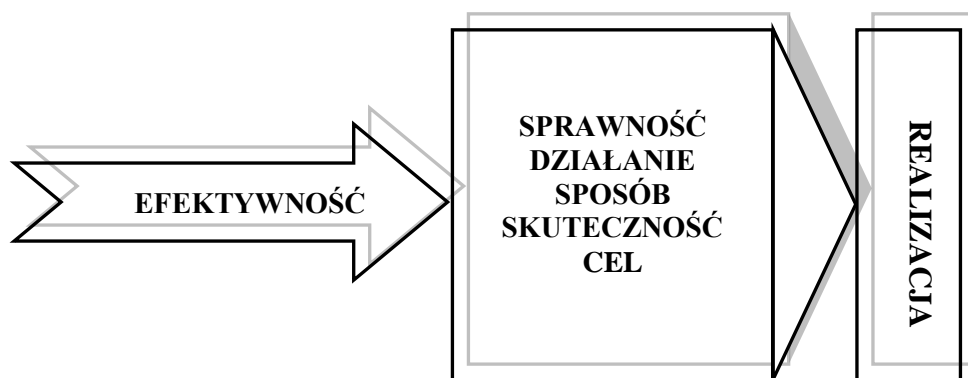
Wybór formy realizacji zadań publicznych zależy w głównej mierze od charakteru jednostki samorządowej oraz specyfiki i rozmiarów prowadzonej działalności.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 z późn. zm.), art. 16 ust. 2.

Komunalne jednostki organizacyjne tworzone są w celu wykonywania zadań samorządu terytorialnego, zarówno tych, do których trzeba dopłacać z budżetu (nierentownych), jak i tych, których prowadzenie przynosi określone zyski (działalność zarobkowa). Mimo że gminy mogą prowadzić działalność rentowną, to głównym celem ich funkcjonowania jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb lokalnych, a nie orientacja na zysk. Trzeba pamiętać, że samorząd terytorialny w Polsce ustanowiony został jako podmiot uczestniczący w sprawowaniu władzy i wykonujący w tym obszarze zasadniczą część zadań publicznych. Podstawą materialną realizacji zadań gminy są zasoby gospodarcze w postaci własnego majątku i finansów (budżetu). Z ekonomicznego punktu widzenia obowiązkiem organów gminy i związanej z nimi administracji komunalnej jest dbałość o skuteczne i efektywne ich wykorzystanie, w dobrze pojętym interesie wspólnoty samorządowej².

Efektywność jest pojęciem trudnym do zdefiniowania. Ujęcie tradycyjnej efektywności jest oparte na kryteriach arbitralnych. Są one niespójne w rozumieniu przewagi konkurencyjnej, przyjmują założenia o stabilności, które niekoniecznie są poprawne, a ponadto nie uwzględniają wielowymiarowej natury efektywności. Poddając analizie efektywność w świetle instytucjonalnej ekonomii, można stwierdzić, że efektywność oznacza eliminację kosztów zewnętrznych przy najmniejszych możliwych kosztach transakcyjnych.

Syntetyczną miarą działania jest stosunek efektu do nakładu rozumiany najczęściej jako pewien rodzaj efektywności postrzeganej w kategorii, która stanowi składową, co przedstawia rysunek 1.



Rysunek 1. Elementy składowe w najprostszym rozumieniu efektywności

Źródło: Opracowanie własne

² S. Zawierucha, *O niektórych aspektach funkcjonowania gminy jako jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, red. D. Strahl, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, nr 1161, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2007, s. 283 lub M. Kulesza, L. Węgrzyn, *Vademecum skutecznego działania w samorządzie*, Twigger, Warszawa 2006.

Niektórzy znawcy i eksperci z sektora publicznego twierdzą, że niezbędna jest restrukturyzacja sektora komunalnego, oparta na koncepcji nowego zarządzania publicznego. Kierunki i działania, które zostaną podjęte, mogą przyczynić się do poprawy efektywności zarządzania w sektorze komunalnym, a na poziomie przedsiębiorstw – ułatwić restrukturyzację w różnych obszarach ich działalności. Ustawa o gospodarce komunalnej wskazuje, że organy gminy decydują o wyborze form wykonywania zadań. Istotne jest, aby podejmowane decyzje miały uzasadnienie ekonomiczne i służyły interesom lokalnym. Władze oraz samorządowa administracja są zobligowane prawnie do zagwarantowania określonych dóbr i usług. W tym celu mogą wykorzystywać określony zakres instrumentów prawnych oraz instytucjonalnych³.

Efektywność w organizacji gminnej

Gospodarka komunalna jednostek samorządu terytorialnego polega na wykonywaniu zadań na rzecz zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty komunalnej. Każdemu szczeblowi samorządu powierzony został ustawowo określony zakres takich zadań – zadania gminy, powiatu i samorządowego województwa nie pokrywają się wzajemnie. Gmina, która jest podstawowym szczeblem samorządowym, posiada najszersze zadania z zakresu zaspokajania potrzeb społecznych i w związku z tym prowadzi działalność gospodarczą w najszerszym zakresie. Zgodnie z art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym do zadań gminy należą w szczególności sprawy z zakresu:

- 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej;
- 2) gminnych 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) działalności w zakresie telekomunikacji;
- 5) lokalnego transportu zbiorowego;
- 6) ochrony zdrowia;
- 7) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych;
- 8) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej;
- 9) gminnego budownictwa mieszkaniowego;
- 10) edukacji publicznej;
- 11) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;
- 12) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych;
- 13) targowisk i hal targowych;
- 14) zieleni gminnej;
- 15) cmentarzy gminnych;

³ E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003, s. 184-185.

- 16) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego;
- 17) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych;
- 18) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej⁴.

Znaczne zmiany w zasadach prowadzenia gospodarki komunalnej wprowadziła ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2010 r. Ustawa ta przesądziła o tym, że gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego, w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Te dwie struktury nie wyczerpują form organizacyjno-prawnych realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej. Należy mocno podkreślić, że to organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego: rady gmin, rady powiatów i sejmiki województw podejmują, w postaci uchwały, decyzje o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej. Jednostki samorządu terytorialnego mogą realizować swoje zadania z zakresu użyteczności publicznej i zaspokajania potrzeb zbiorowych wspólnoty samorządowej samodzielnie, jako jednostki organizacyjne finansów publicznych, w postaci zakładów budżetowych, za pośrednictwem spółek prawa handlowego bądź wykorzystując cywilnoprawne formy realizacji zadań gospodarczych⁵. W tym ostatnim przypadku jednostki samorządu terytorialnego mogą powierzać te zadania w drodze umowy cywilnoprawnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej. Przy zawieraniu tych umów, zgodnie z dyspozycją ustawy o gospodarce komunalnej, muszą być uwzględniane przepisy ustawy o finansach publicznych.

Tabela 1. Parametry struktury organizacyjnej

Parametr	Charakteryzowane elementy
specjalizacja	specjalizacja stanowisk i komórek organizacyjnych, specjalizacja ról, wykształcenia i zawodów, specjalizacja funkcji
hierarchia	rozpiętość kierowania, liczba szczebli kierowania, system jedno- i wieloliniowy, struktury płaskie i wysmukłe, proporcje stanowisk kierowniczych, pomocniczych i wykonawczych
centralizacja	liczba i zakres decyzji podejmowanych na każdym szczeblu i stanowisku kierowniczym, autonomia decyzyjna poszczególnych części organizacji, zróżnicowanie centralizacji w różnych częściach organizacji, informacyjne wspomaganie decydentów
formalizacja	liczba reguł formalnych, sposób formalizacji (zapisu), zakres procedur i procesów, objętych formalizacją, rygorystyczność i szczegółowość przepisów, przejawy biurokratyzmu

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: G. Leśniak-Lebkowska, M. Romanowska, M. Trocki, *Struktury działalności gospodarczej* [w:] *Podstawy organizacji i zarządzania*, red. M. Romanowska, Difin, Warszawa 2002.

⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 z późn. zm.).

⁵ Z. Grzymała, *Restrukturyzacja sektora komunalnego w Polsce. Aspekty organizacyjno-prawne i ekonomiczne*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010, s. 285.

Im bardziej układ komórek i powiązań między nimi jest odzwierciedleniem dopasowania organizacji do wymogów otoczenia, wyodrębnione elementy (działy, wydziały, departamenty) mają jasno określone cele do realizacji, które są zapisane np. w strategii czy dokumentach prawnych, tym bardziej sposób realizacji tych celów jest wsparty właśnie przez konkretne układy – hierarchię, odpowiedni poziom specjalizacji i efektywniej można realizować zadania organizacji.

Polityka rozwoju ukierunkowań komunalnych

Polityka rozwoju stanowi jeden z elementów zarządzania w samorządzie. Obejmuje ona przede wszystkim jego planowanie (o czym szeroko poniżej). Inne ważne działanie na rzecz rozwoju związane jest z tzw. marketingiem terytorialnym. Jego istotą jest pozyskiwanie dla gminy inwestorów, którzy powinni tworzyć nowe miejsca pracy, oraz promowanie gminy w celu przyciągnięcia turystów. Odrębnym istotnym elementem marketingu są działania mające na celu przekonanie samych mieszkańców, by nie emigrowali – wymaga to m.in. wysiłków ukierunkowanych na budowanie poczucia wspólnoty i lokalnego patriotyzmu⁶.

Od wielu lat w jednostkach samorządowych podejmowane są zmiany, a czasami eksperymenty o charakterze strukturalnym, instytucjonalnym i funkcjonalnym, na rzecz lepszego gospodarowania (zarządzania) majątkiem komunalnym i środkami publicznymi. Dla zapewnienia wyższej sprawności funkcjonowania jednostek komunalnych władze lokalne poszukują różnych rozwiązań w kierunku zwiększenia gospodarności, efektywności i skuteczności tych podmiotów. Są to bowiem główne walory sprawnego działania⁷. W praktyce niektóre organy jednostek samorządowych dążą do jak największej prywatyzacji mienia komunalnego, uzasadniając takie działanie poprawą efektywności gospodarki jednostki samorządowej. Inną grupę stanowią te organy władzy lokalnej, które pewne obszary zadań własnych powierzają utworzonym w tym celu jednostkom organizacyjnym gminy. Do zakresu działania gminy należy większość spraw publicznych o znaczeniu lokalnym, m.in.: z zakresu ładu przestrzennego, gospodarki terenami i ochrony środowiska, zieleni gminnej, wodociągów, zaopatrzenia w wodę i kanalizacji, dróg gminnych i ulic, utrzymania czystości i porządku, a także kultury, pomocy społecznej, oświaty, ochrony zdrowia i innych. Gmina, aby skutecznie zaspokoić potrzeby lokalnych mieszkańców i utrzymać ład, zobligowana jest do tworzenia jednostek organizacyjnych, które będą zajmowały się ww. sprawami. Wyodrębnionymi strukturalnie jednostkami organizacyjnymi gminy są jednostki budżetowe, zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze oraz przedsiębiorstwa komunalne. Zasady tworzenia jednostek wyodrębnionych finansowo i organizacyjnie są dokładnie określone w przepisach wykonawczych do prawa budżetowego. Jednostki te posiadają własny budżet i dofinansowywane są wyłączone

⁶ B. Kożuch, *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków 2011, s. 109-134.

⁷ *Sieci międzyorganizacyjne. Współczesne wyzwanie dla teorii i praktyki zarządzania*, red. J. Niemiżyk, E. Stańczyk-Hugiet, B. Jasiński, C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 10.

nie poprzez dotacje z budżetu gminnego⁸. Kierowane są organizacyjnie przez powoływanych kierowników jednostek. O strukturze gminy informuje jej statut. To z niego wynika, że wszystkie jednostki związane z budżetem gminy łącznie tworzą jej strukturę. Regulamin organizacyjny zawiera informacje dotyczące jednostek organizacyjnych gminy. Jednostki te funkcjonują bezpośrednio przy organach władzy wykonawczej gminy. Cała odpowiedzialność za formy organizacyjne jednostek i ich charakter spoczywa na zarządzie gminy, gdyż to on powinien zastanowić się, jakie rozwiązania organizacyjne są najlepsze dla gminy. Analizując strukturę organizacyjną, należy także zwrócić uwagę na strukturę stanowisk pracy w gminie. Jak już wcześniej wspomniano, w skład gminy wchodzi referaty i zespoły. Liczba i charakter tych zespołów zależne są od ilości spraw danego rodzaju występujących w danej gminie. Referatami obligatoryjnymi są dwa podstawowe, tj. referat organizacyjny i referat finansowy. Różnorodność w zakresie stanowisk powinna być dostosowana indywidualnie do potrzeb każdej gminy i powinna być określona szczegółowo w regulaminie gminy. Większość stanowisk samodzielnych w gminie podporządkowanych jest wójtowi bądź sekretarzowi, natomiast stanowiska kierownicze podlegają radzie gminy. Kierownicy samodzielnych jednostek organizacyjnych, tj. kierownik Gminnego Ośrodka Kultury, kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej itd., podporządkowani są zarządowi. Każda gmina w określony sposób tworzy schemat organizacyjny urzędu, zachowując zasady jego budowy przyjęte w regulaminie oraz dbając, aby był przejrzysty, a podział zadań i odpowiedzialności był sprawiedliwy. Konstruując taki schemat i dokonując podziału stanowisk, gmina musi pamiętać, aby uwzględnić przede wszystkim potrzeby mieszkańców, czyli realizować konkretne określone cele – działać skutecznie. Aktualne rozwiązania, stosowane w jednostkach administracji publicznej sztywne struktury organizacyjne, specjalizacja zadaniowa – utrudniają często wykonanie zadań, przyczyniają się do wydłużenia czasu ich realizacji, a tym samym obniżają elastyczność i sprawność działania, podnosząc również koszty. Przedstawiony opis organizacji struktury wewnątrz gminy daje obraz kształtowania i podziału zadań pomiędzy poszczególne komórki organizacyjne, jakimi są referaty i zespoły odpowiadające za ich realizację⁹.

Oczekiwania społeczne wobec sektora publicznego rosną. Dotyczą one nie tylko tradycyjnie przypisywanej państwu funkcji regulacyjnej i stabilizującej, ale aktywnej roli państwa w tworzeniu warunków rozwoju i ogólnego dobrobytu społeczeństwa. Jednym z narzędzi stosowanych do realizacji celów polityk publicznych jest pomoc publiczna. Efektywność jej wykorzystania jest zagadnieniem niezwykle ważnym i to co najmniej z dwóch podstawowych powodów. Pierwszy wiąże się z powszechną presją na bardziej ekonomiczne wydatkowanie ograniczonych środków publicznych, czego wyrazem jest zapoczątkowany w połowie XX wieku nurt nowego zarządzania publicznego. W jego ramach głośno artykułuje się potrzebę wprowadzenia w sektorze publicznym rozwiązań bardziej efektywnych ekono-

⁸ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. 1997 nr 9 poz. 43 z późn. zm.).

⁹ M. Sadowy, *Podstawy ekonomiki przedsiębiorstwa komunalnego*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania, Siedlce 2010, s. 75.

micznie i organizacyjnie. Po drugie, pomoc publiczna zawsze trafia tylko do wybranych i oznacza oddziaływanie na konkurencję i wymianę handlową, a zatem udzielając pomocy publicznej, należy rozważyć jej potencjalny negatywny wpływ na rynek¹⁰. Badanie efektywności pomocy publicznej zawiera element bilansowania pozytywnych i negatywnych efektów jej udzielania. Ponadto jest zabiegiem złożonym, gdyż uwzględnia nie tylko efektywność ekonomiczną, którą można wyrazić w jednostkach pieniężnych, ale także tzw. efektywność społeczną¹¹. Jednocześnie ważne jak względy wydajności są względy równości i sprawiedliwości społecznej.

Tabela 2. Efektywność rozwiązań organizacyjnych urzędu gminy w kontekście pozyskiwania funduszy z UE

Rozwiązania standardowe	Rozwiązania efektywne
Przypisanie zadań związanych z pozyskiwaniem środków do różnych stanowisk często przypadkowo lub według klucza – „on sobie poradzi”.	Wyodrębnienie oddzielnego stanowiska pracy ds. pozyskiwania funduszy unijnych lub powołanie interdyscyplinarnego zespołu osób, których kompetencje się uzupełniają, podniesienie sprawności pozyskania środków z UE.
Cele są określane w dokumentach strategicznych, które nie zawsze odzwierciedlają oczekiwania mieszkańców.	Cele powinny być jasno określone i zaakceptowane przez wszystkich interesariuszy danej gminy, co gwarantuje skuteczność działań – zaspokojenie potrzeb mieszkańców na oczekiwanym przez nich poziomie.
Brak pracy zespołowej – każdy odpowiada za swoją pracę, brak płaszczyzny współpracy międzyorganizacyjnej, brak wiedzy o możliwościach realizacji przedsięwzięć wspólnych.	Praca zespołowa – współpraca interdyscyplinarna pozwalająca nawiązać nowe relacje, możliwość realizacji wspólnych przedsięwzięć z innymi organizacjami, poprawa sprawności w pozyskaniu środków z UE.
Przypadkowość przydzielenia zadań nie sprzyja zaangażowaniu, brak świadomości nt. wagi środków bezzwrotnych, brak wiary w sukces; niechęć do pozyskania wiedzy dla dodatkowych obowiązków, brak motywacji do działania.	Kompetencje lub szkolenia w zakresie pozyskiwania środków jako ważny element sukcesu, pełne zaangażowanie w działanie, satysfakcja z tworzenia czegoś nowego, motywacja do działania, podniesienie sprawności pozyskania środków z UE.

Źródło: Opracowanie własne

Kolejnym bardzo istotnym dla problematyki efektywności pomocy publicznej jest fakt, iż jej udzielanie w państwach członkowskich podlega kontroli na szczeblu Unii Europejskiej. To Komisja Europejska (a w wyjątkowych sytuacjach także Rada) decyduje o dopuszczalności pomocy publicznej. Stosowane przez nią kryteria oceny świadczą o tym, iż kwestie efektywnego wydatkowania pomocy publicznej nie są pozostawione wyłącznie w gestii państw członków. Kompleksowa reforma unijnej polityki pomocy publicznej wzmacnia podejście gospodarcze

¹⁰ W. Sołta, *Formy wykorzystania mienia komunalnego*, Wydawnictwo Politechniki Radomskiej, Radom 2010, s. 80.

¹¹ J. Szołtysek, S. Twaróg, *Establishing of an Objectives Bundle of Modern Supply Chain Management. Conditions for Social Logistics Establishment*, „Polish Journal of Management Studies” 2011, Vol. 4, s. 23-31.

w ocenie dopuszczalności środków pomocowych. Tym samym Komisja Europejska zyskuje duży wpływ na politykę społeczno-gospodarczą realizowaną przez państwa członkowskie, w których wykorzystuje się pomoc publiczną, także wtedy, gdy jest finansowana wyłącznie z zasobów krajowych. Celem opracowania jest ukazanie specyfiki badania skuteczności i efektywności pomocy publicznej (programów pomocowych i projektów pomocy indywidualnej) oraz rosnącej roli Unii Europejskiej w tym zakresie na podstawie postulatów współczesnego zarządzania publicznego oraz analizy praktyki decyzyjnej Komisji Europejskiej.

Podział zadań, kompetencji, mienia oraz finansów pomiędzy organy władzy publicznej uruchomił proces kształtowania ram prawnych i instytucjonalnych dla realizacji zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego. Na przekształcenia i liczne zmiany w podsektorze samorządowym mają wpływ uwarunkowania o różnorodnym charakterze, tj. prawnym, politycznym, ekonomicznym i społecznym. Zgodnie z regulacjami prawnymi gminy mogą wykonywać zadania o charakterze użyteczności publicznej we własnym zakresie bądź mogą je powierzać podmiotom prywatnym. W pierwszym przypadku pełnią rolę regulatora i operatora, zaś w drugim przechodzą na pozycję regulatora i organizatora rynku określonych usług. W obu przypadkach na władzach gminy ciąży odpowiedzialność za świadczenie usług publicznych oraz ich jakość¹². Analizując proces pozyskania funduszy europejskich w kontekście efektywności rozwiązań organizacyjnych, należy zwrócić uwagę na elementy zawarte w tabeli 2. Przeprowadzono badania rozwiązań organizacyjnych w gminach województwa podkarpackiego pod kątem dostosowania do działań związanych z pozyskiwaniem i wykorzystaniem funduszy z UE. W wyniku analizy otrzymanych wyników stwierdzono, że proces przypisywania zadań do stanowisk pracy był nieprzemyślany, częste łączenie zadań z różnych obszarów to błędy popełnione w procesie delegowania uprawnień, które powodują obniżenie sprawności i skuteczności pozyskiwania funduszy. Poprawność rozwiązań organizacyjnych, w szczególności polegająca na wydzieleniu samodzielnych stanowisk ds. pozyskiwania środków, była skorelowana z liczbą złożonych wniosków. W gminach, gdzie wydzielono samodzielne stanowisko i zatrudniono młodą osobę, która została przeszkolona lub wcześniej posiadała doświadczenie w pozyskiwaniu funduszy, efektywność pozyskania środków była większa niż w przypadku, gdy zadania pozyskania środków z UE zostały dopisane do stanowisk już istniejących, zajmujących się innymi zadaniami.

Podsumowanie

Na przekształcenia i liczne zmiany w podsektorze samorządowym mają wpływ uwarunkowania o różnorodnym charakterze, tj. prawnym, politycznym, ekonomicznym i społecznym. Zgodnie z regulacjami prawnymi gminy mogą wykonywać zadania o charakterze użyteczności publicznej we własnym zakresie bądź mogą je powierzać podmiotom prywatnym. W pierwszym przypadku pełnią rolę regulatora

¹² P. Jeżowski, Z. Grzymała, *Przesłanki likwidacji komunalnych zakładów budżetowych*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów”, Zeszyt Naukowy 92, red. K. Kawerska, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2009, s. 42.

i operatora, zaś w drugim – przechodzą na pozycję regulatora i organizatora rynku określonych usług. W obu przypadkach na władzach gminy ciąży odpowiedzialność za świadczenie usług publicznych oraz ich jakość. Praktyka dowodzi, że niektóre władze lokalne, podejmując decyzje o przekształcaniu zakładu budżetowego w spółkę prawa handlowego, są przekonane, że jest to najkorzystniejsza forma zarządzania majątkiem gminnym.

Niemniej trzeba pamiętać, że wybór najkorzystniejszej formy organizacyjnej musi być rozpatrywany z punktu widzenia konkretnej jednostki samorządowej, zależy on bowiem od lokalnych uwarunkowań oraz wewnętrznej polityki gospodarczej jednostki. Podział zadań, kompetencji, mienia oraz finansów pomiędzy organy władzy publicznej uruchomił proces kształtowania ram prawnych i instytucjonalnych dla realizacji zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego. Dopasowanie konstrukcji organizacyjno-prawnych do charakteru sektora komunalnego wymaga istnienia różnych form dających jednostkom samorządu terytorialnego pewien zakres swobody w wyborze rozwiązań właściwych i optymalnych w konkretnych warunkach lokalnych. Od czasu wejścia w życie przepisów nowej ustawy o finansach publicznych wybór ten został ograniczony do jednostki, zakładu bądź spółki. Forma zakładu budżetowego, mimo swojej ułomności, jest dla władz lokalnych wygodna w realizacji niektórych zadań publicznych. Po pierwsze, tworzenie zakładu i zarządzanie nim jest stosunkowo łatwe i uproszczone w świetle obowiązujących przepisów prawa. Po drugie, pozwala na niestosowanie systemu zamówień publicznych, co często przyczynia się do szybkiego podjęcia działań, np. naprawa chodnika, jezdni, ścięcie drzewa, uporządkowanie terenu, usunięcie szkody, awarii itp.

Literatura

1. Grzymała Z., *Restrukturyzacja sektora komunalnego w Polsce. Aspekty organizacyjno-prawne i ekonomiczne*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2010.
2. Jezowski P., Grzymała Z., *Przesłanki likwidacji komunalnych zakładów budżetowych*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów”, Zeszyt Naukowy 92, red. K. Kawerska, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2009.
3. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 z późn. zm.).
4. Koźuch B., *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków 2011.
5. Kulesza M., Węgrzyn L., *Vademecum skutecznego działania w samorządzie*, Twigger, Warszawa 2006.
6. Leśniak-Łebkowska G., Romanowska M., Trocki M., 2002, *Struktury działalności gospodarczej [w:] Podstawy organizacji i zarządzania*, red. M. Romanowska, Difin, Warszawa.
7. Sadowy M., *Podstawy ekonomiki przedsiębiorstwa komunalnego*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania, Siedlce 2010.
8. *Sieci międzyorganizacyjne. Współczesne wyzwanie dla teorii i praktyki zarządzania*, red. J. Niemczyk, E. Stańczyk-Hugiet, B. Jasiński, C.H. Beck, Warszawa 2012.

9. Sońta W., *Formy wykorzystania mienia komunalnego*, Wydawnictwo Politechniki Radomskiej, Radom 2010.
10. Szoltysek J., Twaróg S., *Establishing of an Objectives Bundle of Modern Supply Chain Management. Conditions for Social Logistics Establishment*, „Polish Journal of Management Studies” 2011, Vol. 4.
11. Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. 1997 nr 9 poz. 43 z późn. zm.).
12. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 z późn. zm.).
13. Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003.
14. Zawierucha S., *O niektórych aspektach funkcjonowania gminy jako jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, red. D. Strahl, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, nr 1161, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2007.

PERFORMANCE MANAGEMENT IN LOCAL GOVERNMENT UNITS – COMMUNITY

Abstract: Local government after the political changes in the Polish Republic gained momentum more comprehensive administrative authority. Polish accession to the EU made the development of the municipality is more standardized and modernized EU funds means you support, training, etc. All of these measures to improve the efficiency in the sectors to which the municipality has the most influence and opportunities by introducing administrative and personnel changes. The purpose of this article is to present the essence of efficiency on the example of a basic local government body.

Keywords: local government, efficiency, municipality, innovation, organizations



ROLA DOTACJI CELOWYCH Z BUDŻETU GMINY W KONTEKŚCIE ROZWOJU KLUBÓW SPORTOWYCH W MAŁYCH MIEJSCOWOŚCIACH

Patrycja Chrzanowska

Politechnika Częstochowska
Wydział Zarządzania

Streszczenie: Podstawowym celem niniejszego artykułu jest ocena roli dotacji z budżetu jednostek samorządu terytorialnego w kontekście rozwoju klubów sportowych w małych miejscowościach. Do realizacji celu niezbędny był teoretyczny zarys pojęcia dotacji celowych oraz określenie roli władzy publicznej w promowaniu sportu. W drugiej części artykułu zobrazowano na przykładzie dwóch klubów sportowych rolę dotacji celowych we wspieraniu rozwoju klubów sportowych.

Słowa kluczowe: kluby sportowe, budżet, samorząd terytorialny, dotacje celowe

Wprowadzenie

Wspieranie rozwoju klubów sportowych jest szczególnie istotne z punktu widzenia małych miast i wsi, ponieważ bardzo często zdarza się, że taki klub stanowi dla lokalnej społeczności jedyną formę aktywności – nie tylko strictly sportowej, ale przede wszystkim społecznej. W takiej sytuacji należy zatem dokładać wszelkich starań, aby miał on możliwość rozwijania się i zaspokajania potrzeb społeczno-kulturalnych mieszkańców. Jednym ze sposobów pozyskania środków finansowych na rozwój klubu sportowego jest znalezienie sponsorów, czy nawet sponsora tytularnego. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, iż z reguły te małe społeczności są uboższe w porównaniu ze społecznościami wielkomijskimi. W praktyce oznacza to, iż w przypadku małych miasteczek czy wsi nawiązanie przez klub sportowy współpracy ze sponsorem jest znacznie trudniejsze niż w przypadku większych miast czy aglomeracji. Dla takich klubów najczęściej najważniejsze wsparcie finansowe, będące kluczowym czynnikiem rozwoju, stanowią właśnie dotacje celowe z budżetu gminy.

Rola organów władzy publicznej w promowaniu sportu

W zakresie finansowego wspierania sportu przez jednostki samorządu terytorialnego zawsze pojawiały się liczne problemy, najczęściej kończące się wyrokami sądów administracyjnych. Dlatego też precyzyjne uregulowanie tej kwestii od strony prawnej wydawało się być konieczne. Pierwszym krokiem do takich regulacji było wprowadzenie przez ustawodawcę art. 2 ust. 3 do ustawy o sporcie kwalifikowanym, na podstawie którego organ stanowiący jednostki samorządu terytorial-

nego, w drodze uchwały, określał warunki i tryb wspierania rozwoju sportu kwalifikowanego. Jednakże wprowadzona zmiana nie rozstrzygnęła wszystkich wątpliwości, pojawiających się w obrębie ustawy o sporcie kwalifikowanym, chociaż uwzględniała bardzo ważną – jeśli nie najważniejszą – kwestię, tj. finansowe wspieranie klubów sportowych przez jednostki samorządu terytorialnego. Dlatego też zrezygnowano z wprowadzania kolejnych, gruntownych zmian w ustawach o sporcie kwalifikowanym i o kulturze fizycznej, a zamiast tego rozpoczęto prace nad takim aktem prawnym, który jednocześnie regulowałby sprawę kultury fizycznej i sportu. Dlatego też od końca 2008 roku Ministerstwo Sportu i Turystyki rozpoczęło prace nad założeniami do projektu ustawy, a później nad samym projektem ustawy o sporcie, który w 2009 roku wpłynął do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

Ostatecznie uchwalona dnia 25 czerwca 2010 r. ustawa o sporcie (uchylająca tym samym dotychczas obowiązujące akty prawne: ustawę z dnia 18 stycznia 1996 r. o kulturze fizycznej oraz ustawę z dnia 29 lipca 2005 r. o sporcie kwalifikowanym) w art. 27 ust. 1 jednoznacznie określa, że tworzenie warunków, w tym organizacyjnych, sprzyjających rozwojowi sportu należy do zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego¹, przy czym ustawodawca nie określił tego zadania jako obligatoryjnego. Podobny zapis można znaleźć w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – zgodnie z art. 68 ust. 4² władze publiczne wspierają rozwój kultury fizycznej, w szczególności wśród dzieci i młodzieży. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że samo pojęcie „kultura fizyczna” zostało zdefiniowane we wspomnianej już ustawie o sporcie w art. 2 ust. 2. Wskazuje ona, iż na pojęcie „kultura fizyczna” składają się sport, wychowanie fizyczne, jak i rehabilitacja ruchowa, przy czym mianem sportu określa się „wszelkie formy aktywności fizycznej, które przez uczestnictwo doraźne lub zorganizowane wpływają na wypracowanie lub poprawienie kondycji fizycznej i psychicznej, rozwój stosunków społecznych lub osiągnięcie wyników sportowych na wszelkich poziomach”³.

W myśl ustawy o sporcie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego ma prawo, w drodze uchwały, określić warunki oraz tryb finansowania zadania własnego jednostki w obszarze tworzenia wspomnianych wcześniej warunków sprzyjających rozwojowi sportu, z jednoczesnym wskazaniem celu publicznego, który jednostka samorządu terytorialnego zamierza osiągnąć⁴. Określenie trybu finansowania polega na precyzyjnym ustaleniu procedury przyznawania dotacji celowej oraz jej rozliczenia. Uchwała podjęta na podstawie art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie jest aktem prawa miejscowego.

Art. 3 ustawy o sporcie mówi, iż działalność sportowa prowadzona jest najczęściej w formie klubu sportowego, posiadającego osobowość prawną. Taki klub, zgodnie z postanowieniami art. 28 ust. 1 wspomnianej ustawy, działający na teryto-

¹ Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. 2010 nr 127 poz. 857 z późn. zm.).

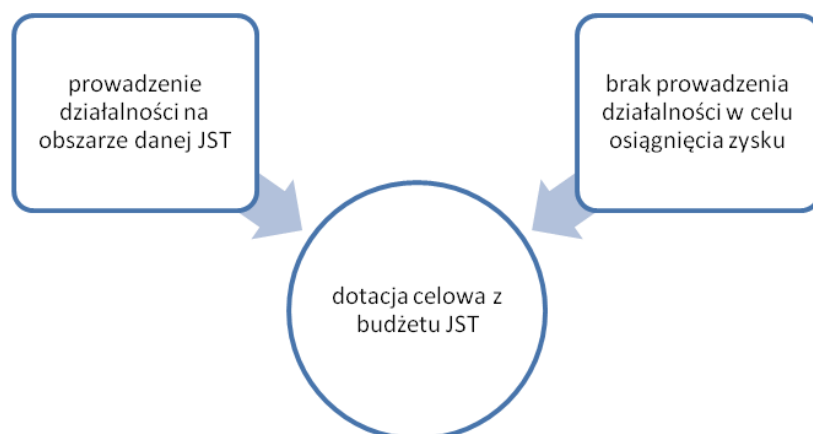
² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 z późn. zm.).

³ Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. 2010 nr 127 poz. 857 z późn. zm.), art. 2 ust. 1.

⁴ Ibidem, art. 27 ust. 2.

rium danej jednostki samorządu terytorialnego i nieprowadzący działalności dla osiągnięcia zysku, ma prawo ubiegać się o dotację celową z budżetu tej jednostki⁵. Mają w tym miejscu zastosowania nie tylko przepisy ustawy o sporcie, ale także ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, w zakresie przyznawania dotacji celowych podmiotom niezaliczającym się do sektora finansów publicznych i nieprowadzących w celu osiągnięcia zysku. Można zatem stwierdzić, że klub sportowy ubiegający się o dotację celową z budżetu jednostki samorządu terytorialnego obowiązany jest spełnić jednocześnie dwa warunki (rysunek 1):

- Musi on działać na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego.
- Nie może prowadzić działalności w celu osiągnięcia zysku.



Rysunek 1. Warunki niezbędne do ubiegania się przez klub sportowy o dotację z budżetu jednostki samorządu terytorialnego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. 2010 nr 127 poz. 857 z późn. zm.)

Należy w tym miejscu zaznaczyć, że o działalności klubu sportowego na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego nie świadczy miejsce jego zarejestrowania ani tym bardziej adres siedziby klubu, ale rzeczywiste prowadzenie działalności na rzecz propagowania sportu i kultury fizycznej na terenie określonej gminy, powiatu czy województwa. Bez znaczenia jest natomiast forma prawna danego klubu sportowego, co w praktyce oznacza, że o dotację celową mogą ubiegać się zarówno kluby działające w formie stowarzyszeń, jak i spółek akcyjnych czy spółek z ograniczoną odpowiedzialnością⁶.

Art. 28 ust. 2 ustawy o sporcie określa przykładowe wykorzystanie dotacji celowej, przyznanej klubowi sportowemu z budżetu jednostki samorządu terytorialnego. W ramach realizacji celu publicznego taka dotacja może według ustawodaw-

⁵ Ibidem, art. 28 ust. 1.

⁶ K. Sawicka, *Finansowanie rozwoju sportu z budżetu JST*, [w:] *Prawne aspekty prywatyzacji*, J. Blicharz, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2012, s. 251.

cy zostać przeznaczona między innymi na zakup sprzętu sportowego czy też realizację programów szkolenia sportowego (rysunek 2)⁷.



Rysunek 2. Przykładowe wykorzystanie dotacji celowej przyznanej klubowi sportowemu z budżetu JST

Źródło: Opracowanie na podstawie ustawy z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. 2010 nr 127 poz. 857 z późn. zm.), art. 28 ust. 2

Mówiąc o działaniach prowadzonych z zamiarem realizacji celu publicznego z zakresu sportu, warto zastanowić się, jak należałoby go rozumieć, ponieważ art. 27 ust. 2 ustawy o sporcie tego nie precyzuje. Jednakże biorąc pod uwagę fakt, iż jest to cel publiczny, można założyć, iż musi on służyć realizacji potrzeb zbiorowych⁸. Zatem formułując cel publiczny z zakresu sportu, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może wskazać między innymi następujące zadania:

- zwiększenie dostępności do obiektów sportowych wśród mieszkańców gminy,
- poprawa warunków do uprawiania sportu,
- zapewnienie zawodnikom warunków koniecznych do występowania w określonej klasie/lidze rozgrywkowej,
- wszechstronne propagowanie sportu i kultury fizycznej wśród mieszkańców,
- pobudzanie inicjatyw społecznych w zakresie organizowania zawodów, imprez sportowych oraz rekreacyjnych,
- prowadzenie działalności integrującej mieszkańców poprzez wspieranie aktywności sportowej.

Cele publiczne z zakresu sportu mogą być sformułowane zarówno w sposób ogólny, jak i bardziej szczegółowy, jednak pierwszy z nich gwarantuje nieco

⁷ Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. 2010 nr 127 poz. 857 z późn. zm.), art. 28 ust. 2.

⁸ C. Kosikowski, *Finanse publiczne. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 371.

większą swobodę, ponadto nie powoduje późniejszych problemów z właściwym rozliczeniem się przez klub sportowy z przyznanej dotacji.

Dotacje celowe z budżetu jednostki samorządu terytorialnego jako wsparcie dla rozwoju klubów sportowych

Beneficjentami dotacji celowych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w myśl art. 28 ust.1 ustawy o sporcie są – jak już wcześniej wspomniano – kluby sportowe, działające na obszarze danej jednostki. Uchwała organu stanowiącego powinna, oprócz określenia trybu i warunków przyznania dotacji oraz wskazania celu publicznego, regulować także sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz sposób kontroli wykonywania zadania. Uwarunkowane jest to zaliczaniem dotacji celowych dla klubów sportowych do dotacji uwzględnianych w art. 221 ust. 1 i 4 ustawy o finansach publicznych⁹. Oznacza to, że wszystkie kwestie nieregulowane uchwałą organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego będzie normowała ustawa o finansach publicznych, w oparciu o art. 221 ust. 3. Do takich kwestii zaliczać się będą:

- szczegółowy opis zadania, uwzględniający cel, na jaki została przyznana dotacja, oraz termin jego realizacji;
- ustalenie wysokości udzielonej dotacji oraz trybu płatności;
- określenie terminu wykorzystania dotacji, nie dłuższego jednak niż do 31 grudnia danego roku budżetowego;
- określenie sposobu kontroli wykonywania zadania;
- określenie terminu i sposobu rozliczenia przydzielonej dotacji;
- określenie terminu zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie dłuższego niż terminy zwrotu dotacji regulowane przez art. 251 oraz 252 ustawy o finansach publicznych¹⁰.

W sytuacjach, w których przyznanie dotacji klubowi wyczerpuje znamiona pomocy publicznej (zgodnie z art. 107 ust. 1 traktatu z 9 maja 2008 r. o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej), w treści uchwał uwzględnia się rodzaj pomocy publicznej oraz odniesienia do przepisów europejskich i krajowych. Jednakże sytuacje, w których udzielenie dotacji klubowi sportowemu jest pomocą publiczną, należą do sporadycznych – np. kiedy klub osiąga zyski z wpływów z reklam.

Najczęściej spotykanym w praktyce trybem udzielenia dotacji celowych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego jest tryb konkursowy, tj. po przeprowadzeniu konkursu ofert (wniosków) klubów sportowych (ale prawo dopuszcza także udzielanie dotacji poza procedurą konkursową). Konkurs musi być ogłoszony w Biuletynie Informacji Publicznej, właściwym dla danego urzędu, a także na stronie internetowej urzędu oraz na tablicy ogłoszeń w budynku urzędu, z co najmniej 21-dniowym wyprzedzeniem, tak aby potencjalni oferenci mieli czas na zapozna-

⁹ W. Lachiewicz, *Dotacje z budżetu JST dla klubów sportowych na zadania nieobjęte ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, dostęp: <http://ekspertbeck.pl> (odczyt: 27.10.2015).

¹⁰ Ibidem.

nie się z warunkami konkursu oraz złożenie wniosków i niezbędnych załączników. Samo ogłoszenie o konkursie powinno zawierać także szczegółowe informacje dotyczące kwestii formalnych oraz merytorycznych, w szczególności:

- rodzaje działań i zadań podlegających dofinansowaniu;
- typy wnioskodawców uprawnionych do złożenia oferty;
- formularze wniosków, umów i sprawozdań;
- warunki składania oferty;
- informacje o terminie realizacji zadania;
- regulamin;
- informacje o miejscu realizacji zadania (gmina, powiat, województwo).

Dokładne zapoznanie się z warunkami konkursu oraz jego regulaminem jest istotne przede wszystkim ze względu na fakt, iż pierwsza ocena, jaką przechodzą zgłoszone oferty, jest właśnie oceną pod kątem formalnym. Szczególnie że – jak można przeczytać w raportach NIK – najczęściej uchybień dotyczy właśnie kwestii formalnych.

Do najczęściej popełnianych błędów można zaliczyć:

- składanie ofert na niewłaściwym formularzu – oferta powinna być złożona na formularzu stanowiącym załącznik do rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 15 grudnia 2010 r.;
- niewypełnienie wszystkich niezbędnych rubryk w ofercie;
- składanie ofert podpisanych przez nieuprawnione osoby – oferta powinna być podpisana przez osoby do tego upoważnione, zgodnie z zapisami w statucie i KRS;
- brak określenia terminu związania z ofertą;
- składanie ofert na zadania nie objęte konkursem;
- składanie ofert po terminie;
- ustalanie harmonogramu realizacji zadania wykraczającego poza termin określony w konkursie;
- brak spójności pomiędzy danymi z KRS a danymi umieszczonymi w ofercie;
- składanie ofert przez podmioty nieuprawnione do startowania w konkursie;
- wnioskowanie o przyznanie dotacji w kwocie wyższej niż kwota określona w ogłoszeniu o konkursie;
- nieprawidłowo sporządzona kalkulacja kosztów realizacji zadania;
- niekompletne załączniki / brak wymaganych załączników.

O ile niektóre z błędów można dość szybko skorygować, poprzez uzupełnienie oferty, o tyle większość z nich nie zostawia takiej możliwości – jak na przykład złożenie oferty na niewłaściwym formularzu czy po terminie.

Korzystanie z dotacji z budżetu jednostek samorządu terytorialnego jest szczególnie istotne z punktu widzenia klubów sportowych w małych gminach, szczególnie gminach wiejskich i miejsko-wiejskich. Bardzo często zdarza się, że taki klub sportowy jest jedyną formą społecznej aktywności w promieniu kilkunastu kilometrów. W przypadku większych czy też bogatszych gmin pozyskanie funduszy niezbędnych do realizacji celów statutowych klubu sportowego jest znacznie łatwiejsze, chociażby ze względu na szerszy dostęp do przedsiębiorstw, które mogłyby

zostać potencjalnymi sponsorami klubu, czy też kluby mogą liczyć na większe wsparcie ze strony jednostek samorządu terytorialnego.

Przykładem takiego klubu sportowego może być klub piłkarski Piast Gliwice, który bardzo często podawany jest jako wzór właściwego zarządzania klubem. Jest to wyróżnienie tym bardziej szczególne, że dotyczy klubu sportowego, który w okresie przemian ustrojowych i gospodarczych borykał się ze sporymi problemami finansowymi, które w konsekwencji doprowadziły do jego powolnego upadku i ostatecznego wycofania w 1993 roku drużyny seniorów z rozgrywek¹¹. W późniejszych latach podejmowano próby reaktywacji klubu, aż wreszcie w roku 2003 udało się ponownie wprowadzić drużynę Piasta do rozgrywek II ligi. Jednakże niekwestionowanym kluczem do sukcesu finansowego klubu piłkarskiego okazało się powołanie 1 lipca 2009 r. spółki akcyjnej GKS „Piast” SA, w której 66% udziałów objęło Miasto Gliwice, natomiast pozostałe 33% znajduje się w rękach Stowarzyszenia GKS „Piast”¹². Dzięki wsparciu ze strony samorządu GKS „Piast” SA zajmuje wysokie miejsca w rankingach finansowych i może pochwalić się bardzo dobrą płynnością finansową czy chociażby regularnym wypłacaniem wynagrodzenia dla zawodników. W roku 2012 dotacja w wysokości niespełna 10 000 000 złotych pozwoliła klubowi nie tylko na zamknięcie budżetu z dodatnim wynikiem finansowym, ale także na budowę nowoczesnego, spełniającego wszystkie wymagane normy stadionu na 10 tysięcy widzów.

W przypadku małych miejscowości często okazuje się, że przyznanie dotacji celowej z budżetu jednostki samorządu terytorialnego jest kwestią przesądającą o dalszej działalności, czy nawet o powstaniu klubu sportowego. Przykładem takiego klubu sportowego jest powstały w maju br. Klub Sportowy Victoria Biała (województwo śląskie, powiat kłobucki, gmina Kłobuck). Klub powstał na bazie amatorskiej drużyny siatkówki, biorącej udział w rozgrywkach Amatorskiej Ligi Siatkówki w Kłobucku. Na początku 2015 roku na mocy uchwały z zebrania założycielskiego powołano, a następnie zarejestrowano w Krajowym Rejestrze Sądowym stowarzyszenie pod nazwą KS Victoria Biała i podjęto dalsze kroki zmierzające do wprowadzenia drużyny do rozgrywek w IV lidze piłki siatkowej mężczyzn. Z takim zgłoszeniem wiąże się oczywiście szereg kosztów, między innymi:

- koszt wpisu do systemu PZPS,
- koszty uzyskania certyfikatu oraz pozwolenia klubowego,
- opłaty za wyrobienie kart zawodników,
- koszty zakupu napojów i środków czystości,
- opłaty związane z wynajmowaniem sali i pomieszczeń gospodarczych na czas treningów,
- opłaty sędziowskie (w przypadku meczów rozgrywanych „u siebie”),
- koszty dojazdów na mecze rozgrywane w innych miastach,
- koszty obsługi księgowej oraz bankowej,
- koszty związane z wynagrodzeniem dla trenera drużyny,
- opłaty za obowiązkowe badania lekarskie dla zawodników,

¹¹ <http://piast-gliwice.eu> (odczyt: 28.10.2015).

¹² Ibidem.

- koszty zakupu sprzętu sportowego i strojów sportowych,
- koszty zakupu kompletu tabliczek zmian zawodników.

Oprócz uczestnictwa w rozgrywkach IV ligi piłki siatkowej mężczyzn zawodnicy drużyny Victoria Biała biorą jednocześnie udział w rozgrywkach Amatorskiej Ligi Siatkówki w Kłobucku, a z tym również wiążą się pewne koszty, aczkolwiek mniejsze niż w przypadku udziału w rozgrywkach IV ligi. Jednak również w przypadku ALS należy pokryć koszty wpisowego czy też liczyć się z kosztami związanymi z dojazdem na mecze rozgrywane w innych miejscowościach.

Niektórych kosztów udało się uniknąć – np. udało się uzyskać pozwolenie na nieodpłatne korzystanie z sal gimnastycznych i przyległych do nich pomieszczeń gospodarczych w Zespole Szkół w Białej oraz Zespole Szkolno-Przedszkolnym w Kamyku. Część kosztów została pokryta z darowizn pieniężnych na cele statutowe, pochodzących od mieszkańców miejscowości Biała, jak również ze strony mikroprzedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na terenie Białej. Jednakże kluczową rolę odegrała dotacja celowa, pochodząca z budżetu gminy Kłobuck, którą klub Victoria Biała otrzymał w wyniku przystąpienia do konkursu ofert. Chociaż dotacja celowa w wysokości 5 000 złotych, przyznana klubowi na II półrocze 2015 roku, wydaje się – zwłaszcza w zestawieniu z dziesięciomilionową dotacją dla GKS „Piaś” – niezbyt wysoka, to właśnie ona w dużym stopniu przesądziła o tym, że KS Victoria Biała wystartuje w przyszłorocznych rozgrywkach IV ligi piłki siatkowej mężczyzn.

Dzięki tej dotacji KS Victoria Biała mógł pokryć wszystkie opłaty związane z wpisem do systemu PZPS, a także koszty obsługi księgowej oraz obowiązkowych badań lekarskich. Kwota ta wystarczyła również na zakup niezbędnego sprzętu sportowego (6 piłek do siatkówki Molten 5v500), a także środków czystości czy napojów.

Dzięki temu klub sportowy może sprawniej realizować przyjęte w statucie cele, między innymi prowadzenie działalności popularyzatorskiej w zakresie sportu i kultury fizycznej (między innymi organizując raz w tygodniu tzw. „trening otwarty”, w którym może w uczestniczyć każdy, kto chciałby potrenować i pograć z zawodnikami klubu) czy też prowadzenie działań mających na celu integrowanie lokalnej społeczności.

Niewykluczone, że KS Victoria Biała mógłby poradzić sobie z realizacją przyjętych celów bez dotacji celowej z budżetu gminy Kłobuck, jednakże z pewnością trwałoby to znacznie dłużej i nie byłoby możliwe wprowadzenie drużyny do IV ligi w nadchodzącym sezonie. Oczywiście w dalszej perspektywie rozwoju KS Victoria Biała nie upatruje w dotacjach celowych jedyne źródła finansowania swojej działalności statutowej, jednak obecna dotacja otrzymana na II półrocze 2015 roku stanowiła jeden z determinantów jego działalności na początku funkcjonowania.

Podsumowanie

Tworzenie takich warunków, które przyczyniają się do rozwoju sportu, należy do zadań własnych samorządu terytorialnego. W celu realizacji tego zadania obowiązujące przepisy prawne stwarzają organom stanowiącym jednostek samorządu

terytorialnego możliwość przyznawania dotacji celowych klubom sportowym, nieprowadzącym działalności dla zysku i działającym na obszarze danej jednostki. Tego rodzaju dotacje odgrywają ogromną rolę we wspieraniu działalności klubów sportowych, szczególnie w przypadku małych czy biedniejszych miejscowości, w których pozyskanie środków finansowych na realizację celów statutowych z innych źródeł niż budżet jednostki samorządu terytorialnego jest trudniejsze niż w przypadku większych czy też bardziej zamożnych gmin.

O ile niewłaściwym, z punktu widzenia zarządzania i rozwoju, jest postrzeganie dotacji celowych z budżetu jednostki samorządu terytorialnego jako jedyne źródła finansowania działalności klubów sportowych, jednakże jej przyznanie może przesądzić o dalszej przyszłości klubu sportowego. Jest to szczególnie ważne w kontekście realizowania przed jednostką samorządu terytorialnego celów związanych ze wspieraniem sportu na takich obszarach, gdzie dany klub sportowy stanowi jedyną formę inicjatywy społecznej.

Literatura

1. <http://piast-gliwice.eu>
2. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 z późn. zm.).
3. Kosikowski C., *Finanse publiczne. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2007.
4. Lachiewicz W., *Dotacje z budżetu JST dla klubów sportowych na zadania nieobjęte ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, dostęp: <http://ekspertbeck.pl>
5. Sawicka K., *Finansowanie rozwoju sportu z budżetu JST*, [w:] *Prawne aspekty prywatyzacji*, red. J. Blicharz, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2012.
6. Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. 2010 Nr 127 poz. 857 z późn. zm.).
7. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240 z późn. zm.).
8. Ustawa z dnia 29 lipca 2005 roku o sporcie kwalifikowanym. (Dz.U. 2005 nr 155 poz. 1298).
9. Ustawa z dnia 18 stycznia 1996 roku o kulturze fizycznej (Dz.U. 1996 nr 25 poz. 113).

THE ROLE OF TARGETED SUBSIDIES FROM THE LOCAL AUTHORITIES BUDGET IN THE DEVELOPMENT OF SPORT CLUBS CONTEXT

Abstract: The main goal of the article is to estimate the role of subsidies from the local authorities budget in the development of sports clubs context. To realize this goal it was necessary to outline the theoretical background of the targeted subsidies and the role of local authorities in sport promotion. The second part of the article illustrated on the role of targeted subsidies in supporting the development of sports clubs on the example of two sport clubs.

Keywords: sports clubs, budget, local authority, targeted subsidies



PROCESY DECYZYJNE W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM W KONCEPCJI *MULTI-LEVEL GOVERNANCE*

Leszek Cichobłaziński

Politechnika Częstochowska
Wydział Zarządzania

Streszczenie: Prezentowany artykuł poświęcony jest roli *Local Public Management in the Model of Multi-level Governance*. Problem ten nabiera szczególnego znaczenia w kontekście obserwowanego aktualnie załamania się *Cohesion Policy* w Unii Europejskiej. Polityka ta odegrała istotną rolę w rozwoju regionalnym nowo przyjętych państw członkowskich Wspólnoty, co miało szczególne znaczenie dla państw Europy Środkowo-Wschodniej. W artykule zaprezentowano istotę *Multi-level Governance* (MLG) jako nowoczesnego narzędzia zarządzania w zróżnicowanej Unii Europejskiej. Szczególny nacisk położono na miejsce i rolę samorządu terytorialnego w modelu *Multi-level Governance*. Kolejne zagadnienie istotne z punktu widzenia *Public Management* w modelu MLG to proces podejmowania decyzji, tak istotny w kontekście zróżnicowanej Unii Europejskiej, i przejmowania niektórych funkcji państwa narodowego przez innych aktorów, jak na przykład władze lokalne czy organizacje pozarządowe. W obliczu obecnego kryzysu, jaki przeżywa polityka wspólnotowa, rozwój MLG wydaje się szczególnie istotny dla integracji europejskiej i jej spójności gospodarczej i społecznej.

Słowa kluczowe: *New Public Management*, *Multi-level Governance*, zarządzanie w samorządzie terytorialnym

Wprowadzenie

Dzięki reaktywacji w Polsce w 1990 roku samorządu terytorialnego powołano do życia gminę – jako podstawową jednostkę podziału administracyjnego i terytorialnego kraju. Tym samym organy władzy terytorialnej oddzielone zostały od władzy centralnej. Zmiana ta spowodowała decentralizację władzy oraz rozbudzenie postaw obywatelskich społeczności lokalnych, które mogły wziąć odpowiedzialność za losy swoich małych ojczyzn, a samorząd, jako podstawowa jednostka władzy państwowej, mógł pełnić swoje funkcje polegające na realizacji zadań publicznych dzięki posiadaniu własnego mienia, budżetu, jak również własnej administracji¹.

Samorząd jest organizacją – to oczywiste skądinąd twierdzenie powoduje szereg istotnych implikacji. Najważniejsza z nich to potrzeba ujmowania jego funkcjonowania z perspektywy właściwej naukom o zarządzaniu. W odniesieniu do tej specyfiki samorządu terytorialnego zetknąć się można z dwoma różnymi termina-

¹ E. Wojciechowicz, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003, s. 7.

mi: „zarządzanie w samorządzie” oraz „zarządzanie samorządem”. Częściej spotkać można pierwsze pojęcie, jednak właściwsze wydaje pojęcie „zarządzanie samorządem”. A to z tego powodu, iż samorząd jako organizacja podlega procesowi zarządzania, podczas gdy pojęcie „zarządzanie w samorządzie” sugerować może, że w ramach samorządu zarządza się poszczególnymi procesami, ale już sam samorząd zarządzaniu nie podlega, co wydaje się sprzeczne z powierzchownym nawet oglądem tej złożonej rzeczywistości społecznej, prawnej i politycznej, jakim jest samorząd. Ponieważ istotą zarządzania jest proces podejmowania decyzji², stał się on głównym przedmiotem niniejszej analizy. Celem opracowania jest ukazanie złożoności procesu podejmowania decyzji w zarządzaniu wielopasmowym w kontekście zarządzania samorządem.

New Public Management

Koncepcja nowego zarządzania publicznego zbliża zarządzanie sferą publiczną do modelu zarządzania przedsiębiorczego³. Chodzi przy tym przede wszystkim o zorientowanie na wyniki, a nie na procedury, jak to ma miejsce w klasycznej biurokracji, oraz na współpracę z innymi podmiotami (prywatnymi i pozarządowymi) i traktowanie obywateli jako klientów. Istotnym elementem *New Public Management* jest także ujmowanie rozwoju lokalnego w aspekcie konkurencji między jednostkami samorządowymi – gminami, miastami, regionami itp.

W tak określoną problematykę nowego zarządzania publicznego wpisuje się integralnie koncepcja zarządzania wielopasmowego, które staje się jednym z jego ważniejszych narzędzi. Jest to model zarządzania administracją, który swe korzenie posiada w polityce wspólnotowej Unii Europejskiej. Zakłada on decentralizację władzy, a co za tym idzie – funkcjonowanie nie tylko hierarchicznych struktur władzy, ale także wertykalnie zorientowanych sieci różnorodnych podmiotów publicznych, posiadających istotny wpływ na podejmowanie decyzji administracyjnych i sprawowanie władzy na różnych poziomach. Oznacza to, że na różnych szczeblach zarządza się wedle różnych reguł i przy udziale różnych podmiotów, tak publicznych, jak i prywatnych. Model ten odnosi się zarówno do władz ponadnarodowych, narodowych, jak i do lokalnych i terytorialnych⁴. Stopień złożoności organizacji, jaką jest Unia Europejska, tempo i głębokość jej przeobrażeń oraz wszechobecność kryzysu, który staje się codziennością, a nie zjawiskiem incydentalnym, sprawiają, że struktury sieciowe zaczynają odgrywać większą rolę niż struktury hierarchiczne, a zasady ich funkcjonowania coraz częściej opierają się na logice wielowartościowej. Działania podmiotów władzy i podmiotów społecznych

² „[...] funkcje zarządzania można traktować jako proces podejmowania decyzji”. W. Kieżun, *Sprawne zarządzanie organizacją. Zarys teorii i praktyki*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 1997, s. 228.

³ A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2007, s. 26.

⁴ K. Szczerski, *Administracja publiczna w modelu zarządzania wielopasmowego. Wyzwania dla rozszerzonej Unii Europejskiej – przypadek Polski*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2005, s. 10-11.

poddane są w takich warunkach permanentnemu procesowi metaregulacji, samoregulacji i refleksyjności⁵.

Powstające w ten sposób napięcia, konflikty, a nawet kryzys – w tym także kryzys tożsamości – sprawiają, że zarządzanie powyższymi strukturami wymaga zastosowania nowych metod, które znacznie odbiegają od klasycznych, weberowskich zasad funkcjonowania biurokracji. Płynność i otwartość procesów zachodzących w dzisiejszej Unii Europejskiej stwarza nie tylko zagrożenia, ale przede wszystkim szanse na wypracowanie nowych metod zarządzania w sferze publicznej, opartego bardziej na rzetelnej analizie istoty zachodzących zmian społecznych i instytucjonalnych, także w aspekcie ontologicznym, niż na ideologii. Jakkolwiek pojęcie zarządzania wielopasmowego dotąd wykorzystywane było głównie do analizy rządzenia na poziomie makroinstytucjonalnym (Unia Europejska oraz zarządzanie państwem) i do tej pory w niewielkim stopniu było odnoszone do płaszczyzny regionalnej i samorządowej, to wydaje się, że niespotykany wcześniej stopień złożoności instytucjonalnej wywołany przez integrację europejską szczególnie predestynuje je do opisu i wyjaśniania działań aktorów społecznych, politycznych i administracyjnych⁶ w tej właśnie sferze.

Zarządzanie wielopasmowe

Pojęcie zarządzania wielopasmowego odnosi się do złożonego układu działań podejmowanych tak w ramach poszczególnych państw, jak i na arenie międzynarodowej, który nazwać można zarządzaniem polityką⁷.

„Zarządzanie polityką jest bowiem dla Unii Europejskiej podstawową materią (treścią) jej funkcjonowania, co, z jednej strony, istotnie odróżnia ten system polityczny od systemów państwowych (których treścią jest osiągnięcie stanu wewnętrznej równowagi poprzez tworzenie ładu politycznego i pokoju społecznego opartych na określonym katalogu wspólnych wartości społecznych oraz mechanizmach redystrybucyjnych), a z drugiej zaś pozwala zdefiniować specyfikę systemu wspólnotowego jako systemu zarządzania zgodnie z ponadnarodowymi regulacjami i zinstytucjonalizowanym przetargiem interesów”⁸.

Głównym problemem zarządzania polityką w Unii Europejskiej jest więc połączenie wewnętrznych regulacji poszczególnych państw z systemem wspólnotowych mechanizmów posiadających charakter ponadnarodowy. W tym kontekście zmienia się treść pojęcia „polityka” – z tradycyjnego, w ramach którego rozumiane

⁵ J. Staniszkis, *Antropologia władzy. Między Traktatem Lizbońskim a kryzysem*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2009, s. 32-33.

⁶ K. Szczerski, *Administracja publiczna ...*, op. cit., s. 9.

⁷ W niniejszym opracowaniu pojęcie „zarządzanie wielopasmowe” odnosić się będzie do działań podejmowanych w ramach Unii Europejskiej, jednak ten typ zarządzania w samorządach lokalnych stosowny jest także w innych regionach świata, na przykład w USA – por.: C. Mitchell-Weaver, D. Miller, R. Deal Jr, *Multilevel Governance and Metropolitan Regionalism in the USA*, „Urban Studies” 2000, Vol. 37, No. 5-6, s. 851-876. Zarządzanie wielopasmowe ujmuję się także w aspekcie globalnym – por.: C. de Prado, *Global Multi-level Governance: European and East Asian Leadership*, United Nations University Press, Tokyo - New York - Paris 2007.

⁸ K. Szczerski, *Administracja publiczna ...*, op. cit., s. 3.

jest ono przede wszystkim jako zorganizowany kompleks działań podejmowanych na rzecz dobra wspólnego oparty na systemie wartości regulującym osiągnięcie złożonych celów (jak to mam miejsce w ramach polityki narodowej), w kierunku systemu, który sam podlega regulacji, tak aby utrzymać zewnętrzną wobec państw narodowych strukturę polityczną we względnej równowadze. Kluczowym problemem staje się w tym kontekście wypracowanie modelu podejmowania decyzji, które z jednej strony uwzględniałyby podstawowe interesy poszczególnych państw, z drugiej z kolei pozwalałyby na integrację systemu unijnego jako wspólnoty politycznej. W tym celu należy włączyć do wskazanego powyżej systemu wspólnotowego podmioty, które wcześniej nie odgrywały w polityce międzynarodowej większej roli, takie jak samorządy terytorialne czy różnorodne sieci podmiotów lokalnych, jak na przykład stowarzyszenia i organizacje pozarządowe. Powstała w ten sposób wielopoziomowa struktura sprawia, że zarządzanie polityką w Unii Europejskiej przybiera postać wielopasmową.

Pojęcie wielopasmowości w niniejszym opracowaniu odnosić się będzie tak do roli samorządów terytorialnych w procedurach podejmowania decyzji na poziomie unijnym, jak i do wewnętrznych modeli zarządzania w ramach samych samorządów, gdyż reguły rządzenia na poziomie makro muszą być relewantne także dla poziomów mikro. Już teraz można wskazać w praktyce samorządowej wiele przejawów konwergencji w dziedzinie zarządzania wielopasmowego między wymienionymi poziomami, na co wskazuje coraz większa rola konsultacji społecznych i organizacji pozarządowych w polityce polskich samorządów terytorialnych.

Proces decyzyjny

Kolejnym zagadnieniem istotnym z punktu widzenia postawionego problemu jest proces podejmowania decyzji, jako kluczowa funkcja zarządzania na wszystkich poziomach. Ogólnie można przyjąć, że „zarządzanie jest stałym procesem podejmowania decyzji”⁹, jednak w przypadku sfery publicznej proces ten jest o tyle skomplikowany, że tak formułowanie problemu decyzyjnego, jak i jego rozwiązanie wymaga bardzo często uzgodnienia wielu konfliktowych interesów artykułowanych przez różnorodne podmioty. Idea, aby proces podejmowania decyzji w Unii Europejskiej rozpatrywać z perspektywy zarządzania wielopasmowego, nie jest nowa. Tak ujmuje ją Marta Witkowska: „W celu zwiększenia precyzji badania należy wykorzystać także koncepcję rządzenia wielopoziomowego. Służy ona do operacjonalizacji prowadzonego badania. To oznacza, że sugeruje, co powinno być mierzalnym wskaźnikiem prowadzonego badania. Zgodnie z tym założeniem czynnikiem wpływającym na ostateczny kształt przyjmowanych rozstrzygnięć są interakcja i wzajemne zależności wytworzone między podmiotami uczestniczącymi w podejmowaniu decyzji. Są nimi zarówno państwa członkowskie, instytucje UE, ale i grupy interesu, partie polityczne, organizacje pozarządowe oraz obywatele UE”¹⁰.

⁹ K. Oblój, *Mikroszkółka zarządzania*, PWE, Warszawa 1994, s. 143.

¹⁰ M. Witkowska, *Zastosowanie paradygmatów federalizmu i rządzenia wielopoziomowego do badania mechanizmów podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, [w:] *Multi-level Governance w Unii*

Rozwiązywanie problemów społecznych jedynie w drodze decyzji administracyjnych rozumianych jako „jednostronny, władczy akt organu administracji publicznej, rozstrzygający konkretną sprawę indywidualnego podmiotu [...]”¹¹, wprowadzanych w ramach tradycyjnego modelu biurokracji weberowskiej powoduje napięcia, a nawet konflikty, które na gruncie koncepcji *New Public Management* możliwe są do uniknięcia dzięki różnorodnym mechanizmom partycypacyjnym. Te właśnie decyzje, a w zasadzie proces ich podejmowania, w całej swojej złożoności będą głównym przedmiotem niniejszej analizy, gdyż od nich zależy jakość zarządzania publicznego na wszystkich poziomach, w tym także w samorządzie terytorialnym.

Teorie zarządzania wielopasmowego

Punktem wyjścia do analizy zarządzania wielopasmowego jest pojęcie „*governance*”, które w swojej istocie ma dużo więcej wspólnego z zarządzaniem niż z „rządzeniem” charakterystycznym dla tradycyjnej administracji. Można je zdefiniować jako samoorganizującą się sieć funkcjonującą w przestrzeni międzyrządowej – tak w znaczeniu rządów państwowych, jak i samorządów terytorialnych. Sieć tę można scharakteryzować następująco:

1. Współzależność między organizacjami. *Governance* jest pojęciem szerszym niż rząd i obejmuje swoim zakresem aktorów pozarządowych, zmieniając granice znaczenia pojęcia „państwo”, czyli granice między sferą publiczną i prywatną stają się mniej płynne i mniej przejrzyste.
2. Ciągła integracja między aktorami – członkami sieci spowodowana potrzebą wymiany zasobów oraz negocjacji wspólnych celów.
3. Przypominająca grę interakcja oparta na zaufaniu oraz regulowana przez zasady wynegocjowane i uzgodnione przez uczestników sieci.
4. Znaczący stopień autonomii od państwa. Sieci nie są odpowiedzialne przed państwem; są strukturami samoorganizującymi się. Jednak mimo że państwo nie posiada uprzywilejowanej, suwerennej pozycji, może pośrednio sterować sieciami¹².

Kluczowym zagadnieniem w takim rozumieniu pojęcia „*governance*” jest sieć, czyli układ różnorodnych podmiotów połączonych wspólnymi celami i wymieniających się kluczowymi zasobami (przede wszystkim wiedzą) według wynegocjowanych zasad. Oprócz permanentnych negocjacji kluczową kwestią jest zaufanie. Bez niego wymiana między podmiotami w sieci może być nieekwiwalentna, co konsekwencji może doprowadzić do zaburzeń jej funkcjonowania.

Europejskiej, red. J. Ruszkowski, L. Wojnicz, Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego, Instytut Europeistyki Uniwersytetu Warszawskiego, Szczecin-Warszawa 2013, s. 178.

¹¹ J. Zimmerman, *Decyzja administracyjna*, [w:] *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, red. K. Miaskowska-Daszkiwicz, B. Szmulik, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 174.

¹² A. Smith, *Multi-level Governance: What it is and How it Can Be Studied*, [w:] *The Handbook of Public Administration*, eds. B.G. Peters, J. Pierre, Sage Publications, Los Angeles 2007 (2003), s. 377.

Jedną z metod uzgadniania tak celów, jak i działań są deliberacje. O roli tej pisze Jacek Sroka: „Z kolei drugi typ rozwiązań (makro) lokuje politykę deliberacyjną w centrum aktywności ośrodków władzy, które stają się współcześnie niejako skazane na pozyskiwanie zasobów z rozległych sieci rozpiętych w tkance społecznej. Mogą jedynie starać się te sieci koordynować zarówno z zewnątrz, jak i (coraz częściej) od wewnątrz – równocześnie na wielu poziomach oraz w wielu pasmach funkcjonowania wspomnianych sieci”¹³. W tym miejscu należy wprowadzić termin „zarządzanie siecią”, który w literaturze angielskojęzycznej posiada odpowiednik w postaci pojęcia „*metagovernance*”. Pojęcie to odnosi się do zarządzania siecią (*network governance*), a w istocie zarządzanie strategiami „aktorami uwikłanymi w sieć”¹⁴.

Rola samorządów w tak rozumianej kontroli i koordynacji działań w odniesieniu do różnorodnych sieci jest na obecnym etapie rozwoju społeczeństwa sieci nieoceniona. Samorząd lokalny dysponuje bowiem odpowiednimi środkami i zasobami, aby inicjować powstawanie takich sieci, jak również wspomagać wymianę wiedzy między nimi¹⁵. Działania takie podejmowane mogą być tak w wymiarze, lokalnym, krajowym, jak i międzynarodowym. „W systemie wielopoziomowym celem jest, aby regionalne rządy pełniły koordynującą rolę między Unią Europejską, narodowymi rządami oraz organizacjami lokalnymi w ramach partycypacyjnego procesu zarządzania”¹⁶. Na szczególne podkreślenie zasługuje rola samorządów terytorialnych w inicjowaniu i koordynowaniu współpracy między różnymi aktorami społecznymi na poziomie międzynarodowym, co ma duże znaczenie w kształtowaniu polityki spójności¹⁷.

Pytanie, jakie należy postawić na tym etapie wywodu, brzmi: Jak administracja samorządowa może funkcjonować w systemie zarządzania wielopasmowego? Problem ten wydaje się szczególnie istotny w kontekście procesu europeizacji¹⁸. W jaki sposób władze municypalne mogą uczestniczyć w zarządzaniu wielopasmowym prowadzonym przez inne podmioty, np. państwo czy organy Unii Europejskiej, oraz jak wykorzystywać ten model w osiąganiu swoich celów i celów innych podmiotów funkcjonujących na obszarze ich jurysdykcji. W nowym modelu zarządzania, w którym *governance* zyskuje przewagę nad *gouvernement*, zatarciu ulega tradycyjny podział funkcji państwa na wewnętrzne i zewnętrzne, czego przykładem może być rosnąca rola organizacji pozarządowych w relacjach międzyna-

¹³ J. Sroka, *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009, s. 12-13.

¹⁴ Ibidem, s. 62-63.

¹⁵ Typowym przykładem takiej aktywności mogą być inicjatywy samorządów terytorialnych polegające na zakładaniu lokalnych klastrów wiedzy i innowacji czy też parków naukowo-technologicznych.

¹⁶ L. Gherardi, L. Facca, *Regional Level Perspective for the New Programming Period*, [w:] *Cohesion Policy and Regions New Perspective 2007-2013*, ed. J. Woźniak, The Marshal's Office of Małopolska Region, Kraków 2006, s. 102.

¹⁷ J. Olbrycht, *European Grouping of Territorial Cooperation – the New Instrument for Building Territorial Cooperation*, [w:] *Cohesion Policy ...*, ed. J. Woźniak, op. cit., s. 81-92.

¹⁸ Pojęcie to coraz częściej używane jest jako synonim integracji europejskiej. Por.: I. Bache, *Europeanization and Multilevel Governance: Cohesion Policy in the European Union and Britain*, Rowman & Littlefield, Oxford 2008.

rodowych. W tym nowym porządku instytucjonalnym musi się odnaleźć także samorząd terytorialny. W skomplikowanej sieci interakcji, które w większości posiadają charakter negocjacyjny, władza państwowa staje się podmiotem funkcjonującym według zasady „*primus inter pares*”. Ta dyfuzja władzy powoduje, że organy władzy państwowej nie są w stanie kontrolować wszystkich interakcji zachodzących między aktorami społecznymi (także w wymiarze europejskim). Mogą je co najwyżej monitorować. Dobrą exemplifikacją tego stanu rzeczy może być funkcjonowanie w Brukseli 150 niezależnych przedstawicielstw *subnational governments* oraz tworzonych przez te rządy ponadnarodowych sieci, jak na przykład Ansambly of European Regions, Council of European Municipalities and Regions, Associations of European Frontier Regions etc.¹⁹

Warto również podkreślić, że w koncepcji zarządzania wielopasmowego zmienia się też model przywództwa. Coraz mniejsze znaczenie ma przywództwo formalne, związane z zajmowaną pozycją w hierarchii instytucjonalnej, a coraz większe – przywództwo osobiste. W wymiarze praktycznym można wskazać na rosnące znaczenie lokalnych liderów oraz inicjatorów różnych przedsięwzięć realizowanych na rzecz społeczności lokalnych.

Zarządzanie wielopasmowe a polityka imigracyjna

Zagadnienie zarządzania wielopasmowego jest szczególnie ważne w odniesieniu do polityki migracyjnej, gdyż migracja dotyka przede wszystkim struktur lokalnych. Adaptacja imigrantów przebiega właśnie w społecznościach poszczególnych miast i gmin, a odpowiadają za nią samorządy lokalne. W przypadku problemów z adaptacją to one ponoszą główny ciężar udostępnienia ich rozwiązania. Tak problematykę tę ujmuje Patrycja Matusz-Protasiewicz: „W klasycznym modelu MLG poziomem subnarodowym jest poziom regionalny, szczególnie silny w przypadku takich polityk jak polityka spójności. Natomiast analizując ewolucję polityk integracji imigrantów w krajach UE oraz aktywność jej interesariuszy w ostatnich latach, uważam, że w przypadku migracji poziom lokalny, rozumiany jako poziom miast (samorządów lokalnych), odgrywa istotniejszą rolę niż poziom regionów. Większość imigrantów bowiem osiedla się w miastach, i to one jako pierwsze podejmowały działania integracyjne. Jak twierdzi R. Penninx, integracja imigrantów, nawet jeśli legislacyjnie tworzona jest na poziomie narodowym, zawsze dokonuje się na poziomie lokalnym. Z badań przeprowadzonych przez K. Vancluysen, M. Van Craen, J. Ackaert wynika, że imigranci budują poczucie przynależności ze społecznością lokalną, miastem, dzielnicą i sąsiedztwem, co nie zawsze przekłada się na poczucie związku z państwem przyjmującym, w którym mieszkają”²⁰. Powyższy wywód uwidacznia, jak ważny jest poziom lokalny w polityce migracyjnej,

¹⁹ L. Hooghe, G. Marks, *Multi-level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield Publishers, Oxford 2001, s. 86-88.

²⁰ P. Matusz-Protasiewicz, *Wielopoziomowe zarządzanie migracjami. Rola Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich w kształtowaniu polityki integracyjnej w Polsce*, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, nr 44, Uniwersytet Wrocławski, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2014, s. 12.

która – zwłaszcza w ostatnim czasie – prowadzona jest nawet nie na poziomie rządowym, lecz bezpośrednio z poziomu Unii Europejskiej. Pominięcie poziomu lokalnego (nie mówiąc o państwowym) może być źródłem niepotrzebnych konfliktów, które i tak migracje wywołują niejako z definicji, zwłaszcza jeśli występują w dużej skali. Odpowiednie zarządzanie wielopoziomowe może skutecznie zapobiec tym problemom. Wymaga ono jednak elastyczności i dużej tolerancji na różnicowanie decyzji poszczególnych aktorów. Zarządzanie z poziomu centrum jest łatwiejsze i szybsze, ale czy skuteczniejsze w tak złożonej tkance, jaką jest Unia Europejska?

Podsumowanie

Przyjęte w niniejszym wywodzie rozumienie zarządzania wielopasmowego²¹ oznacza kompleks interakcji między organami władzy politycznej na różnym szczeblach terytorialnych i między różnymi aktorami: publicznymi, prywatnymi i pozarządowymi, w wyniku czego wyłania się złożony mechanizm podejmowania decyzji w ramach bieżących polityk. Istotą tak rozumianego zarządzania wielopasmowego jest funkcjonowanie wielu ośrodków władzy o wzajemnie uzupełniających się i zazębiających kompetencjach i operujących na różnych szczeblach terytorialnych (władze lokalne – regiony – państwa – UE). Tak więc rola samorządu terytorialnego wzrasta w ramach tej koncepcji niepomiaralnie. Podkreślić należy, że nie musi ona kolidować z kompetencjami państwa narodowego oraz jego suwerennością, a przetarg interesów między poszczególnymi poziomami władzy nie musi być grą o sumie zerowej²².

Samorządy terytorialne stają się w tym kontekście podmiotami bardziej autonomicznymi, a konieczność planowania, koordynowania, kontrolowania a przede wszystkim podejmowania decyzji w zróżnicowanej sieci powiązań i interakcji, jaką stanowi polityka wspólnotowa, wymaga od nich przyjęcia nowego, bardziej elastycznego modelu zarządzania.

Strategia działania samorządu w tym zakresie powinna opierać na kilku zasadach, do których należą²³:

1. zdolność formułowania celów,
2. zdolność do realizacji celów,
3. zabezpieczenie polityki.

Na zdolność formułowania celów działania, czyli formułowania polityki samorządowej, składa się pozyskiwanie wiedzy oraz analiza sytuacji, do czego potrzebne są tzw. *think tanks*. Niezbędne jest także „wielopasmowe zarządzanie wiedzą i informacją” oparte na sprawnej komunikacji między instytucjami samorządowymi, władzą centralną oraz instytucjami unijnymi. Niezmiernie istotna jest znajo-

²¹ I. Bache, *Multi-level Governance in the European Union*, [w:] *Oxford Handbook of Governance*, ed. D. Levi-Faur, Oxford University Press, Oxford 2012, s. 628-641.

²² K. Szczerski, *Integracja europejska. Cywilizacja i polityka*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2003.

²³ Szczerski w swojej analizie zasady te odnosi przede wszystkim do państwa. Wydaje się jednak, że w ramach MLG zasady te można stosować także w zarządzaniu samorządem terytorialnym, por.: K. Szczerski, *Polska w Europie. Doktryna asa trefl*, „Rzecz Wspólne” 2011, vol. 5.

mość własnych zasobów, tak infrastruktury, jak i zasobów ludzkich. Odnośnie realizacji celów – chodzi o „tempo wytwarzania impulsów i ich przekształcanie w działanie struktur”, co jest między innymi funkcją sprawności administracji. Ważne jest w tej dziedzinie umiejętne korzystanie z instytucji europejskich oraz ludzi tam działających (np. deputowanych do Parlamentu Europejskiego) w celu realizacji własnej polityki. Ochrona polityki natomiast opiera się na wczesnym wykrywaniu różnorodnych zagrożeń dla jej realizacji.

Funkcje samorządu w zarządzaniu wielopasmowym rosną niepominiernie w stosunku do tzw. modelu „statocentrycznego”, który zakłada ścisłą separację instytucji władzy państwowej od struktur samorządowych oraz instytucji obywatelskich, jak np. organizacje pozarządowe. Taki model jest w obecnej sytuacji nie do utrzymania. Nie oznacza to jednak, że – jakby chcieli zwolennicy Unii Europejskiej jako superpaństwa – rola państwa narodowego przechodzi do historii; zmieniają się jedynie jego funkcje, które polegają na równouprawnieniu struktur państwowych i samorządów lokalnych na wszystkich szczeblach ich funkcjonowania. Wydaje się więc, że odpowiedź zawarta w tytule artykułu autorstwa Börzel i Risse’a pt. *Governance bez państwa: czy to może działać?*²⁴ jest negatywna.

Literatura

1. Bache I., *Europeanization and Multilevel Governance: Cohesion Policy in the European Union and Britain*, Rowman & Littlefield, Oxford 2008.
2. Bache I., *Multi-level Governance in the European Union*, [w:] *Oxford Handbook of Governance*, ed. D. Levi-Faur, Oxford University Press, Oxford 2012.
3. Börzel T.A., Risse T., *Governance Without a State: Can It Work?*, „Regulation & Governance” 2010, Vol. 4.
4. Gherardi L., Facca L., *Regional Level Perspective for the New Programming Period*, [w:] *Cohesion Policy and Regions New Perspective 2007-2013*, ed. J. Woźniak, The Marshal’s Office of Małopolska Region, Kraków 2006.
5. Hooghe L., Marks G., *Multi-level Governance and European Integration*, Rowman & Littlefield Publishers, Oxford 2001.
6. Hooghe L., Marks G., *Types of Multi-level Governance*, „European Integration online Papers (EIoP)” 2001, Vol. 5, No. 11, dostęp: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm>
7. Kieżun W., *Sprawne zarządzanie organizacją. Zarys teorii i praktyki*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 1997.
8. Matusz-Protasiewicz P., *Wielopoziomowe zarządzanie migracjami. Rola Europejskiego Funduszu na Rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich w kształtowaniu polityki integracyjnej w Polsce*, Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, nr 44, Uniwersytet Wrocławski, Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2014.
9. Mitchell-Weaver C., Miller D., Deal R. Jr., *Multilevel Governance and Metropolitan Regionalism in the USA*, „Urban Studies” 2000, Vol. 37, No. 5-6.
10. Obłój K., *Mikroszkółka zarządzania*, PWE, Warszawa 1994.

²⁴ T.A. Börzel, T. Risse, *Governance Without a State: Can It Work?*, „Regulation & Governance” 2010, Vol. 4, s. 113-134.

11. Olbrycht J., *European Grouping of Territorial Cooperation – the New Instrument for Building Territorial Cooperation*, [w:] *Cohesion Policy and Regions New Perspective 2007-2013*, ed. J. Woźniak, The Marshal's Office of Małopolska Region, Kraków 2006.
12. Prado C. de, *Global Multi-level Governance: European and East Asian Leadership*, United Nations University Press, Tokyo - New York - Paris 2007.
13. Smith A., *Multi-level Governance: What it is and How it Can Be Studied*, [w:] *The Handbook of Public Administration*, eds. B.G. Peters, J. Pierre, Sage Publications, Los Angeles 2007 (2003).
14. Sroka J., *Deliberacja i rządzenie wielopasmowe. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009.
15. Staniszkis J., *Antropologia władzy. Między Traktatem Lizbońskim a kryzysem*, Prószyński i S-ka, Warszawa 2009.
16. Szczerski K., *Administracja publiczna w modelu zarządzania wielopasmowego. Wyzwania dla rozszerzonej Unii Europejskiej – przypadek Polski*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2005.
17. Szczerski, K., *Integracja europejska. Cywilizacja i polityka*, Wydawnictwo UJ, Kraków 2003.
18. Szczerski K., *Polska w Europie. Doktryna asa treffi*, „Rzeczy Wspólne” 2011, vol. 5.
19. Witkowska M., *Zastosowanie paradygmatów federalizmu i rządzenia wielopoziomowego do badania mechanizmów podejmowania decyzji w Unii Europejskiej*, [w:] *Multi-level Governance w Unii Europejskiej*, red. J. Ruszkowski, L. Wojnicz, Instytut Politologii i Europeistyki Uniwersytetu Szczecińskiego, Instytut Europeistyki Uniwersytetu Warszawskiego, Szczecin-Warszawa 2013.
20. Wojciechowicz E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003.
21. Zalewski A., *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2007.
22. Zimmerman J., *Decyzja administracyjna*, [w:] *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, red. K. Miaskowska-Daszkiewicz, B. Szmulik, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.

DECISION-MAKING PROCESSES IN LOCAL GOVERNMENT IN THE CONCEPT OF MUTLI-LEVEL GOVERNANCE

Abstract: The paper is focused on the role of Local Public Management in the Model of Multi-level Governance. This problem is particularly important in the context of currently observed collapse of Cohesion Policy in the European Union. This policy is very important in the scope of regional development for the new EU member states. It is particularly significant for the Central-European Countries. In the paper, the author presents the essence of Multi-level Governance as a modern tool of management in the diverse European Union. The role and importance of the local government in the model of Multi-level Governance will be also discussed. It is a key problem in the perspective of the transfer of selected functions of national state to the other actors of EU management system, i.e. local authorities or NGOs. Development of MLG seems to be very important for the European integration as well as social and economical cohesion, particularly in the face of current crisis of EU policy. The decision-making process which is important in the context of Public Management in MLG model is the next issue to elaborated in the paper.

Keywords: New Public Management, Multi-level Governance, Local Government Management



SKUTECZNOŚĆ STRATEGICZNEGO PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO GMIN W KONTEKŚCIE ISTNIEJĄCEGO I PROJEKTOWANEGO W POLSCE PRAWA PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO

Wojciech Korbel

Politechnika Krakowska
Wydział Architektury

Streszczenie: Jednym z kluczowych obszarów zarządzania strategicznego w gminnych samorządach terytorialnych jest obszar planowania przestrzennego. To on właśnie niesie ze sobą ogromny potencjał rozwojowy, jak również znaczące zagrożenia i koszty, wynikające chociażby z zadań własnych gmin czy też niewłaściwie podejmowanych decyzji planistycznych. Jednocześnie szeroko rozumiany proces planowania przestrzennego jest w sposób zasadniczy warunkowany obowiązującymi, krajowymi regulacjami prawnymi.

Analizie poddano zatem wybrane najistotniejsze w kraju zapisy obowiązującego oraz projektowanego prawa planowania przestrzennego, a następnie podjęto próbę określenia, uzyskiwanych tymi zapisami, faktycznych i potencjalnych rezultatów w rozwoju przestrzennym gmin na przestrzeni ostatnich lat.

W rezultacie sformułowano tezę, opartą przez analogię na teorii potrzeb Abrahama Masłowa, w myśl której na obecnym etapie rozwoju społeczno-gospodarczego kraju kluczowa w planowaniu przestrzennym potrzeba ładu przestrzennego oraz ochrony otaczającego krajobrazu (naturalnego i kulturowego) jest powszechnie niedoceniana lub wręcz postrzegana jako zagrożenie dla możliwości rozwoju ekonomicznego. W efekcie potrzeba ta przegrywa w tworzonemu ustawodawstwie z partykularnymi interesami i oczekiwaniami szybkiego zysku.

Siła tego zjawiska może na przestrzeni najbliższych lat mieć charakter słabnący. Niezbędnym wydaje się jednak racjonalne określenie ilości i jakości wprowadzanych w ustawodawstwie niezbędnych zmian.

Ponadto o wartości materialnej poszczególnych nieruchomości stanowi w pierwszym rzędzie jakość otaczającej je przestrzeni. Uzmysłwienie i szerokie upowszechnienie tej prawdy, wraz z ograniczeniem wybranych, nadmiernie restrykcyjnych, współczesnych propozycji zmian ustawodawczych może zatem przyczynić się w sposób istotny do odwrócenia negatywnych tendencji w krajowym procesie tworzenia skutecznego prawa planowania przestrzennego.

Słowa kluczowe: problemy planowania przestrzennego, zmiany ustawodawstwa, ekonomia ładu przestrzennego, wartość krajobrazu

Wprowadzenie

Podjętą analizę możliwości zarządzania przez gminne samorzady terytorialne strategicznym planowaniem przestrzennym, nie sposób nie odnieść się do obowiązujących i projektowanych obecnie w kraju ram prawnych regulujących realne możliwości działania tych samorządów. Ramy te określają bowiem zarówno

cel planowania przestrzennego, jak i środki, którymi cel ten winien być realizowany. W ślad za zapisami art. 1 obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹ za cel główny planowania przestrzennego przyjąć należy ład przestrzenny i zrównoważony rozwój gmin.

Tym samym uznać należy, że gminy, w ramach przyznanych im ustawowych kompetencji działań planistycznych², winny kształtować swą politykę przestrzenną tak, aby poprzez przeznaczanie terenów na określone cele oraz ustalanie zasad ich zagospodarowania i zabudowy dążyły, w myśl reguły zrównoważonego rozwoju, do wzmocnienia i utrwalania ładu przestrzennego. Ponadto zgodnie z art. 2 ust. 1 wymienionej ustawy przez „ład przestrzenny „należy rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne”.

Nie kwestionując celu nadrzędnego oraz samej definicji ładu, zawartych w ustawie, dylematem kluczowym staje się pytanie o adekwatność posiadanych przez samorządy gminne instrumentów prawnych służących realizacji ładu przestrzennego. Równie istotnym staje się też drugie pytanie – o ewentualny sposób usprawniania tych instrumentów we współczesnym procesie stanowienia prawa.

Odpowiedzi na wyżej wymienione pytania pozwolą na lepsze zrozumienie toczących się w kraju współczesnych procesów kształtowania przestrzeni, w tym dbałości o jakość otaczającego krajobrazu. Na tle rozlicznych potrzeb finansowych wynikających z zadań własnych gmin, potrzeba godzenia rozwoju ładu przestrzennego z rozwojem ekonomicznym niejednokrotnie może być postrzegana jako trudna lub wręcz niemożliwa do realizacji. Tym ważniejszą staje się kwestia umiejętności wypracowania w kraju właściwych instrumentów prawnych kształtujących pożądany ład przestrzenny.

Skuteczność strategicznego planowania przestrzennego gmin w kontekście wybranych przykładów stanowionego w Polsce prawa

O chwiejności każdego systemu decyduje jego najsłabsze ogniwo. Dla określenia możliwości systemowych działań gmin na rzecz ochrony i rozwoju ładu przestrzennego, w kontekście prac legislacyjnych ostatnich lat, zidentyfikowane zostały trzy obszary problemowe, z których każdy z osobna może zostać uznany za potencjalnie najsłabsze ogniwo omawianego systemu. Obszary te to:

- zaniechania legislacyjne na rzecz ochrony ładu przestrzennego,
- świadome osłabianie możliwości ochrony ładu przestrzennego w tworzonych przepisach obowiązującego prawa,
- współczesne inicjatywy legislacyjne oraz problem ich wzajemnej spójności i jakości proponowanych zmian.

¹ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 lutego 2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2015 poz. 199) (zwane dalej ustawą o p.z.p.)

² Kompetencje w myśl art. 3 ust. 1 ustawy o p.z.p.

Dla pełniejszej prezentacji problematyki każdy z obszarów został poniżej zilustrowany wybranymi przykładami.

Przykłady zaniechań legislacyjnych na rzecz ochrony i rozwoju ładu przestrzennego

Omawiając problematykę zaniechań legislacyjnych w zakresie systemowej ochrony ładu przestrzennego, należy zwrócić uwagę na możliwe do zidentyfikowania dwa typy takich zaniechań.

Pierwszy typ dotyczy uchylania się ustawodawcy (lub organu upoważnionego ustawowo) od tworzenia i wprowadzenia do obowiązującego systemu prawnego przepisów, których potrzebę istnienia zidentyfikował pierwotnie sam ustawodawca.

Przykład pierwszy – problem „dominandy krajobrazowej” w kontekście działań legislacyjnych na rzecz ochrony krajobrazu

Prezydencki projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu³, zwany ustawą krajobrazową, zgłoszony do sejmu w 2013 roku, podejmował istotny problem lokalizacji w krajobrazie obiektów takich jak farmy wiatrowe czy maszty telefoniczne, określając je mianem „dominandy krajobrazowej”.

Według art. 9 projektu ustawy zmianie uległyby zapisy art. 5 ustawy o ochronie przyrody⁴, gdzie w punkcie 23a wprowadzano definicję ww. pojęcia dominandy jako obiektu „o wiodącym oddziaływaniu wizualnym w krajobrazie”. Ponadto, zgodnie z art. 5c projektu, „w celu ochrony walorów krajobrazów priorytetowych”, sejmik województwa określałby w formie uchwały „urbanistyczne zasady ochrony krajobrazu”, w tym „zasady lokalizacji obiektów budowlanych o charakterze dominant krajobrazowych”.

Art. 7 ustawy krajobrazowej planował z kolei nowelizację ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez wprowadzenie w art. 2 pkt 18a definicji „dominandy krajobrazowej” w rozumieniu przepisów o ochronie środowiska oraz poprzez dodanie do art. 59 ustępu 1a w brzmieniu: „Dla obiektu budowlanego o charakterze dominandy krajobrazowej nie wydaje się decyzji o warunkach zabudowy”.

Omawiany projekt ustawy z dnia 28 czerwca 2013 r. był rozpatrywany przez Sejm RP blisko dwa lata. W 2015 roku na etapie komisji sejmowej wykreślono w całości zapisy o dominancie krajobrazowej i zakazie możliwości jej lokalizacji na podstawie decyzji administracyjnej o WZ⁵, nie wskazując jednoznacznie przyczyn odstąpienia od zamierzonej, systemowej ochrony krajobrazu. Tym samym uchwalona w dniu 24 kwietnia 2015 r. ustawa pozbawiona została jednego z najważniejszych, proponowanych przedmiotowym projektem, instrumentów ochrony ładu przestrzennego.

³ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. 2015 poz. 774).

⁴ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. 2009 nr 151 poz. 1220, z późn. zm.).

⁵ Decyzja o ustaleniu warunków zabudowy (WZ) w rozumieniu art. 4 ust. 2 ustawy o p.z.p.

Przykład drugi – niezgodność projektu ustawy *Kodeks budowlany* z rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie utworzenia Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego

W dniu 26 lipca 2012 r. opublikowano rozporządzenie Rady Ministrów powołujące do życia Komisję Kodyfikacyjną Prawa Budowlanego⁶. Rola Komisji w planowanej zmianie obowiązującego krajowego ustawodawstwa była szeroko komentowana w prasie. Na internetowej stronie ówczesnego Ministerstwa Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej⁷ informowano o tym, że Komisja Kodyfikacyjna Prawa Budowlanego do końca obecnej kadencji przygotowuje Kodeks oraz że „zadaniem Komisji będzie uporządkowanie systemu prawnego procesu inwestycyjnego. Kilkanaście ustaw i kilkadziesiąt rozporządzeń wydanych przez różne resorty zostanie poddanych analizie, a jej wynikiem będzie zaproponowanie lepszej regulacji”. Również zapisy samego rozporządzenia jednoznacznie wskazywały na szeroki zakres planowanych prac legislacyjnych. Opisuje je § 7, w myśl którego „do zadań Komisji należy opracowanie projektu przepisów rangi ustawowej w zakresie kompleksowej regulacji dotyczącej procesu inwestycyjno-budowlanego”.

Dnia 25 maja 2015 r. Komisja Kodyfikacyjna zakończyła działania, kierując za pośrednictwem Rządowego Centrum Legislacyjnego projekt Kodeksu do konsultacji społecznych. Warto jednak zwrócić uwagę, że wbrew zapisom rozporządzenia, przedłożony projekt w art. 1 objął jedynie:

- „1) działalność obejmującą projektowanie i utrzymanie obiektów budowlanych oraz wykonywanie robót budowlanych;
- 2) organizację i zasady działania organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz organów nadzoru budowlanego;
 - 3) samodzielne funkcje techniczne w budownictwie [...];
 - 4) zasady wprowadzania do obrotu lub udostępniania na rynku krajowym wyrobów budowlanych [...].”

Tym samym opracowywany przez blisko trzy lata projekt Kodeksu, przedłożony do konsultacji w formie ograniczonej do zakresu *Prawa budowlanego*⁸, nie spełnia wymagań rozporządzenia, na mocy którego został opracowany, nie wspominając szerzej o oczekiwaniach, jakie wzbudzał wśród zwolenników wzmocnienia instrumentów ochrony ładu przestrzennego.

Przykład trzeci – problem rozporządzenia w sprawie zakresu projektu planu zagospodarowania przestrzennego województwa⁹

Plany zagospodarowania przestrzennego województw w założeniu winny stanowić istotną wytyczną dla koordynacji sporządzanych w gminach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego z zadaniami szczebla wojewódzkiego

⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2012 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego (Dz.U. 2012 poz. 856).

⁷ Informacja ze strony internetowej: www.mir.gov.pl, zakładka *Aktualności* (odczyt: 04.03.2013).

⁸ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane* (Dz.U. 1994 nr 89 poz. 414, z późn. zm.).

⁹ Mowa o rozporządzeniu określającym zakres projektu planu zagospodarowania przestrzennego województwa wynikającym z delegacji art. 40 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

i centralnego. Zgodnie z ustawową delegacją zawartą w art. 40 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej winien od wejścia w życie ustawy, tj. od 2003 roku, określić „w drodze rozporządzenia, wymagany zakres projektu planu zagospodarowania przestrzennego województwa w części tekstowej i graficznej, uwzględniając w szczególności wymogi dotyczące materiałów planistycznych, skali opracowań kartograficznych, stosowanych oznaczeń, nazewnictwa, standardów oraz sposobu dokumentowania prac planistycznych”.

Do końca lipca 2015 roku nie wydano jednak rozporządzenia wykonawczego. Podsekretarz stanu w MTBiGM Piotr Styczeń w piśmie z dnia 3 października 2012 r., będącym odpowiedzią na interpelację poselską, informował, iż brak przedmiotowego rozporządzenia „nie stanowi przeszkody dla władz samorządowych wszystkich województw w sporządzaniu kolejnych edycji planów zagospodarowania przestrzennego województw”, zaś „ich przygotowanie odbywa się w oparciu o przepisy ustawowe”, a „brak przedmiotowego rozporządzenia nie wywołuje [...] spowolnienia realizowania potencjalnych inwestycji [...]”¹⁰!

Z kronikarskiego obowiązku dodać należy, że projekt rozporządzenia od dnia 21 sierpnia 2014 r. jest obecny na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji (RCL)¹¹ i do końca lipca 2015 r. podlegał opiniowaniu.

Drugi typ zaniechań legislacyjnych w zakresie systemowej ochrony ładu przestrzennego dotyczy niedostrzegania przez ustawodawcę potrzeby zmian prawa w zakresie doprecyzowywania istniejących już zapisów ustaw lub rozporządzeń, których istnienie generuje w codziennej praktyce stosowania prawa (oraz w orzecznictwie) znaczące problemy interpretacyjne.

Przykład czwarty – realizacja wielkopowierzchniowych obiektów handlowych na obszarze gminy w sytuacji braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹²

Zgodnie z artykułem 59 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym „zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, polegająca na budowie obiektu budowlanego [...], wymaga ustalenia, w drodze decyzji, warunków zabudowy”. Jednocześnie w myśl art. 10 ust. 2 pkt 8 w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy¹³ określa się w szczególności „obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów

¹⁰ Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, z upoważnienia Ministra, na interpelację nr 9081 w sprawie niezrealizowanego rozporządzenia do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dostęp: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=5667D428> (odczyt: 11.08.2015).

¹¹ Projekt na stronie internetowej RCL, dostęp: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/238842> (odczyt: 11.08.2015).

¹² Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (MPZP) w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy o p.z.p.

¹³ Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, o którym mowa w art. 9 ust.1 ustawy o p.z.p. (zwane dalej studium).

odrębnych, w tym obszary wymagające [...] rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 400 m² [...]”¹⁴. Problem w tym, że pomimo wieloletniego obowiązywania ww. przepisów w krajowym systemie prawa do dziś brak jakichkolwiek regulacji „odrębnych” nakazujących sporządzanie planu miejscowego dla handlowych obiektów wielkopowierzchniowych. Stąd znacząca ich ilość realizowana była przez ponad dziesięć lat w oparciu o decyzję lokalizacyjną o WZ. Możliwość ich realizacji w tym trybie potwierdzały władze wielu gmin, samorządowe kolegia odwoławcze oraz sądy administracyjne w stosownych decyzjach i wyrokach.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie, w wyroku z dnia 25 lutego 2010 r.¹⁵, również stwierdził, że „nie ma w systemie polskiego prawa takiego przepisu, odrębnej ustawy, która nakładałaby obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów, na których mają być realizowane obiekty handlowe o powierzchni sprzedażnej powyżej 400 m²”. W dniu 26 października 2011 r., w wyniku skargi kasacyjnej, wyrok ten został jednak zmieniony orzeczeniem Naczelnego Sądu Administracyjnego. Według NSA „obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów rozmieszczenia wielkopowierzchniowych obiektów handlowych wynika z regulacji art. 10 ust. 2 pkt 8 w zw. z ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepis art. 62 ust. 2 niniejszej ustawy obliguje organ do zawieszenia postępowania administracyjnego do czasu uchwalenia planu, jeżeli wnioski o ustalenie warunków zabudowy dotyczy obszaru, w odniesieniu do którego istnieje obowiązek sporządzenia planu miejscowego”.

Nie wchodząc w polemikę co do słuszności wyводу NSA, należy zauważyć, iż istotą problemu jest działanie ustawodawcy, który narzucając obowiązek wskazania lokalizacji handlowych obiektów wielkopowierzchniowych w studium i MPZP, jednocześnie nie wprowadził jednoznacznie obowiązku sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów, na których mają być realizowane obiekty handlowe. Orzeczenie NSA, choć słuszne z punktu widzenia ochrony ładu przestrzennego, stanowi jednak przykład słabości obowiązującego prawa, w którym sąd administracyjny, w zastępstwie ustawodawcy, podejmuje się daleko idącej interpretacji nierozstrzygniętych w prawie kwestii planowania przestrzennego gmin. Co więcej, interpretacja ta, choć znacząca dla orzecznictwa w innych analogicznych kwestiach, nie posiada jednak charakteru interpretacji wiążącej. Podkreślić zatem należy, że zamieszanie wywołane wyrokiem NSA i niepewność wielu gminnych władz co do sposobu postępowania w podobnych sprawach administracyjnych stanowią w całości efekt zaniechań ustawodawczych w zakresie niezbędnego doprecyzowania przedmiotowej kwestii.

¹⁴ Wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2008 r., sygn. akt K 46/07 (Dz.U. 2008 nr 123 poz. 803) przywrócono określoną pierwotnym brzmieniem ustawy wartość graniczną na 2000 m².

¹⁵ Wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 lutego 2010 r., sygn. akt II SA/Kr 1429/09.

Przykład piąty – niejednoznaczność definicji powierzchni sprzedaży w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Definicja powierzchni sprzedaży zawarta w art. 2 pkt 19 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zakłada, że do powierzchni sprzedaży nie wlicza się powierzchni towarzyszącej „komunikacji” i „ekspozycji”. Tym samym, w myśl ustawowej definicji, powierzchnię sprzedażową może stanowić zarówno powierzchnia całej sali sprzedaży obiektu handlowego, jak i wyłącznie wydzielonych kas, w zależności od interpretacji. Założona ustawą kontrola realizacji obiektów o powierzchni sprzedażowej przekraczającej 2000 m² stała się zatem trudna do realizacji. Wprawdzie po ministerialnej interpretacji¹⁶ linia orzecznictwa w przedmiotowej sprawie została w sposób nieformalny częściowo ujednoczona; co nie zmienia faktu, że nieprecyzyjny zapis ustawy, funkcjonujący od 2003 roku, nigdy nie doczekał się jednoznacznej nowelizacji prawa.

Przykład szósty – możliwość omijania ustaleń planu miejscowego w zakresie dopuszczonej planem powierzchni zainwestowanej i biologicznie czynnej

Rola miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w kształtowaniu ładu przestrzennego gmin jest niepodważalna. Problemem jest jednak funkcjonująca w przepisach prawa relatywnie prosta możliwość omijania przez inwestorów budowlanych zapisów planów miejscowych w odniesieniu do wymaganego procentowo poziomu powierzchni zainwestowania i powierzchni biologicznie czynnej. Dzieje się tak poprzez odpowiednie etapowanie inwestycji. W etapie pierwszym na powierzchni całego posiadanego przez inwestora terenu, położonego w jednym obszarze funkcjonalnym planu miejscowego, planowana jest nowa inwestycja budowlana. Projektowana jest ona tak, by wymagana planem część biologicznie czynna mogła w przyszłości stanowić nowy, niezależny obszar inwestycyjny. Po zrealizowaniu i oddaniu do użytkowania pierwotnej inwestycji opracowywana jest kolejna dokumentacja budowlana obejmująca swymi granicami wyłącznie teren niezainwestowany pierwszego etapu i tym sposobem wielkość powierzchni biologicznie czynnej, ustalonej wymogami planu z każdym kolejnym etapem inwestycji sukcesywnie maleje. Podobny efekt można uzyskać, przyjmując hipotetycznie, że wybrana niezagospodarowana, biologicznie czynna nieruchomość jest kolejno dzierżawiona przylegającym do niej właścicielom nieruchomości sąsiednich, zaś wszystkie nieruchomości znajdują się w jednym obszarze funkcjonalnym planu miejscowego. Pierwszy z sąsiadujących właścicieli realizuje na swoim terenie inwestycję budowlaną, określając teren biologicznie czynny na obszarze dzierżawionym. Po zrealizowaniu inwestycji dzierżawa ustaje, zaś kolejny sąsiad tej samej nieruchomości niezabudowanej zawiera nową umowę dzierżawy i występuje

¹⁶ Odpowiedź z dnia 28 kwietnia 2005 r., podsekretarza stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Pana Andrzeja Bratkowskiego, z upoważnienia Ministra na zapytanie Posła na Sejm Pana Jana Łącznego (pismo znak SPS-0202-3977/05) w sprawie przypadków nadinterpretacji przez duże sieci handlowe prawa w przedmiocie obliczania powierzchni sprzedaży budowanych sklepów, dostęp: <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ4.nsf/main/6E4221DB> (odczyt: 27.10.1013).

o nową decyzję o pozwoleniu na budowę. Tym samym jeden i ten sam teren biologicznie czynny służy kolejno następującym po sobie inwestycjom, omijając w globalnym bilansie wymagane planem wskaźniki inwestycyjne. Rozwiązaniem problemu byłaby zmiana w art. 35 ustawy *Prawo budowlane*, dotycząca sposobu zatwierdzania projektów budowlanych w sposób wymagający sprawdzenia przez organ zatwierdzający projekt budowlany udzielonych uprzednio innych decyzji o pozwoleniu na budowę na terenach sąsiadujących (od dnia wejścia w życie planu miejscowego) pod kątem zachowania wskaźników dla całego obszaru funkcjonalnego planu.

Przykład siódmy – spór prawny co do zakresu obowiązywania wybranych rozporządzeń wykonawczych

Analizując obowiązujące prawo w kontekście możliwości kształtowania ładu przestrzennego przez gminy, warto zwrócić uwagę na toczący się spór prawny co do zakresu obowiązywania wybranych rozporządzeń wykonawczych. Mowa tu o rozporządzeniu w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze¹⁷, oraz o rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać bazy i stacje paliw płynnych¹⁸. Obydwa akty prawa regulują wymagane odległości nowo lokalizowanych cmentarzy lub baz i stacji paliw płynnych od sąsiadujących z nimi nieruchomości, w tym od sąsiadującej zabudowy. Istotą problemu jest spór, czy przedmiotowe zapisy automatycznie oznaczają, że nowo projektowana zabudowa w sąsiedztwie istniejących cmentarzy lub baz i stacji paliw winna być lokalizowana w tych samych odległościach co nowo lokalizowane cmentarze lub bazy i stacje paliw płynnych od sąsiadującej zabudowy. Sprawa nie jest oczywista. Ewoluuje ona na przestrzeni co najmniej dziesięciu ostatnich lat, włącznie z niemającymi mocy wiążącej interpretacjami udzielanymi przez Ministerstwo Zdrowia¹⁹ czy Komendę Główną Państwowej Straży Pożarnej²⁰. Nie rozstrzygając o kierunku właściwej interpretacji, najwyższy czas, by problem uregulować jednoznacznymi zapisami prawa, tak by autorzy planów miejscowych i inwestorzy mogli w sposób bezsporny przyjmować stosowne rozwiązania projektowe.

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz.U. 1959 nr 52 poz. 315).

¹⁸ Obwieszczenie Ministra Gospodarki z dnia 14 sierpnia 2014 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać bazy i stacje paliw płynnych, rurociągi przesyłowe dalekosiężne służące do transportu ropy naftowej i produktów naftowych i ich usytuowanie (Dz.U. 2014 poz. 1853).

¹⁹ Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Zdrowia z upoważnienia Ministra na zapytanie nr 10631 w sprawie zgody na budowę domu mieszkalnego na działce leżącej w sąsiedztwie cmentarza, dostęp: <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/090D98DE> (odczyt: 14.08.1015).

²⁰ Interpretacja przepisów prawa KG PSP z 2012 roku, s. 9, dostęp: http://www.straz.gov.pl/data/other/interpretacje_kg_2012.pdf (odczyt: 26.04.2015).

Przykłady świadomego osłabiania zasad ochrony ładu przestrzennego w tworzonych przepisach obowiązującego prawa

Odnosząc się do zagadnień świadomego osłabiania zasad ochrony ładu przestrzennego w kraju, warto zwrócić uwagę na kilka przykładów bezspornego i świadomego działania ustawodawcy na niekorzyść istniejącego i kształtowanego ładu przestrzennego w Polsce.

Przykład pierwszy – likwidacja miejscowych planów zagospodarowania w myśl ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym²¹

Kamieniem milowym w destrukcji ładu przestrzennego stał się art. 67 ustawy z 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym, nowelizowany w latach 1999 i 2001²². Zgodnie z treścią ustępu 1 i 1a ww. artykułu „Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, obowiązujące w dniu wejścia w życie ustawy, tracą moc po upływie 8 lat od dnia jej wejścia w życie [...]”. W myśl świadomej decyzji ustawodawcy nastąpiła w kraju likwidacja planów zagospodarowania przestrzennego gmin, uchwalonych do końca 1994 roku, zaś w ich miejsce nie wprowadzono obowiązku uchwalenia nowych planów miejscowych zagospodarowania przestrzennego. Ciągłość procesu planowania w gminach została przerwana, a efekty przedmiotowego rozwiązania oddziałują i oddziaływać będą negatywnie przez wiele kolejnych lat.

Przykład drugi – deprecjacja roli urbanisty w myśl ustawy deregulacyjnej z 2014 roku²³

Oslabienie zasad ochrony ładu przestrzennego nastąpić może nie tylko na drodze likwidacji instrumentów planistycznych, lecz także poprzez obniżenie wymagań co do umiejętności osób odpowiedzialnych za wdrażanie tych zasad.

Mowa o likwidacji izby zawodowej urbanistów dokonanej przez Sejm RP w maju 2014 r. wraz z jednoczesną zmianą art. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, obniżającą wymogi prawne stawiane osobom sporządzającym projekty planów zagospodarowania przestrzennego województwa, projekty studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz projekty miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wprowadzoną nowelizacją dopuszczono do sporządzania projektów tych opracowań przez osoby, które posiadają wyłącznie dyplom ukończenia studiów wyższych w zakresie architektury, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej, oraz te osoby, które posiadają dyplom jakiegokolwiek innych studiów wyższych oraz ukończyły studia podyplomowe w zakresie planowania przestrzennego, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej, nie stawiając im jednocześnie wymogu posiadania jakiegokolwiek wcześniejszej praktyki, z wyjątkiem praktyki odbywanej w ramach programu studiów.

²¹ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 1999 nr 15 poz. 139; nr 41 poz. 412, z późn. zm.).

²² A. Jędraszko, *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Unia Metropolii Polskich, Warszawa 2005, s. 442.

²³ Ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz.U. 2014 poz. 768), zwana ustawą deregulacyjną.

Przykład trzeci – rola ustaw szczególnego przeznaczenia w krajowym systemie ochrony ładu przestrzennego

Omawiając zagadnienie świadomego osłabiania zasad ochrony ładu przestrzennego w tworzonym prawodawstwie, nie sposób nie odnieść się do problemu, jakim są specustawy, tj. ustawy szczególnego przeznaczenia. Przykładem takiej ustawy jest ustawa z 2003 roku o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych²⁴. Art. 11i ust. 2 ww. aktu prawa stanowi, że „w sprawach dotyczących zezwolenia na realizację inwestycji drogowej nie stosuje się przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”. Rozwiązanie to, choć korzystne dla tempa realizacji inwestycji drogowej, powoduje, że z formalnego punktu widzenia uchwalone i obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego gmin nie mają jakiegokolwiek mocy wiążącej dla publicznego zarządcy, podejmującego zadanie realizacji nowej drogi publicznej.

Jeszcze dalej poszedł ustawodawca, tworząc ustawę z 2010 roku o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych²⁵. Ustawa, której celem było stworzenie szeregu ułatwień dla tempa realizacji inwestycji telekomunikacyjnych, wprowadziła do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym szczególną zmianę. Zgodnie z nową treścią art. 56 „nie można odmówić ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, jeżeli zamierzenie inwestycyjne jest zgodne z przepisami odrębnymi. Przepis art. 1 ust. 2 nie może stanowić wyłącznej podstawy odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego”.

Powyższy zapis oznacza w praktyce, że elementy szczególnie uwzględniane w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, takie jak „wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury”²⁶ czy też „walory architektoniczne i krajobrazowe”²⁷, nie mogą samodzielnie stanowić podstawy do odmowy udzielenia przez właściwy organ administracji decyzji lokalizacyjnej celu publicznego (ULICP)²⁸ w sytuacji braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Co więcej, zapis zmienionego art. 56 nie dotyczy wyłącznie infrastruktury telekomunikacyjnej, dla której stworzono specustawę z 2010 roku, ale całego celu publicznego! Tym samym ustawa o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych w praktyce uniemożliwiła organom administracji udzielenie odmowy wydania decyzji lokalizacyjnej dla realizacji jakiegokolwiek innej inwestycji celu publicznego niż infrastruktura telekomunikacyjna (tj. np. dla budynku szkoły wyższej, szpitala, komisariatu policji itd.) z uwagi na brak zachowania zasad ładu przestrzennego przy ich planowanej realizacji.

²⁴ Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 marca 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. 2013 poz. 687).

²⁵ Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. 2010 nr 106 poz. 675).

²⁶ Wymóg art. 1 ust. 2 pkt 1 obowiązującej ustawy o p.z.p.

²⁷ Wymóg art. 1 ust. 2 pkt 2 obowiązującej ustawy o p.z.p.

²⁸ Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (ULICP) w rozumieniu art. 4 ust. 2 ustawy o p.z.p.

Przykłady współczesnych krajowych inicjatyw legislacyjnych w kontekście problematyki ochrony i rozwoju ładu przestrzennego

Odnosząc się do możliwości systemowych działań gmin na rzecz ochrony i rozwoju ładu przestrzennego w kontekście prac legislacyjnych ostatnich lat, nie sposób nie odnieść się również do trzech najistotniejszych projektów zmiany prawa, będących w przygotowaniu do końca sierpnia 2015 roku.

Przykład pierwszy – projekt ustawy o związkach metropolitalnych²⁹

Poselski projekt ustawy, wniesiony został do sejmu 30 sierpnia 2013 r. Celem projektu, według jego autorów, było „umożliwienie dostosowania ustroju obszarów metropolitalnych do ich struktury i lokalnej specyfiki”³⁰. Projekt zezwala jednostkom samorządów, które z uwagi na swe wzajemne położenie i uwarunkowania społeczno-ekonomiczne posiadają taką możliwość, na tworzenie dobrowolnych, lecz sformalizowanych związków, na czele których stałoby zgromadzenie (art. 18), wybierane w powszechnym głosowaniu, oraz wyłaniany ze zgromadzenia zarząd, wykonujący swe zadania przy pomocy Urzędu Metropolitalnego (art. 37). Związek ten powoływałaby Rada Ministrów (art. 4) po uzyskaniu przewidzianej projektem zgody rad gmin, miast na prawach powiatu i powiatów, które potencjalnie miałyby wejść w skład danej metropolii (art. 6). Związek metropolitalny byłby odpowiedzialny za ład przestrzenny i rozwój, gospodarkę odpadami oraz organizowanie komunikacji zbiorowej w metropolii (art. 11). Opcjonalnie mógłby on zarządzać drogami, pod warunkiem ustalenia między gminami wzajemnych rozliczeń finansowych (art. 52). Projekt ustawy nie podejmuje jednak problematyki organizacji służby zdrowia i oświaty na terenie metropolii. Koncepcja pociąga za sobą dodatkowe koszty, szacowane dla budżetu państwa na ok. 600 mln zł³¹.

Projekt w zakresie dbałości o ład przestrzenny wprowadza ważną instytucję „ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego, dla całego obszaru metropolitalnego”³², zwaną „studium metropolitalnym”, w ramach którego winny być określone między innymi „maksymalne powierzchnie przeznaczone pod zabudowę, z podziałem na rodzaje zabudowy oraz gminy”.

W zakresie prowadzonych prac legislacyjnych tym dużym i znaczącym systemowo projektem zajmowano się jedynie na trzech posiedzeniach komisji sejmowych w 2014 roku i trzykrotnie w lipcu 2015 roku, prezentując 4 sierpnia 2015 r., w ramach finalnego sprawozdania (druk sejmowy nr 3729), gotowy projekt.

²⁹ Poselski projekt o związkach metropolitalnych (pierwotna nazwa „o powiecie metropolitalnym”), dostęp: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3729> (odczyt: 17.08.2015).

³⁰ Uzasadnienie do poselskiego projektu o powiecie metropolitalnym, s. 22, dostęp: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2107> (odczyt: 17.08.2015).

³¹ Informacja na stronie internetowej TVP Parlament o wypowiedzi Premier Rządu RP z dnia 29.06.2015 r. na temat kosztów wprowadzenia ustawy w życie, dostęp: <http://www.tvpparlament.pl/aktualnosci/ustawa-metropolitalna-powinna-stac-sie-prawem-przed-koncem-kadencji-sejmu/20663246> (odczyt: 12.08.2015).

³² Zapis wprowadzony w art. 68 projektu dodający w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym art. 37f dotyczący „studium metropolitalnego”.

Niestety, w projekcie pojawiają się niejasności, np. co do zakresu jednoznacznego rozdziału kompetencji pomiędzy tworzonym urzędem metropolitalnym i innymi istniejącymi już organami administracji samorządowej. W szczegółowej analizie zapisów wątpliwości budzi m.in. proponowana zmiana art. 12 obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Według art. 68 ust. 5 projektu, jeśli rada gminy nie uchwali w studium lub w jego zmianie obszarów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu metropolitalnym, ujętych w ramowym studium związku metropolitalnego, wojewoda „wzywa radę gminy do uchwalenia studium lub jego zmiany w wyznaczonym terminie. Po bezskutecznym upływie tego terminu wojewoda sporządza miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo jego zmianę dla obszaru, którego dotyczy zaniechanie gminy, w zakresie koniecznym dla możliwości realizacji inwestycji celu publicznego, oraz wydaje w tej sprawie zarządzenie zastępcze. Przyjęty w tym trybie plan wywołuje skutki prawne [...]”. Czytając powyższy zapis, domniemywać można, że ustawodawca pomylił problematykę sporządzania studium z problematyką sporządzania planu miejscowego, tworząc przepis, którego realizacja w przypadku uchwalenia projektu okaże się niewykonalna. Zapisy o realizacji miejscowego planu, w artykule dotyczącym tworzenia gminnego studium, nie mają bowiem żadnego uzasadnienia, a realizacja MPZP niezgodnego ze studium wymagałaby oddzielnej zmiany art. 15 ustawy o p.z.p., której to zmiany nie zaproponowano projektem.

Oznacza to również, że planowana projektem dbałość o ład przestrzenny związku metropolitalnego może stać pod znakiem zapytania.

Przykład drugi – projekt ustawy o rewitalizacji

Projekt ustawy z dnia 23 lipca 2015 r. o rewitalizacji, uchwalony przez sejm, prawdopodobnie stanie się wkrótce obowiązującym aktem prawa³³.

Ustawa społecznie ważna tworzy instrumenty negocjacyjne, planistyczne i ekonomiczne do rewitalizacji szeroko rozumianych obszarów zdegradowanych. Rewitalizacja, w myśl definicji artykułu 2, „stanowi proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki, skoncentrowane terytorialnie, prowadzone przez interesariuszy rewitalizacji na podstawie gminnego programu rewitalizacji”. Obejmować będzie „obszar gminy znajdujący się w stanie kryzysowym z powodu koncentracji negatywnych zjawisk społecznych, w szczególności bezrobocia, ubóstwa, przestępczości, niskiego poziomu edukacji lub kapitału społecznego” (art. 9 ust. 1). Obszar rewitalizacji może ponadto powstać na terenach występowania negatywnych zjawisk:

- gospodarczych, tj. o niskim stopniu przedsiębiorczości;
- środowiskowych, tj. obejmujących przekroczenie standardów jakości środowiska;

³³ Projekt ustawy z dnia 23 lipca 2015 r. o rewitalizacji uchwalony przez sejm, na dzień 4 września 2015 r. oczekiwał rozpatrzenia przez sejm poprawek senatu i decyzji prezydenta RP, dostęp: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3594>

- przestrzenno-funkcjonalnych, tj. o niewystarczającym wyposażeniu w infrastrukturę techniczną i społeczną;
- technicznych, tj. o zdegradowanym stanie technicznym istniejących obiektów budowlanych, w tym mieszkaniowych (art. 9 ust. 1 pkt 1-4).

Przygotowanie, koordynowanie i prowadzenie rewitalizacji (art. 3) stanowić będzie fakultatywne zadanie własne gmin. Rewitalizacja prowadzona będzie w oparciu o gminne programy rewitalizacji (GPR), na podstawie uchwały Rady Gminy stanowiącej akt prawa miejscowego (art. 11 i 13). W uchwale tej gmina ma prawo wprowadzić prawo pierwokupu wszystkich znajdujących się na obszarze rewitalizacji nieruchomości oraz ustalić na okres 2 lat zakaz udzielania decyzji lokalizacyjnych (art. 11 ust. 5).

GPR winien zawierać m.in. (art. 15 ust. 1 pkt 13) wskazanie sposobu realizacji tego programu w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, w tym niezbędnych zmian w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, oraz wskazanie niezbędnych zmian w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Projekt zakłada możliwość uchwalenia „miejscowego planu rewitalizacji” poprzez dodany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym art. 37f ust. 1. Istotną część projektu stanowią również zasady wsparcia inwestycyjnego procesów rewitalizacyjnych ze środków publicznych (art. 27-35) oraz zmiany w obowiązujących ustawach, takich jak ustawa *Prawo budowlane*, ustawa o gospodarce nieruchomościami czy wspomniana powyżej ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Choć podejmowana problematyka jest bardzo ważna, już wstępna analiza ustawy budzi wątpliwości co do jednoznaczności zawartych w niej sformułowań. Zmieniana artykułem 39 ustawy definicja celu publicznego, zawarta w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami³⁴, nadal zawiera definicję o „budowie i utrzymywaniu pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, sądów i prokuratur państwowych szkół wyższych, szkół publicznych, a także publicznych: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych i obiektów sportowych”. Zapis ten uniemożliwia organom administracji jednoznaczne kwalifikowanie do inwestycji celu publicznego budowy dróg wewnętrznych, parkingów i instalacji infrastruktury technicznej towarzyszącej wspomnianej „budowie pomieszczeń”. Zmiana sformułowania „pomieszczeń” na „obiekty” rozwiązałaby problem.

Proponowana w art. 41 zmiana ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadza w jej artykule 10 ust. 2 obowiązek „szacowania chłonności położonych na terenie gminy, obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę [...] rozumianą jako możliwość lokalizowania na tych obszarach nowej zabudowy, wyrażoną w powierzchni użytkowej zabudowy, w podziale na funkcje zabudowy”. Zmiana ustawy nie wprowadza jednak zasad dokonywania tego szacunku na etapie opracowywania gminnego studium, co spowoduje, że każda z gmin będzie szacować w oparciu o samodzielnie wymyślone wskaźniki.

³⁴ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2015 poz. 782, 985 i 1039).

Ustawa również nie definiuje pojęcia powierzchni użytkowej i nie odnosi tego pojęcia do innych istniejących, różnorodnych definicji prawnych tej powierzchni. W skrótovej analizie ustawy warto także zwrócić uwagę na czas potrzebny w polskim parlamencie do uchwalenia omawianej ustawy. Po upływie zaledwie 3 tygodni od momentu wpłynięcia projektu do sejmu, w dniu 2 lipca 2015 r., był on już uchwalony i skierowany do senatu, zaś w dniu 7 sierpnia ustawa z kilkoma poprawkami senackimi³⁵ ponownie wróciła do niższej izby parlamentu.

Przykład trzeci – projekt z dnia 8 lipca 2015 r. ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym³⁶

Projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw to jak na razie dokument przygotowany przez Rządowe Centrum Legislacyjne i skierowany do prac sejmowych. Zawiera on wiele propozycji nowych regulacji prawnych z myślą o zwiększeniu ładności przestrzennej i partycypacji społecznej w tworzonych dokumentach planistycznych. W uzasadnieniu do projektu ustawy³⁷ sformułowano następujące cele przyświecające jego tworzeniu:

1. „Przekierowanie strumienia inwestycji budowlanych na tereny przygotowane do zabudowy i wyposażone w infrastrukturę techniczną i społeczną”.
2. „Zwiększenie kontroli społecznej w procesie planowania przestrzeni”.
3. „Wzmocnienie planowego gospodarowania przestrzenią oraz wzmocnienie powiązania polityki przestrzennej gminy (studium) z jej realnymi potrzebami [...]”.
4. „Określenie zasad efektywnego gospodarowania przestrzenią, w tym zasad miasta zwartej, niskoemisyjnego, przyjaznego pieszym i rowerzystom”.
5. „Stworzenie prawnych uwarunkowań do powstania prawidłowej relacji przychodów i kosztów gmin związanych z ich działaniami planistycznymi”.
6. „Podniesienie jakości planów miejscowych i usprawnienie procesu ich uchwalania [...]”.

Uznając powyższe cele za słuszne, warto zwrócić uwagę na wprowadzany projektem szereg obostrzeń w możliwościach inwestycyjnych na terenach nieobjętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Obiektami, dla których nie będzie możliwe wydanie decyzji o WZ, będą wielkopowierzchniowe obiekty handlowe (o powierzchni sprzedażowej powyżej 2000 m²), co stanowić będzie równocześnie doprecyzowanie przepisów prawa generujących problem opisany w ramach przykładu czwartego, pkt 2.1. Bez miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie będzie możliwa realizacja instalacji odnawialnych źródeł

³⁵ Uchwała Senatu RP w sprawie ustawy o rewitalizacji, druk nr 3825, dostęp: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3825> (odczyt: 01.09.2015).

³⁶ Projekt z dnia 8 lipca 2015 r. ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw przygotowywany przez Rządowe Centrum Legislacyjne, dostęp: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12271105> (odczyt: 25.07.2015).

³⁷ Uzasadnienie do projektu ustawy, s. 6-7, dostęp: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12271105/12282759/dokument175238.pdf> (odczyt: 16.08.2015).

energii innych niż mikroinstalacje³⁸, tj. o mocy powyżej 40 kW. Będzie to powtórna próba uchwalenia przez sejm regulacji, którą parlament odrzucił już wcześniej w ustawie o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (przykład pierwszy, pkt 2.1).

Projekt, wbrew zapisom celu 6, nie przewiduje szybszej procedury uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, choć – co ważne – ograniczy możliwości indywidualnych roszczeń względem gminy, w przypadku uchwalenia w planie zakazu zabudowy na terenach obecnie nieużytkowanych (art. 36). Wprowadza on również inne ograniczenia w możliwości uzyskania decyzji lokalizacyjnej o WZ. Decyzja ta nie będzie mogła zostać wydana, jeśli planowana inwestycja wymagać będzie rozbudowy którejkolwiek sieci infrastruktury technicznej z wyjątkiem przyłączy. Uzyskanie decyzji o WZ nie będzie możliwe również dla jakiegokolwiek inwestycji na terenie publicznym, objętym jakąkolwiek inną decyzją lokalizacyjną czy też w stosunku do inwestycji wymagającej uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (art. 61). Znacząco zaostrożono kryteria tzw. dobrego sąsiedztwa umożliwiającego wydanie decyzji lokalizacyjnej, nakazując m.in., by wszystkie działki obejmowane wnioskiem o WZ miały dostęp do drogi publicznej lub istniejącej drogi wewnętrznej nie węższej niż 5 m. Co więcej, mimo że nowo wydawane decyzje lokalizacyjne będą musiały być zgodne ze studium gminy, to i tak ważność ich byłaby limitowana do okresu dwóch lat, zaś dotychczas udzielone bezterminowo decyzje administracyjne o WZ straciłyby swą ważność po upływie 2 lat od wejścia w życie ustawy.

Projekt budzi szereg wątpliwości, takich jak m.in. zaproponowana, czasochłonna procedura stwierdzania zgodności wnioskowanej decyzji o WZ z gminnym studium, poprzez stosowną uchwałę Rady Gminy (art. 60). Całkowicie nieuzasadnione wydaje się ograniczenie możliwości rozbudowy lub przebudowy istniejących budynków, na podstawie decyzji o WZ, wyłącznie do realizacji jednokrotnej!

Analogicznie jak w obu prezentowanych powyżej projektach tworzonych ustaw, warto też zauważyć, że cały projekt od momentu zaprezentowania 3 kwietnia 2015 r., po miesięcznych konsultacjach społecznych, doczekał się wersji bliskiej skierowania pod obrady sejmowe już w dniu 8 lipca 2015 r., nie uwzględniając wielu ze słusznych uwag³⁹ zgłoszonych w ramach wspomnianych konsultacji.

Diagnoza problemu planowania przestrzennego gmin – jakość stanowienia prawa i oczekiwania ekonomiczne naprzeciw zasadom ochrony ładu przestrzennego

Obserwując na powyższych przykładach działania polskiego ustawodawcy w obrębie zagadnień strategicznego planowania i ochrony ładu przestrzennego w gminach, trudno nie dostrzec dwóch kluczowych czynników decydujących

³⁸ Mikroinstalacje w rozumieniu art. 2 pkt 13 i 19 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. 2015 poz. 478).

³⁹ Uwagi samorządów w ramach konsultacji publicznych złożone do projektu, dostęp: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12271105/katalog/12282733#12282733> (odczyt: 28.07.2015).

o słabości tych działań. Pierwszym z nich jest nieprecyzyjny i niespójny sposób przygotowywania projektów ustaw i rozporządzeń. W stopniu niedostatecznym analizowane są skutki wdrożenia nowego aktu prawa, zwłaszcza w kontekście jednoznaczności ich stosowania, w tym orzecznictwa sądowego. Prowadzone konsultacje społeczne, trwające najczęściej nie dłużej niż miesiąc, wydają się nie mieć większego wpływu na projektowane ustawy. Ostateczne ustalenie kształtu projektów ustaw, kierowanych pod obrady plenarne sejmiku, następuje po kilku poprzedzających (2-3-godzinnych) posiedzeniach komisji sejmowych, gdzie strona społeczna niemająca wspierającego ją bezpośrednio posła, nie ma możliwości jakiegokolwiek wpływu na kształt projektu. Jednocześnie obrady komisji nierzadko tak znacząco zmieniają konsultowany ze społeczeństwem projekt, że należałoby skierować go po zmianach na ponowne konsultacje. Posiedzenie plenarne sejmiku jest najczęściej formalnością. Większość sejmowa głosuje zgodnie z wcześniejszymi rekomendacjami zarządów swoich klubów poselskich, a ostateczny kształt ustawy zawiera niejednokrotnie nieprecyzyjne zapisy, których uniknięcie byłoby możliwe przy odpowiednio dłuższym procesie analizy skutków.

Dodatkowo, przy braku funkcjonującej w polskim prawie inwestycyjno-budowlanym instytucji wiążącej wykładni prawa, nieprecyzyjne zapisy muszą funkcjonować w codziennych realiach procesu planistycznego i inwestycyjnego, nastrożając licznych problemów interpretacyjnych. Równocześnie projektowanych jest w kraju kilka nowych aktów prawa zmieniających to samo, obowiązujące ustawodawstwo planistyczne (pkt 2.3). Na przykładzie projektów ustawy o związkach metropolitalnych i ustawy rewitalizacyjnej widać, jak obowiązująca ustawa o p.z.p. uzupełniana jest jednocześnie, lecz dwutorowo, o nowy art. 37f, ustanawiający w pierwszym przypadku instrument planu rewitalizacji, zaś w drugim – instrument studium metropolitalnego. Realizowane w ten sposób nieskoordynowane działania znacząco utrudniają osiągnięcie stawianych celów. Jednocześnie tworzony od ponad trzech lat duży, kompleksowy projekt kodeksu budowlano-urbanistycznego (przykład drugi pkt 2.1) zostaje niezgodnie z rozporządzeniem wykonawczym ograniczony do wyłącznej nowelizacji prawa budowlanego.

Drugim czynnikiem słabości planowania przestrzennego i ochrony jego ładu jest sposób postrzegania faktycznej roli i wagi tego planowania przez znaczącą część społeczeństwa i reprezentujących ją parlamentarzystów. Dla władz wielu gmin, obarczonych licznymi obowiązkami ustawowymi i zarazem potrzebami pozyskiwania środków na realizację tych obowiązków, zagadnienie wdrażania ładu przestrzennego jest postrzegane właśnie poprzez zdolność pozyskiwania środków na zadania własne.

Podatki i opłaty stanowiły w 2013 roku średnio 39,7% dochodów własnych gmin, z czego wśród podatków najwyższy udział miał podatek od nieruchomości, i stanowił 29,3%. Drugi pod względem wielkości udziałów w dochodach własnych gmin był ich udział w podatkach PIT i CIT, który w 2013 roku stanowił 35,2% dochodów własnych⁴⁰. Z powyższego jasno wynika, że blisko 65% dochodów wła-

⁴⁰ Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2013 roku*,

snych gmin było z jednej strony pochodną ilości, wielkości i rodzaju nieruchomości na terenie gminy (zwłaszcza zabudowanych jako generujących jednostkowo wyższe podatki⁴¹), z drugiej zaś pochodną ilości osób deklarujących zamieszkanie na terenie danej gminy. Nietrudno zatem zrozumieć dążenie wielu gmin do zwiększenia możliwości inwestycyjnych terenów w obrębie własnych granic administracyjnych i tym samym ilości zamieszkujących je osób. Nie bez znaczenia jest też nacisk samych mieszkańców gmin oraz firm planujących realizację swych inwestycji. Warto wreszcie pamiętać o obowiązującym obecnie kształcie art. 36 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, skutecznie zniechęcającym gminy do uchwalania planów miejscowych zawierających zakazy zabudowy z uwagi na konsekwencje potencjalnych, wysokich roszczeń odszkodowawczych.

Jako pozytywne symptomy potencjalnych zmian dostrzec należy pojawiające się próby wzmocnienia roli miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, wprowadzenia obligatoryjnej zgodności decyzji lokalizacyjnych (WZ) z gminnym studium czy poszukiwanie instrumentów prawnych sprzyjających renowacji obszarów zdegradowanych i zintegrowanemu rozwojowi gmin tworzących metropolię.

Z jednej strony – narasta zdolność identyfikacji problemów planowania przestrzennego oraz troska o postępującą degradację krajobrazu naturalnego i kulturowego, z drugiej zaś – w kraju „na dorobku” próby wzmocnienia narzędzi ochrony ładu przestrzennego mogą być i niejednokrotnie są postrzegane niechętnie, jako zagrożenie dla potencjalnego (szybkiego) zysku osób prywatnych, firm i samych gmin.

Poprzez analogię do teorii potrzeb Abrahama Masłowa⁴² warto postawić tezę, w myśl której kluczowa w planowaniu przestrzennym potrzeba ładu przestrzennego oraz ochrony otaczającego krajobrazu, stanowiąca potrzebę wyższego rzędu, jest na obecnym etapie rozwoju społeczno-gospodarczego kraju powszechnie marginalizowana, niedoceniana lub wręcz postrzegana jako zagrożenie dla potrzeby rzędu niższego, tj. dla możliwości szybszego rozwoju ekonomicznego. W efekcie wyższa potrzeba przegrywała jak dotąd i nadal będzie przegrywać z partykularnymi oczekiwaniami osób, firm i samych samorządów gminnych.

Wynikiem wspomnianego stopnia rozwoju jest też niska zdolność wprowadzania skuteczniejszych rozwiązań legislacyjnych. Słuszne, lecz niedostatecznie przemyślane rozwiązania na rzecz ochrony ładu przestrzennego, prowadzą do wdrażania ustawodawstwa generującego problemy interpretacyjne, zaś wyroki sądowe orzekane na podstawie słabego prawa niejednokrotnie znacząco zmieniają jego sens przyświecający pierwotnie ustawodawcy.

Warszawa 2014, s. 241-242, dostęp:

<https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatdruki/5835/druk/680.pdf> (odczyt: 25.08.2015).

⁴¹ Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 5 sierpnia 2015 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2016 r. (Dz.U. 2015 poz. 735).

⁴² A.H. Maslow, *A Theory of Human Motivation*, "Psychological Review", Vol. 50, No. 4, July 1943, s. 370-396, dostęp: <https://docs.google.com/file/d/0B-5-JeCa2Z7hNjZINDNhOTEtMWNkYi00YmFhLWI3YjUtMDEyMDJkZDExNWRm/edit?pli=1> (odczyt: 02.09.2015).

Potencjał zmian – podsumowanie i wnioski

Podsumowując problematykę skuteczności strategicznego planowania przestrzennego gmin w kontekście istniejącego i projektowanego w Polsce prawa planowania przestrzennego, warto zwrócić uwagę na toczące się obecnie w kraju dwa przeciwstawne procesy. Proces pierwszy dotyczy opisanych w niniejszej pracy działań legislacyjnych osłabiających lub wręcz uniemożliwiających skuteczną ochronę ładu przestrzennego przez jednostki samorządu terytorialnego. Miłowymi krokami w omawianym procesie były m.in. działania legislacyjne obalające istniejące plany miejscowe zagospodarowania przestrzennego gmin (2003 r.) oraz drastycznie obniżające wymagane kwalifikacje względem osób tworzących współczesne opracowania planistyczne (2014 r.).

Proces drugi to proces stopniowej identyfikacji problemu postępującej degradacji krajobrazu i deprecjacji znaczenia ładu przestrzennego w rozwoju gmin. Jest to także proces podejmowanych coraz częściej prób odwrócenia negatywnych zmian. Widać to dobitnie w dokumentach takich jak Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030⁴³ oraz w opisywanych założeniach do projektów ustaw o związkach metropolitalnych i rewitalizacji czy też ustawy o zmianie ustawy o p.z.p. Drugi proces rodzi nadzieję na stopniowy rozwój prac legislacyjnych służących ochronie potrzeb wyższego rzędu. Osiągnięcie celu wymaga jednak podjęcia szeregu działań. Niezbędnym staje się:

- **Zaniechanie licznych, często wprowadzanych zmian ustawodawczych w prawie inwestycyjno-budowlanym** z uwagi na niesprzyjającą procesom planistycznym i inwestycyjnym, tworzoną niestabilność systemu prawnego.
- **Zaniechanie nieskoordynowanych działań ustawodawczych, polegających na równoległym, jednoczesnym procedowaniu różnorodnych zmian tego samego ustawodawstwa budowlano-inwestycyjnego w ramach nowelizacji odrębnych aktów prawa.** Opisane powyżej, jednocześnie i szybko wprowadzane zmiany w krajowym ustawodawstwie planistycznym, wynikające m.in. z projektowanych ustaw o związkach metropolitalnych i rewitalizacji, oraz zmiany ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stanowią najprostszą drogę do uchwalenia rozwiązań niespójnych i obarczonych licznymi problemami interpretacyjnymi.
- **Ograniczenie ilości nadmiernie restrykcyjnych propozycji zmian ustawodawczych.** Dla wprowadzanych zmian na rzecz wzmocnienia ochrony ładu przestrzennego niezbędna staje się jak najszersza przychylność społeczna. Z tego powodu konieczna jest racjonalna polityka minimalizująca ilość generowanych konfliktów. Przykładem zbędnego rozwiązania jest planowane wygaszenie po 2 latach istniejących w obiegu prawnym decyzji lokalizacyjnych o WZ, nawet w sytuacji ich zgodności z gminnym studium. Rozwiązanie to, nie stanowiące istotnego zagrożenia dla ochrony ładu, sprzyjać będzie znacząco powszechnej niechęci społecznej do całości planowanych rozwiązań.

⁴³ Uchwała Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Monitor Polski 2012, poz. 252, s. 167, dostęp: file:///C:/Users/Wojciech/Downloads/KPZK_uchwała_zal_do240_13042012.pdf (odczyt: 01.09.2015).

- **Wprowadzanie zmian ustawodawczych mających na celu jednoznaczne rozumienie i stosowanie obowiązujących aktów prawa.** Ta ewolucyjna potrzeba zmian w obrębie już funkcjonujących przepisów jest niestety powszechnie niedoceniana. Tymczasem jej znaczenie dla kosztów funkcjonowania urzędów administracji i całego społeczeństwa jest kluczowe.
 - **Wprowadzanie działań promocyjnych i edukacyjnych wzmacniających społeczną akceptację zmian i potrzebę ochrony ładu przestrzennego.** Działania te, takie jak chociażby realizacja konkursów architektoniczno-urbanistycznych na rzecz kreacji wysokiej jakości przestrzeni publicznych, stanowić mogą istotne uzupełnienie systemu planowania przestrzennego gmin. Krajobraz i jakość otaczającej przestrzeni, zwłaszcza przestrzeni publicznej, to niepodważalna wartość materialna rzutująca pierwszoplanowo na wartość otaczających ją nieruchomości prywatnych, zaś szerokie, społeczne zrozumienie tej prawdy wydaje się być kluczem do odwrócenia negatywnych tendencji w krajowym procesie tworzenia prawa planowania przestrzennego i ewentualnego sukcesu w jego skutecznej naprawie.
- Prezentowane wyniki badań, zrealizowane w ramach tematu nr A3/2015/DS, zostały sfinansowane z dotacji na naukę przyznanej przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Literatura

1. Buczek G.A., *Bariery procesów inwestycyjno-budowlanych na podstawie praktyki stosowania ustawy o pizp*, III Śląskie Forum Inwestycji, Budownictwa, Nieruchomości Katowice 28 września 2011 r., dostęp: http://www.tup.org.pl/index.php?view=article&view=article&catid=131%3Aartykuly&id=477%3Abariery-procesow-inwestycyjno-budowlanych-mpdst-praktyki-stosowania-ustawy-o-pizp&format=pdf&option=com_content&Itemid=203&lang=pl
2. http://www.igpim.pl/publikacje/str07_1-2/Siemi%C5%84ski.pdf
3. Interpretacja przepisów prawa KG PSP z 2012 roku, dostęp: http://www.straz.gov.pl/data/other/interpretacje_kg_2012.pdf
4. Jędraszko A., *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Unia Metropolii Polskich, Warszawa 2005.
5. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2013 roku*, Warszawa 2014, dostęp: <https://www.senat.gov.pl/download/gfx/senat/pl/senatdruki/5835/druk/680.pdf>
6. Maslow A.H., *A Theory of Human Motivation*, "Psychological Review", Vol. 50, No. 4, July 1943, dostęp: <https://docs.google.com/file/d/0B-5-JeCa2Z7hNjZINDNhOTEtMWNkYi00YmFhLWI3YjUtMDEyMDJkZDExNWRm/edit?pli=1>
7. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 marca 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. 2013 poz. 687).
8. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 lutego 2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2015 poz. 199).
9. Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 5 sierpnia 2015 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych w 2016 r. (Dz.U. 2015 poz. 735).

10. Obwieszczenie Ministra Gospodarki z dnia 14 sierpnia 2014 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu rozporządzenia Ministra Gospodarki w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać bazy i stacje paliw płynnych, rurociągi przesyłowe dalekosiężne służące do transportu ropy naftowej i produktów naftowych i ich usytuowanie (Dz.U. 2014 poz. 1853).
11. Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, z upoważnienia Ministra, na interpelację nr 9081 w sprawie niezrealizowanego rozporządzenia do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dostęp: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=5667D428>
12. Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Zdrowia z upoważnienia Ministra na zapytanie nr 10631 w sprawie zgody na budowę domu mieszkalnego na działce leżącej w sąsiedztwie cmentarza, dostęp: <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/090D98DE>
13. Odpowiedź z dnia 28 kwietnia 2005 r., podsekretarza stanu w Ministerstwie Infrastruktury, z upoważnienia Ministra na zapytanie Posła na Sejm Pana Jana Łącznego (pismo znak SPS-0202-3977/05) w sprawie przypadków nadinterpretacji przez duże sieci handlowe prawa w przedmiocie obliczania powierzchni sprzedaży budowanych sklepów, dostęp: <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ4.nsf/main/6E4221DB>
14. Poselski projekt o związkach metropolitalnych, druk sejmowy 3729, dostęp: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3729>
15. Projekt rozporządzenia w sprawie projektu planu zagospodarowania przestrzennego województwa, dostęp: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/238842>
16. Projekt ustawy z dnia 23 lipca 2015 r. o rewitalizacji uchwalony, druk sejmowy 3594, dostęp: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=3594>
17. Projekt z dnia 8 lipca 2015 r. ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw przygotowywany przez Rządowe Centrum Legislacyjne, dostęp: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12271105>
18. Rozporządzenie Ministra Gospodarki Komunalnej z dnia 25 sierpnia 1959 r. w sprawie określenia, jakie tereny pod względem sanitarnym są odpowiednie na cmentarze (Dz.U. 1959 nr 52 poz. 315).
19. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2012 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego (Dz.U. 2012 poz. 856).
20. Siemiński W., *Cele i zasady partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym – przegląd literatury*, „Człowiek i Środowisko” 2007, nr 31(1-2).
21. *System planowania przestrzeni w Polsce. Czyli o tym co to jest planowanie przestrzenne, jakie dokumenty je regulują, kto je uchwała i co zawierają*, Zespół ds. konsultacji społecznych Polskiego Towarzystwa Socjologicznego, dostęp: <http://www.pts.org.pl/omdo/wp-content/uploads/2012/02/System-planowania-przestrzeni-w-Polsce.pdf>
22. Uchwała Nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Monitor Polski 2012, poz. 252, dostęp: file:///C:/Users/Wojciech/Downloads/KPZK_uchwala_zal_do240_13042012.pdf
23. Uchwała Senatu RP w sprawie ustawy o rewitalizacji, druk nr 3825, dostęp: <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3825>
24. *Ustawa metropolitalna powinna stać się prawem przed końcem kadencji Sejmu*, TVP Parlament, dostęp: <http://www.tvpparlament.pl/aktualnosci/ustawa-metropolitalna-powinna-stac-sie-prawem-przed-koncem-kadencji-sejmu/20663246>
25. Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych (Dz.U. 2003 nr 80 poz. 721, z późn. zm.).
26. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. 2009 nr 151 poz. 1220, z późn. zm.).
27. Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. 2015 poz. 478).

28. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2015 poz. 782, 985 i 1039).
29. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. 2015 poz. 774).
30. Ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz.U. 2010 nr 106 poz. 675).
31. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 1999 nr 15 poz. 139; nr 41 poz. 412, z późn. zm.).
32. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane* (Dz.U. 1994 nr 89 poz. 414, z późn. zm.).
33. Ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz.U. 2014 poz. 768).
34. Uwagi samorządów do projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w ramach konsultacji publicznych złożone do projektu, dostęp: <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12271105/katalog/12282733#12282733>
35. Uzasadnienie do poselskiego projektu o powiecie metropolitalnym, druk sejmowy 2107, dostęp: <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2107>
36. Uzasadnienie projektu ustawy, dostęp: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12271105/12282759/dokument175238.pdf>
37. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 lipca 2008 r., sygn. akt K 46/07 (Dz.U. 2008 nr 123 poz. 803).
38. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 25 lutego 2010 r., sygn. akt II SA/Kr 1429/09.

EFFICIENCY OF A STRATEGIC COMMUNAL SPATIAL PLANNING PROCESS IN THE CONTEXT OF EXISTING AND NEWLY PROPOSED POLISH SPATIAL PLANNING LEGISLATION

Abstract: One of the major fields of the communal strategic management process is the field of a spatial planning. This particular field bears the great potential of possible opportunities for local development but it is also strongly combined with additional costs for community budget, which can derive from bad or unsuitable spatial planning decisions. Both, strengths and weaknesses of ongoing spatial planning process in every individual community are mainly determined by polish current legislation. Chosen existing and newly proposed regulations of polish spatial planning law of the past few years, as well as the actual and potential effects of these regulations, became the subject of the detail analysis.

As the result, thesis based on Abraham Maslow's theory was formulated. According to this thesis, at the present level of polish social and economical stage of development, the actual need for proper law of spatial development and harmony is widely underestimated by the society or even regarded as a threat to another need of fast, potential, economical profit. As the effect, the first need looses against the other in the process of polish spatial planning law creation.

The importance of this phenomenon can however be decreased in the future. In order to do so, changes in polish legislation must become much more rational i.e. of a much smaller number and be much more precise. Moreover, the actual value of every real estate is mainly determined the quality of its surrounding. Wide understanding of this simple truth by the polish society can reverse negative tendencies in the process of spatial planning law creation and become a turning point in strategic spatial planning of Poland.

Keywords: spatial planning problems, changes of legislation, economy of spatial harmony, value of landscape



WŁADZE GMINY A WSPÓLNOTA LOKALNA: DEMOKRATYZACJA ZARZĄDZANIA PUBLICZNEGO I PARTYCYPACJA SPOŁECZNA W PROCESACH DECYZYJNYCH

Radosław G. Ostalkiewicz

Gmina Jaworze

Streszczenie: Celem niniejszego artykułu jest potrzeba rozważenia następującej tezy: stymulowanie szerokiej aktywności społecznej i obywatelskiej przez administrację gminną stanowi wzmocnienie współpracy publiczno-społecznej w procesach zarządzania rozwojem lokalnym.

Słowa kluczowe: partycypacja społeczna, gmina obywatelska, demokratyzacja zarządzania gminą

Partycypacja społeczna drogą do demokratyzacji lokalnego życia publicznego

W dzisiejszych czasach coraz ważniejsze znaczenie przypisuje się demokratyzacji procesów stymulowania rozwoju lokalnego, postulującej oparcie ich o zasady partnerstwa i partycypacji społecznej oraz uwzględniania racji wszystkich podmiotów w układzie lokalnym. W literaturze przedmiotu możemy znaleźć i takie stwierdzenie, że „partycypacyjne zarządzanie publiczne jest obecnie uznawane za najwyższą formę ewolucyjnego zarządzania w administracji rządowej i samorządowej”¹. Prowadzi to wprost do przekształcania się funkcji władczej (kierowniczej) aparatu władzy lokalnej w funkcję koordynacyjną i profilującą – szczególnie tam, gdzie chodzi o zarządzanie strategiczne rozwojem. Postuluje się, aby procesy programowania o charakterze strategicznym były głęboko uspołecznione – oznacza to, że należy zaangażować w nie szerokie grono beneficjentów rozwoju, w szczególności przedstawicieli otoczenia gminy, sektora gospodarczego, organizacji społecznych, a przede wszystkim samych mieszkańców.

Pojawia się zatem pytanie: dlaczego? W procesach zarządzania rozwojem terytorialnym istotną rolę odgrywa bowiem współdziałanie władz samorządowych z innymi podmiotami z sektora publicznego, prywatnego i społecznego, zaś podstawowymi wyzwaniem w tym zakresie stają się: partycypacja obywatelska,

¹ E. Jastrzębska, P. Legutko-Wielgus, *Partycypacja w obszarach funkcjonalnych (przykład Metropolii Poznań)*, [w:] *Problemy zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, red. B. Banachowicz, K. Wojtaszczyk, M. Żak-Skwierczyńska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 239.

upodmiotowienie i udział społeczności lokalnej w zarządzaniu sprawami lokalnymi, w tym zaangażowanie mieszkańców w realizację polityki rozwoju lokalnego.

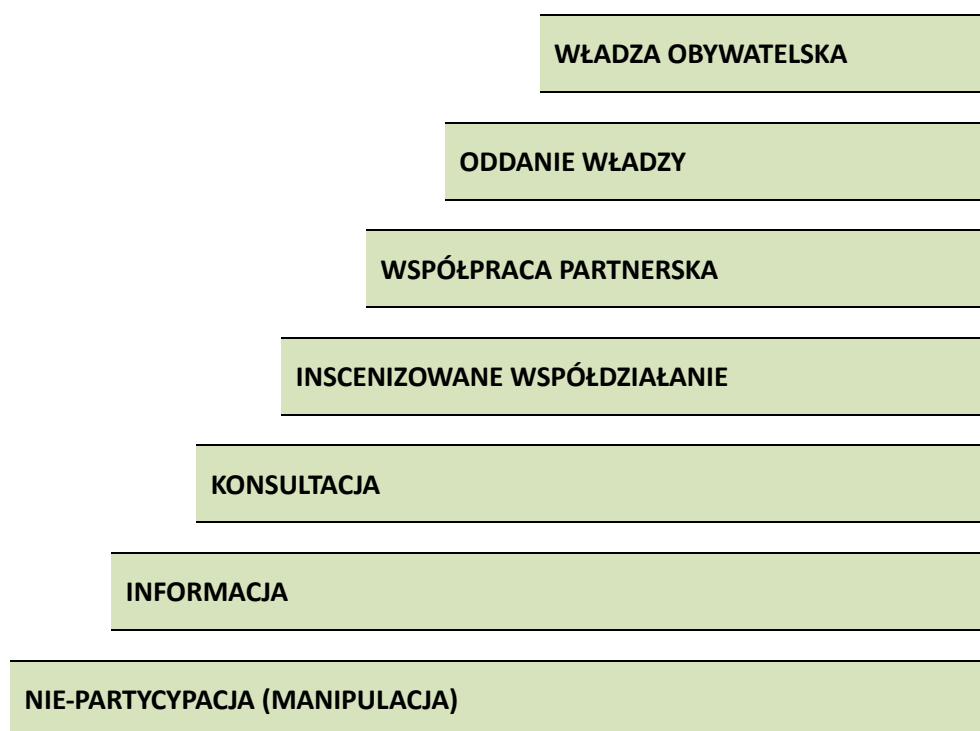
W polskiej tradycji politycznej i administracyjnej – w przeciwieństwie do państw zachodnich – partycypacja społeczna to pojęcie relatywnie nowe, choć już w 1973 roku Organizacja Narodów Zjednoczonych wyraźnie podkreślała istotę demokratyzacji procesów zarządzania w toku rozwoju kraju i regionów. Rada Ekonomiczna i Społeczna ONZ w rezolucji 1746/LIV z 16 maja 1973 r. postulowała między innymi, aby na wszystkich poziomach przedstawiciele całego społeczeństwa bardziej aktywnie brali udział w wytyczaniu kierunków i realizacji polityki rozwoju w celu dokonania reform warunkujących postęp społeczny². W czasach PRL realizacja tego postulatu była nieosiągalna – szczególnie że w ówczesnych czasach w Polsce nie istniał samorząd terytorialny, a administracja terenowa była częścią jednolitego aparatu centralnego. Niemniej restytucja samorządu terytorialnego w 1990 roku – opisywana słusznie jako największy sukces reform ustrojowych w Polsce tamtych lat – nie do końca uwzględniała jednak możliwość wykorzystania instrumentów współuczestnictwa obywatelskiego w procesach rządzenia lokalnego. W prawodawstwie samorządowym możliwość konsultowania spraw szczególnie istotnych dla gminy zapisana została dopiero w 1996 roku, co było pewnie pokłosiem przyjęcia dwa lata wcześniej Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (Dz.U. 1994 nr 124 poz. 607), która w art. 3 stanowi m.in., że „samorząd terytorialny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych [...] do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców”.

Istotnym wyzwaniem dla nowoczesnej administracji na każdym szczeblu terytorialnym jest zapewnienie rzeczywistego wpływu mieszkańców na procesy rządzenia. Częstokroć bowiem zdarza się, że partycypacja społeczna ma charakter formalny czy pozorowany – celem samym w sobie staje się spełnienie warunku uczestnictwa społeczności w podjęciu danej decyzji, który jest obowiązkiem prawnym, nie zaś zamiaru faktycznego włączenia danej grupy społecznej w obszar zarządzania. Już w 1969 roku Sherry S. Arnstein zaproponowała teoretyczny model procesu demokratyzacji zarządzania sprawami publicznymi, biorąc pod uwagę stopień intensywności partycypacji obywatelskiej w procesie sprawowania władzy (rysunek 1), nie dający jednak odpowiedzi na pytanie o różnice pomiędzy poszczególnymi szczeblami, tudzież ich zastosowanie w rzeczywistości polityczno-prawnej.

Demokratyzacja procesów lokalnego zarządzania sprawami publicznymi oznacza włączenie do systemu prawa trzech zasad – partycypacji społecznej, partnerstwa oraz subsydiarności. Pierwsza z nich wiąże się z zapewnieniem udziału w procesie podejmowania decyzji wszystkich, którzy mogą być potencjalnie zainteresowani rozstrzygnięciem w konkretnej kwestii, np. ze względu na skutki realizowanych przez władzę działań. W tym zakresie podmioty władzy lokalnej muszą odpowiednio zaplanować i przeprowadzić proces decyzyjny zapewniający aktywne uczestnictwo w nim obywateli, w szczególności dotyczy to ilości i jakości udo-

² K. Skalski, *Szanse i zagrożenia programów rewitalizacji*, [w:] *Wykluczenie. Rewitalizacja. Spójność społeczna*, red. L. Frąckiewicz, Wydawnictwo Naukowe Śląsk, Katowice-Warszawa 2004, s. 95.

stępnianej wiedzy o istocie danego problemu, jak i korzyści oraz kosztów rozważanego rozwiązania. Fundamentalne znaczenie w tym zakresie ma jednak informacja zwrotna z zastosowanych mechanizmów partycypacyjnych na temat efektów podjętych działań, uwzględnionych postulatów i uwag oraz powodów, które stanowiły podstawę ich odrzucenia. Druga z zasad postuluje z kolei budowanie partnerstw lub koalicji na rzecz rozwoju lokalnego pomiędzy instytucjami sektorów publicznego, prywatnego i społecznego, z kolei ostatnia z nich jest swoistym wezwaniem do decentralizacji i dekoncentracji zadań lokalnych, które mogą być z powodzeniem realizowane przez organizacje pozarządowe lub samych mieszkańców³. Taka polityka współzrządzenia lokalnego jest z jednej strony zgodna z zasadami płynącymi z nurtów *New Public Management* oraz *good governance*, przyczyniając się jednocześnie do budowania kultury politycznej opartej na wielopłaszczyznowym partnerstwie lokalnym oraz czynnym udziale obywateli w decydowaniu o sprawach ich dotyczących.



Rysunek 1. Drabina partycypacji społecznej według Sherry Arnstein

Źródło: Opracowanie na podstawie: P. Nanz, M. Fritsche, *Handbuch Bürgerbeteiligung. Akteure und Verfahren. Chancen und Grenzen*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2012, s. 23

³ *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, red. T. Markowski, M. Turała, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 27-29.

Narzędzia społecznienia procesów decyzyjnych na szczeblu lokalnym

Pojęcie gminy częstokroć błędnie i nad wyraz przypisywane jest jej instytucjom – wójtowi, burmistrzowi czy prezydentowi miasta oraz wybranym radnym. Często zapomina się o prawdziwej treści tego terminu – zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2015 poz. 1515) to właśnie mieszkańcy z mocy samego prawa tworzą wspólnotę samorządową. Jedynym warunkiem, który należy spełnić, by „uzyskać członkostwo w tym klubie”, to zamieszkiwanie na danym terytorium.

Konstytucja RP, odwołując się już w Preambule m.in. do współdziałania władz, dialogu społecznego i zasady pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot, stawia te zasady w centrum ustroju prawno-politycznego Polski. Tym samym podmiotem władzy lokalnej nie są w pierwszym rzędzie przytoczone wcześniej organy wykonawcze i stanowiące gminy, ale mieszkańcy, którym winno przysługiwać prawo wypowiedzania się w istotnych dla nich sprawach. Nie oznacza to jednak rezygnacji z systemu władzy przedstawicielskiej, ale jej istotne wzmocnienie. Jak bowiem wskazuje J. Bogumil, zasadniczym celem tworzenia „gminy obywatelskiej” jest pozyskanie akceptacji społecznej dla działań administracji, poszerzenie udziału obywateli w życiu społeczno-gospodarczym danej miejscowości, demokratyzacja procesów zarządzania, budowanie solidarności społecznej, a także gwarancja efektywności budżetowej oraz efektywności realizacji celów politycznych przy zapewnieniu transparentności gospodarki lokalnej⁴.

Susanne Pickel definiuje partycypację polityczną jako wszelkiego rodzaju aktywność obywateli skierowaną na wywieranie bezpośredniego lub pośredniego wpływu na decyzje władz na różnym poziomie terytorialnym. Są to zatem działania pisemne i niepisemne, konwencjonalne i niekonwencjonalne, legalne i nielegalne, mające charakter pokojowy, jak i gwałtowny – muszą być jedynie podejmowane w celu podjęcia określonego rozstrzygnięcia politycznego (zob. rysunek 2)⁵.

Współczesne rozwiązania ustrojowo-prawne przewidują szereg instrumentów umożliwiających aktywną partycypację obywatelską w procesach decyzyjnych na płaszczyźnie lokalnej. Z uwagi na poziom komunikacji z obywatelami oraz ich wkład w zarządzanie gminą można podzielić je na instrumenty jednostronne, instrumenty ze sprzężeniem zwrotnym oraz instrumenty partycypacji zaangażowanej.

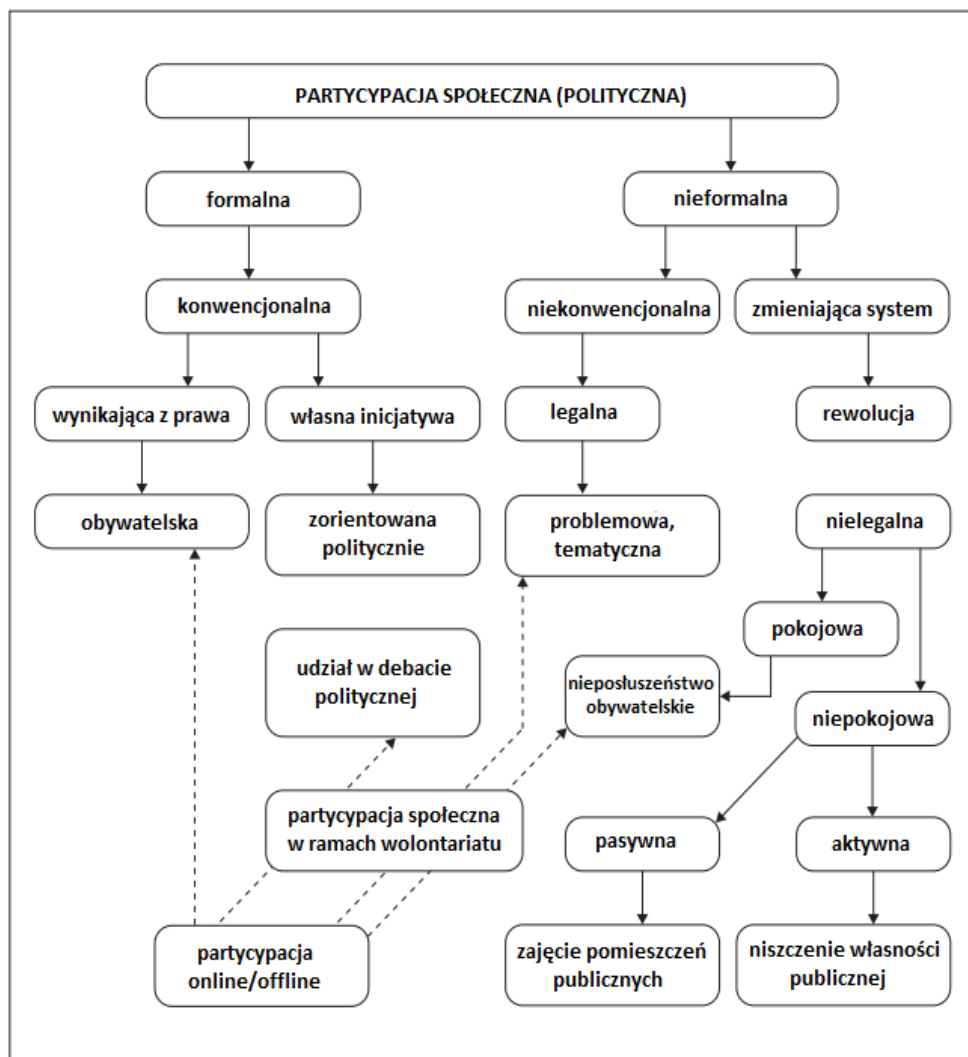
Instrumenty jednostronne służą przede wszystkim dostarczaniu mieszkańcom informacji na temat kierunków polityki lokalnej oraz o podjętych decyzjach mających istotny wpływ na rozwój gminy. W zbiorze tym wyróżnić można przede wszystkim:

- stronę internetową,
- Biuletyn Informacji Publicznej,
- tradycyjne tablice i słupy ogłoszeniowe,

⁴ J. Bogumil, L. Holtkamp, *Bürgerliches Engagement als Herausforderung für die lokale Demokratie*, „Perspektiven des demokratischen Sozialismus” 1999, Heft 3.

⁵ S. Pickel, *Das politische Handeln der Bürgerinnen und Bürger – ein Blick auf die Empirie*, [w:] *Politisch Handeln. Modelle, Möglichkeiten, Kompetenzen*, Hrsg. G. Weißeno, H. Buchstein, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2012, s. 41.

- ogłoszenia zamieszczane w prasie, mediach czy czytane „z ambony”,
- publikacje prasowe, promocyjne, książkowe.



Rysunek 2. Formy partycypacji społecznej w lokalnej polityce

Źródło: S. Pickel, *Das politische Handeln der Bürgerinnen und Bürger – ein Blick auf die Empirie*, [w:] *Politisch Handeln. Modelle, Möglichkeiten, Kompetenzen*, Hrsg. G. Weißeno, H. Buchstein, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2012, s. 43

Instrumenty ze sprzężeniem zwrotnym z kolei mają na celu uzyskać informację zwrotną od obywateli, w szczególności ich opinie na ważne dla rozwoju lokalnego kwestie. Wśród takich form współdziałania władzy lokalnej z obywatelami wymienić można m.in.:

- prawo dostępu do informacji publicznej o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne oraz prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska;
- prawo składania wniosków i skarg;
- spotkania władz samorządowych z mieszkańcami, w tym zebrania wiejskie;
- spotkania z władzami samorządowymi w sprawach indywidualnych;
- oficjalne lokalne fora internetowe;
- wybory i referenda.

Zasięg instrumentów partycypacji zaangażowanej zdecydowanie wykracza poza tradycyjny model administracji publicznej i jej władczy charakter. Sprzyjają one przede wszystkim budowaniu relacji między samorządem i obywatelami opartej na zasadzie partnerstwa i uczestnictwa w lokalnych procesach decyzyjnych. Ich szerokie wykorzystywanie w praktyce samorządowej sprzyja budowaniu gminy obywatelskiej, w której mieszkańcy są nie przedmiotem, ale podmiotem polityki publicznej. Instrumentami takimi są w szczególności:

- prawo składania petycji (ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach);
- konsultacje społeczne o charakterze obligatoryjnym (w sprawach określonych ustawą o samorządzie gminy lub w innych przepisach) oraz o charakterze fakultatywnym, które to mogą być organizowane w sprawach określonych w ustawach oraz w przypadkach, które są dla danej wspólnoty ważne; należy jednak nadmienić, że wynik konsultacji społecznych nie jest nigdy dla władz samorządowych wiążący, a jedynie ma być dla nich wskazówką lub pomocą przy podejmowaniu decyzji;
- budżet obywatelski (partycypacyjny) jako szczególna forma konsultacji społecznych w zakresie realizacji części wydatków gminy;
- fundusz sołecki, na który składają się środki wyodrębnione z budżetu gminy, zagwarantowane na realizację tych przedsięwzięć w sołectwach, które służą poprawie życia lokalnego (ustawa z dnia 21 lutego 2014 r. o funduszu sołeckim);
- współpraca z organizacjami pozarządowymi i innymi uprawnionymi podmiotami w oparciu o inicjatywę lokalną, powierzanie do realizacji zadań publicznych, wzajemne informowanie się o kierunkach planowanej działalności, konsultowanie projektów aktów prawnych dotyczących sfery publicznej czy też tworzenie partnerstwa w projektach (ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie);
- inicjatywy uchwałodawcze – umożliwienie mieszkańcom lub stowarzyszeniom poprzez zapis w statucie gminy prawa wnoszenia do rady gminy projektów uchwał;
- tworzenie zespołów doradczych, konsultacyjnych i inicjatywnych, w tym możliwość powołania młodzieżowej rady gminy na rzecz wspierania i upowszechniania idei samorządowej wśród młodzieży lub gminnej rady seniorów mającej na celu sprzyjanie solidarności międzypokoleniowej oraz tworzenie warunków do pobudzania aktywności obywatelskiej osób starszych w społeczności lokalnej;

- obecność w mediach społecznościowych sprzyjająca utrzymywaniu kontaktów z mieszkańcami oraz informowaniu ich o najważniejszych i najbardziej aktualnych sprawach lokalnych, np. Facebook, Twitter itp.
- organizowanie debat publicznych, np. w sprawach określonych przepisami ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym organizuje się debatę nad rozwiązaniami przyjętymi w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Gmina obywatelska

Bez wątplenia w centrum uwagi władz samorządowych musi znajdować się obywatel, którego rola we współczesnym pojmowaniu administracji publicznej ulega daleko idącemu upodmiotowieniu – w szczególności że gmina jest dzisiaj odpowiedzialna za kreowanie rozwoju społeczno-gospodarczego w sferze lokalnej. Jak wskazują J. Bogumil i L. Holtkamp, można wyodrębnić trzy podstawowe role obywatela w gminie⁶:

- Obywatel jako zleceniodawca polityki – administracja lokalna reaguje na potrzeby mieszkańców, podejmując środki prawne, gospodarcze i finansowe w procesach zarządzania obszarem, wspólnotą i rozwojem.
- Obywatel jako odbiorca (klient) polityki publicznej – w obecnym rozumieniu administracji publicznej (*New Public Management, good governance*) obywatel nie jest już „petentem” (tradycyjnie wyczekującym na decyzję), ale „klientem”, który ponosząc wydatki w formie opłat i podatków lokalnych, domaga się realizacji określonej usługi w sposób efektywny, skuteczny i tani.
- Obywatel jako współkreator lokalnego życia publicznego – administracji nie może już podejmować działań w sferze publicznej, nie biorąc pod uwagę opinii mieszkańców; tym samym muszą oni uczestniczyć w planowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego swojej gminy, a także i we wdrażaniu strategii lokalnej.

Ta niezwykle istotna zmiana w optyce relacji z klientem wymaga przede wszystkim nie nowych rozwiązań prawnych, bo te, które istnieją, zupełnie wystarczają i mogą spełniać z sukcesem swoją rolę, ale całkowitej zmiany kulturowej w polskim samorządzie. Oparta być ona musi na dekoncentracji władzy publicznej, rozumianej jako otwarcie się na zarządzanie partycypacyjne przy wykorzystaniu potencjału obywateli oraz lokalnych podmiotów gospodarczych i stowarzyszeń. Gmina w tym modelu musi być swoistym koordynatorem procesów zarządzania rozwojem – „reżyserem dyrygującym zespołem aktorów na scenie lokalnej”. Miejsce i rolę obywatela w tak rozumianej „gminie obywatelskiej” przedstawia rysunek 3⁷.

⁶ J. Bogumil, L. Holtkamp, *Bürgerschaftliches Engagement ...*, op. cit.

⁷ J. Bogumil, *Neue Formen der Bürgerbeteiligung an kommunalen Entscheidungsprozessen – Kooperative Demokratie auf dem Vormarsch!?*, dostęp: <http://homepage.rub.de/Joerg.Bogumil/Downloads/Zeitschriften/kassel.pdf> (odczyt: 01.09.2015).



Rysunek 3. Formy partycypacji społecznej w lokalnej polityce

Źródło: Opracowanie na podstawie: J. Bogumil, *Neue Formen der Bürgerbeteiligung an kommunalen Entscheidungsprozessen – Kooperative Demokratie auf dem Vormarsch!?*, dostęp: <http://homepage.rub.de/Joerg.Bogumil/Downloads/Zeitschriften/kassel.pdf> (odczyt: 01.09.2015)

Jörg Bogumil widzi w koncepcji „gminy obywatelskiej” realizację następujących celów, mających decydujący charakter dla rozwoju administracji publicznej na wszystkich jej szczeblach terytorialnych⁸:

- pozyskanie szerokiej akceptacji społecznej dla działań administracji,
- wzmocnienie udziału obywateli (demokratyzacja procesów zarządzania),
- wzmocnienie solidarności społecznej i budowanie prawdziwej wspólnoty,
- zapewnienie efektywności budżetowej i transparentności finansów publicznych,
- efektywność realizacji celów politycznych (przeciwdziałanie kryzysowi przywództwa lokalnego).

Podsumowanie

Administracja publiczna bez wątpienia spełnia trzy podstawowe funkcje:

- funkcję władzy publicznej i politycznej mającej swe źródło w konstytucji oraz prawodawstwie ustrojowym i podległej woli ustawodawcy, posługującej się w swym działaniu instrumentarium prawnym, w szczególności zaś prawn-administracyjnym;

⁸ J. Bogumil, *Alle Politik ist lokal. Kommunales Handeln in der modernen Bürgergesellschaft*, [w:] *Bürgergesellschaft und Gemeinwohl. Analyse, Diskussion, Kritik*, Hrsg. U. Alemann, R. Heinz, U. Wehrhöfer, Opladen 1999, s. 159-169.

- funkcję organizatora życia społecznego oraz gospodarczego na wyodrębnionym pod względem geograficznym obszarze powołanego do zarządzania powierzonymi jej zasobami rzeczowymi, finansowymi i ludzkimi, stanowiącymi własność lub dobro publiczne, posługującą się w tym aspekcie działań narzędziami wywodzącymi się z ekonomii lub nauk o zarządzaniu;
- funkcję kreatora i koordynatora realizacji różnego rodzaju polityk sektorowych wpisujących się w filozofię „*multi-level-governance*” – czyli zarządzania wielopoziomowego, opartego na szerokiej współpracy różnorodnych podmiotów, instytucji i organizacji na rzecz społeczeństwa obywatelskiego.

Stąd też w zarządzaniu rozwojem lokalnym niezmiernie ważne jest współdziałanie władz z różnymi środowiskami lokalnymi oraz partnerami z otoczenia gminy – w tym i spoza samej gminy – mowa tu o miejscowościach sąsiednich, powiecie i województwie czy też organach administracji rządowej. Jednakowoż najistotniejsze znaczenie ma tutaj otwarcie się władz lokalnych na samych mieszkańców oraz ich formalne i nieformalne zrzeczenia. W tym ostatnim przypadku wyraźnie widoczna jest słaba i nierozwinięta partycypacja społeczna w procesach decyzyjnych, co powoduje, że głębokie są deficyty zaangażowania społecznego. Taka sytuacja bez wątpienia istotnie wpływa w negatywnym wymiarze na formowanie się instytucji społeczeństwa obywatelskiego. Po drugie – niska ocena znaczenia partycypacji społecznej w procesach decyzyjnych i niechęć do jej aktywizowania ze strony samych władz lokalnych stanowi słabe ogniwo zarządzania gminą w ogóle. Stąd też można by zastanowić się nad wprowadzeniem mechanizmów, które preferowałyby decentralizację procesów decyzyjno-zarządczych w administracji i sprawiałyby, że rozwój lokalny mógłby stać się jeszcze bardziej rozwojem *bottom-up*, a gmina była prawdziwie obywatelska.

Niewątpliwie zapewnienie obywatelom aktywnego udziału w procesach decyzyjno-zarządczych staje się coraz bardziej znakiem czasu, a takie wartości, jak dialog społeczny na poziomie lokalnym, dobre lokalne współzrządzenie (*good governance*), konsensus polityczny, umiejętne budowanie zgody społecznej wokół celów lokalnego rozwoju czy upowszechnianie lokalnego partnerstwa, stają się swoistym elementarzem każdego menedżera publicznego.

Literatura

1. Bogumil J., *Alle Politik is lokal. Kommunales Handeln in der modernen Bürgergesellschaft*, [w:] *Bürgergesellschaft und Gemeinwohl. Analyse, Diskussion, Kritik*, Hrsg. U. Alemann, R. Heinz, U. Wehrhöfer, Opladen 1999.
2. Bogumil J., *Neue Formen der Bürgerbeteiligung an kommunalen Entscheidungsprozessen – Kooperative Demokratie auf dem Vormarsch!?*, dostęp: <http://homepage.rub.de/Joerg.Bogumil/Downloads/Zeitschriften/kassel.pdf>
3. Bogumil J., Holtkamp L., *Bürgerliches Engagement als Herausforderung für die lokale Demokratie*, „Perspektiven des demokratischen Sozialismus” 1999, Heft 3.
4. Jastrzębska E., Legutko-Wielgus P., *Partycypacja w obszarach funkcjonalnych (przykład Metropolii Poznań)*, [w:] *Problemy zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, red. B. Banachowicz, K. Wojtaszczyk, M. Żak-Skwierczyńska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015.

5. Nanz P., Fritsche M., *Handbuch Bürgerbeteiligung. Akteure und Verfahren. Chancen und Grenzen*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2012.
6. Pickel S., *Das politische Handeln der Bürgerinnen und Bürger – ein Blick auf die Empirie*, [w:] *Politisch Wandeln. Modelle, Möglichkeiten, Kompetenzen*, Hrsg. G. Weißen, H. Buchstein, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2012.
7. *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, red. T. Markowski, M. Turała, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015.
8. Skalski K., *Szanse i zagrożenia programów rewitalizacji*, [w:] *Wykluczenie. Rewitalizacja. Spójność społeczna*, red. L. Frąckiewicz, Wydawnictwo Naukowe Śląsk, Katowice-Warszawa 2004.

LOCAL GOVERNING AUTHORITIES VS. LOCAL SOCIETY: THE DEMOCRATIZATION OF PUBLIC MANAGEMENT PROCESSES AND SOCIAL PARTICIPATION IN DECISION-MAKING

Abstract: The aim of this paper is to consider the following thesis: The strengthening of people's civic or social engagement on management processes adds a value to the quality and role of the local public sector in achieving sustainable development and improves the cooperation between inhabitants and municipal governments as well. It's the right way to making an inclusive local citizenship in which all the residents are able to participate in local decisions-making processes. The other purpose of this article is to present the set of tools for local public sector decentralisation processes and to provide some inside to so called 'citizens' community'.

Keywords: social engagement in community, citizens' community, municipal democracy



ZAANGAŻOWANIE SPOŁECZNOŚCI LOKALNEJ W ZARZĄDZANIU GMINĄ

Krzysztof Niewiadomski

Politechnika Częstochowska
Wydział Zarządzania

Streszczenie: Zaangażowanie mieszkańców w zarządzaniu gminą jest kluczowe dla efektywnego zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego. W artykule opisane zostały wyniki przeprowadzonej ankiety na temat zaangażowania społeczności lokalnej na rzecz gminy w trzech powiatach: kłobuckim, radomszczańskim i pączęzańskim. Podczas badania wykorzystano opracowaną wcześniej ankietę zawierającą trzynaście pytań dotyczących zaangażowania oraz zadowolenia wynikającego z przynależności do społeczności danej gminy. Ankietowani zaznaczali odpowiedzi zgodnie ze swoimi poglądami i odczuciami. W czasie badania zebrano 60 wypełnionych ankiet, które poddano analizie statystycznej. Do badania przystąpiło 60 osób w tym 37 kobiet i 23 mężczyzn. Najwięcej ankietowanych osób znajdowało się w przedziale wiekowym 30-40 lat (23 osoby).

Słowa kluczowe: zaangażowanie społeczne, konsultacje społeczne, budżet obywatelski, odpowiedzialność społeczna, sondaż diagnostyczny, zadowolenie społeczne, wspólnota, zarządzanie gminą

Wprowadzenie

Gmina jest miejscem, gdzie powinny być realizowane potrzeby każdego jej mieszkańca. Temu powinno służyć właściwe zarządzanie. Aby sprostać takiemu zadaniu, spełnione powinny być określone zasady, takie jak: właściwe kwalifikacje i kompetencje urzędników, dbałość o pozytywny wizerunek gminy, rzetelność, brak tolerancji dla korupcji i nepotyzmu. Sam urząd gminy nie jest jednak w dzisiejszych czasach zdolny do zaspokojenia potrzeb swych mieszkańców bez odpowiedniego ich zaangażowania społecznego. Zaangażowanie społeczne można rozumieć jako wkład własny obywateli w rozwiązywanie problemów społeczności, do której należą. Można tworzyć skale zaangażowania społecznego w oparciu o różne kryteria, np. udostępnione kwalifikacje, zdolności, poświęcony czas czy też środki materialne. Mieszkańcy gmin tworzą wspólnoty. Mogą one mieć różny charakter. Wspólnota naturalna wynika z samego faktu zamieszkania w danym miejscu. Wspólnota socjologiczna to podział np. na miejscowych i napływowych. Wspólnota religijna to podział na biorących udział w obrzędach religijnych i tych, którzy w nich udziału nie biorą. Można jeszcze wyróżnić wspólnoty zainteresowań, polityczne itd. Truizmem jest stwierdzenie, że członkowie tych wspólnot chcą żyć i działać w jak najlepszych warunkach. Na wiele rzeczy z różnych powodów niekoniecznie mają wpływ. Jednak

coraz bardziej popularyzowane są takie pojęcia jak „konsultacje społeczne”, „budżet partycypacyjny”, „odpowiedzialność społeczna”. Konsultacje społeczne w zarządzaniu publicznym to proces, w którym przedstawiciele określonych społeczności przedstawiają swoje plany, pomysły dotyczące inwestycji, zmiany przepisów i innych przedsięwzięć, które mogą mieć wpływ na ich życie. Budżet obywatelski (inaczej: budżet partycypacyjny) to proces, który umożliwia mieszkańcom dyskusję i bezpośredni wpływ na decyzje o przeznaczeniu części budżetu publicznego na przedsięwzięcia zgłoszone bezpośrednio przez obywateli. „Dzięki budżetowi partycypacyjnemu mieszkańcy gminy, dzielnicy, wsi lub osiedla mogą uczestniczyć w projektowaniu lokalnych wydatków. Władze oddają pewną część budżetu do dyspozycji mieszkańcom, którzy sami decydują, na co przeznaczą pieniądze. Robią to poprzez: uczestniczenie w określaniu najpilniejszych wydatków, składanie własnych propozycji, zwiększenie roli w kontroli wydatków publicznych”¹.

Odpowiedzialność społeczna to „postawa, która charakteryzuje się dobrowolnym i aktywnym działaniem na rzecz pozytywnych zmian w najbliższym otoczeniu społecznym. Najkrócej ujmując, jest to zaangażowanie każdego człowieka w kreowanie lepszej rzeczywistości społecznej. Obywatele mają nie tylko prawa, ale także obowiązki względem społeczeństwa i wspólnoty. Postawa społecznie odpowiedzialna przyczynia się do lepszej jakości życia i dobrostanu społecznego. Pomaga w kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego, w którym każda osoba ma wpływ na toczące się na różnych poziomach procesy decyzyjne i działania. Tym samym odpowiedzialni, aktywni obywatele kreują zmianę w jakości życia w społeczeństwie, która prowadzi do większej szczęśliwości”².

Badanie

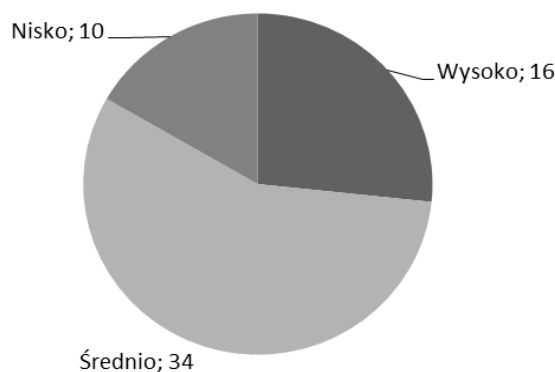
Aby przekonać się, jak zaangażowani są mieszkańcy w zarządzanie gminą, przeprowadzono badanie społeczności lokalnej dotyczące działalności na rzecz gminy w trzech powiatach: kłobuckim, radomszczańskim i pajęczańskim. Zastosowano metodę sondażu diagnostycznego jako sposobu zdobywania wiedzy o atrybutach oraz dynamice zjawisk społecznych, opiniach i poglądach wybranych zbiorowości. Podczas badania wykorzystano opracowaną wcześniej ankietę zawierającą 13 pytań dotyczących zaangażowania oraz zadowolenia wynikających z przynależności do społeczności danej gminy. W badaniu udział wzięło 60 osób – 37 kobiet i 23 mężczyzn. W czasie badania zebrano 60 wypełnionych ankiet, które no analizie statystycznej. Najwięcej ankietowanych osób było w przedziale wiekowym 30-40 lat (23 osoby). W związku z małą liczbą respondentów poszczególnych gmin nie była możliwa wiarygodna prezentacja z podziałem na poszczególne gminy. Dlatego też wyniki ankiety potraktowane zostały łącznie. Pod względem wykształcenia największą grupę ankietowanych stanowiły osoby, które

¹ Na podstawie informacji ze strony Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji, dostęp: <http://mac.gov.pl/budzet-partycypacyjny-1/> (odczyt: 02.10.2012).

² *Przegląd wybranych dokumentów normatywnych z zakresu zarządzania kryzysowego i zarządzania ryzykiem wraz z leksykonem*, red. D. Wróblewski, Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwpożarowej im. Józefa Tuliszowskiego, Państwowy Instytut Badawczy, Józefów 2014, s. 74.

ukończyły zasadniczą szkołę zawodową – 22 badanych. Osób z wykształceniem średnim wśród respondentów było 17, z wykształceniem wyższym 15, natomiast z wykształceniem podstawowym 5. Największy odsetek ankietowanych stanowili rodowici mieszkańcy wskazanych gmin, którzy zamieszkują je od urodzenia. Poniżej zostały zaprezentowane wyniki przeprowadzonej ankiety.

Wyniki ankiety

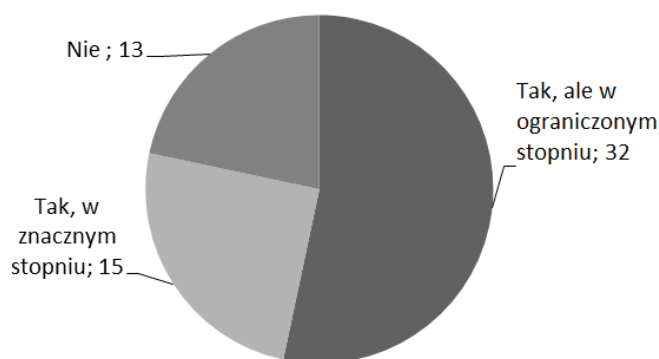


Rysunek 1. Struktura odpowiedzi na pytanie: Jak ocenia Pan/Pani swój poziom zadowolenia z faktu zamieszkania w gminie?

Źródło: Opracowanie własne

Poziom zadowolenia z faktu zamieszkania w gminie respondenci oceniają raczej średnio, takiej odpowiedzi udzieliło 57% badanych osób. Z kolei 26% oceniło poziom zadowolenia wysoko, a 17% ankietowanych udzieliło na to pytanie odpowiedzi, że jest więcej wad niż zalet zamieszkiwania w tej gminie.

Kolejne pytanie zawarte w ankiecie dotyczyło zadowolenia mieszkańców z zarządzania władz lokalnych w badanych gminach.

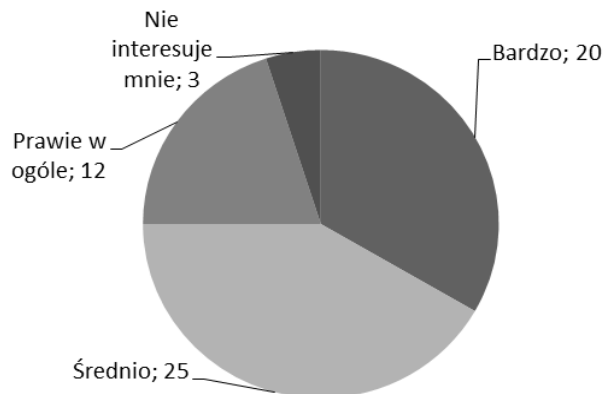


Rysunek 2. Struktura odpowiedzi na pytanie: Czy jest Pan/Pani zadowolony/-a z zarządzania władz lokalnych w gminie?

Źródło: Opracowanie własne

Większość badanych osób twierdzi, że jest zadowolona z zarządzania władz, ale w ograniczonym stopniu. Takiej odpowiedzi udzieliło 55% ankietowanych. Tymczasem 23% osób jest w znacznym stopniu zadowolona z zarządzania, a 22% ankietowanych nie jest zadowolonych z podejmowanych decyzji w swojej gminie.

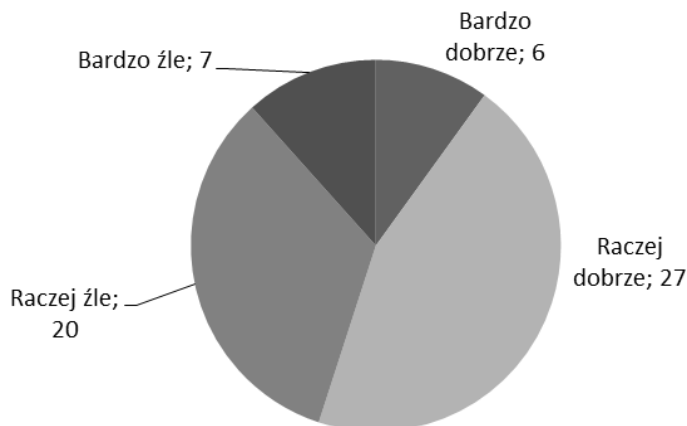
Następne pytanie miało na celu zbadanie poziomu zainteresowania respondentów tym, co dzieje się na terenie gminy.



Rysunek 3. Struktura odpowiedzi na pytanie: Czy interesuje się Pan/Pani tym, co się dzieje na terenie gminy?

Źródło: Opracowanie własne

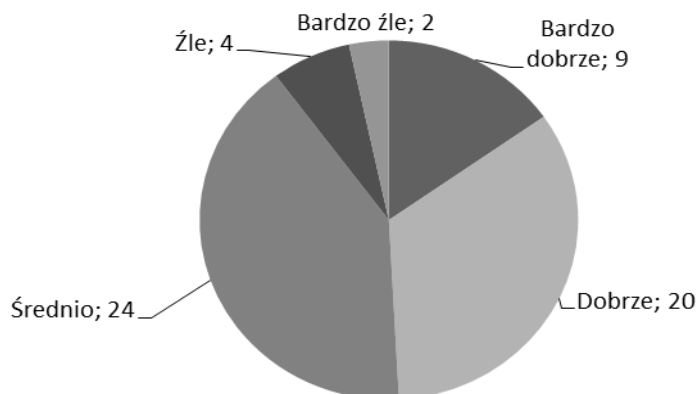
Wśród ankietowanych największy odsetek osób był średnio lub bardzo zainteresowany życiem gminy – 75% respondentów wybrało takie odpowiedzi. Z kolei 5% badanych osób w ogóle nie interesuje się działaniami gminy.



Rysunek 4. Struktura odpowiedzi na pytanie: Na ile dobrze czuje się Pan/Pani poinformowany/-a o tym, co się dzieje na terenie gminy?

Źródło: Opracowanie własne

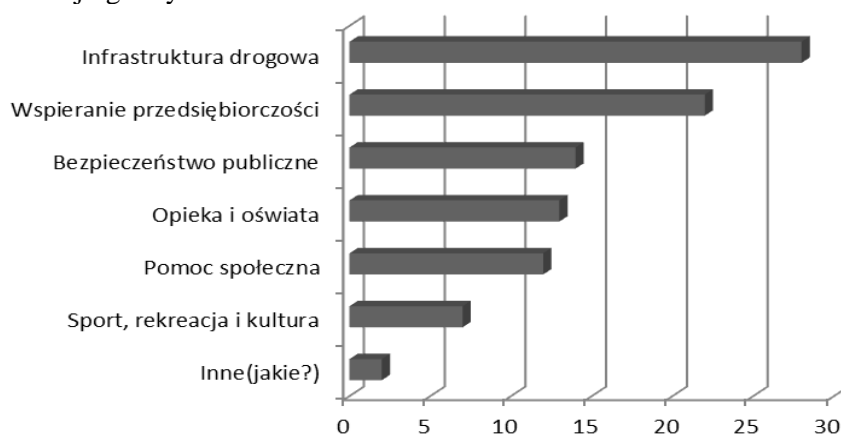
Powyższy wykres przedstawia odpowiedzi ankietowanych na temat stopnia jawności działań podejmowanych przez gminę. Wśród badanych osób wystąpiła znaczna rozbieżność pomiędzy udzielanymi odpowiedziami „raczej źle”, „raczej dobrze”. 45% ankietowanych udzieliło odpowiedzi, że są oni w znacznym stopniu poinformowani o sprawach gminy, natomiast 33% badanych czuje się źle poinformowanymi.



Rysunek 5. Struktura odpowiedzi na pytanie: Jak ocenia Pan/Pani możliwości rozwojowe gminy?

Źródło: Opracowanie własne

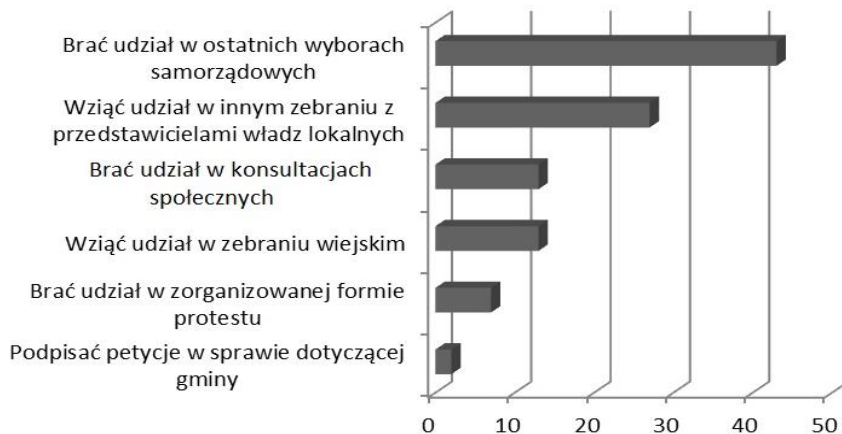
Większość, bo blisko 90% badanych osób pozytywnie ocenia możliwości rozwojowe swojej gminy. Tymczasem 10% respondentów ma pesymistyczny wizerunek rozwoju gminy.



Rysunek 6. Struktura odpowiedzi na pytanie: Na jaki cel przede wszystkim powinny zostać przeznaczone pieniądze z budżetu gminy w przyszłości?

Źródło: Opracowanie własne

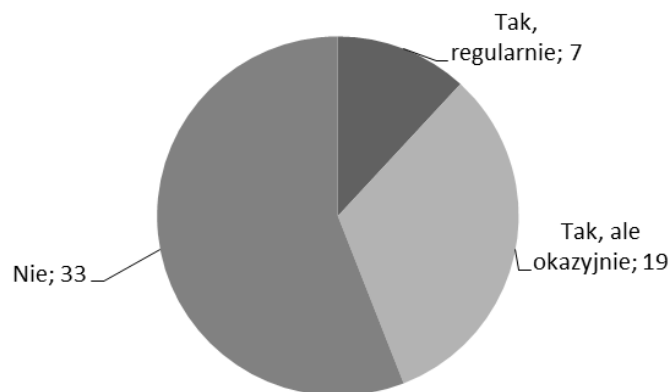
Najwięcej ankietowanych przeznaczyłoby zasoby finansowe na infrastrukturę drogową oraz wspieranie przedsiębiorczości. Według respondentów to właśnie te działy potrzebują wsparcia i dofinansowania. Dwie osoby z wszystkich ankietowanych zaproponowały, aby środki pieniężne przekazane zostały na wsparcie ludzi młodych oraz dzieci niepełnosprawnych.



Rysunek 7. Struktura odpowiedzi na pytanie: Czy zdarzyło się Panu/Pani na terenie gminy:

Źródło: Opracowanie własne

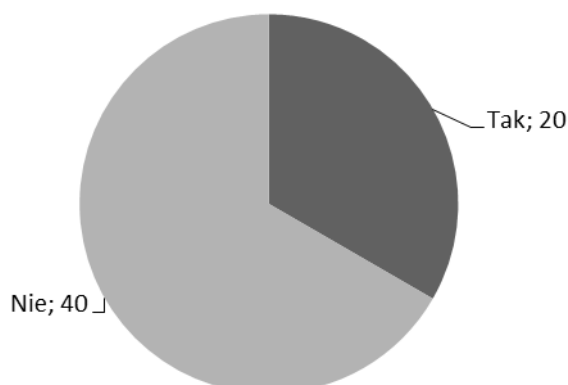
Niezmiernie ważnym aspektem jest branie czynnego udziału mieszkańców w spotkaniach oraz przedsięwzięciach na terenie gminy. Najwięcej ankietowanych osób zadeklarowało uczestnictwo w ostatnich wyborach samorządowych oraz zebraniach z przedstawicielami władz lokalnych. Zaledwie dwóm osobom zdarzyło się podpisać petycję w sprawie dotyczącej gminy.



Rysunek 8. Struktura odpowiedzi na pytanie: Czy Pan/Pani lub Pana/Pani dziecko (rodzeństwo) korzysta z oferty Gminnego Centrum Kultury?

Źródło: Opracowanie własne

Gminne Centrum Kultury nie cieszy się popularnością wśród mieszkańców badanych gmin – 55% respondentów, bądź członkowie ich rodzin, w ogóle nie korzysta z form spędzania czasu proponowanego przez tę instytucję, a 32% osób deklaruje, że okazjonalnie korzysta z oferty Gminnych Centrów Kultury.



Rysunek 9. Struktura odpowiedzi na pytanie: Czy należy Pan/Pani do jakiejś organizacji społecznej/pozarządowej?

Źródło: Opracowanie własne

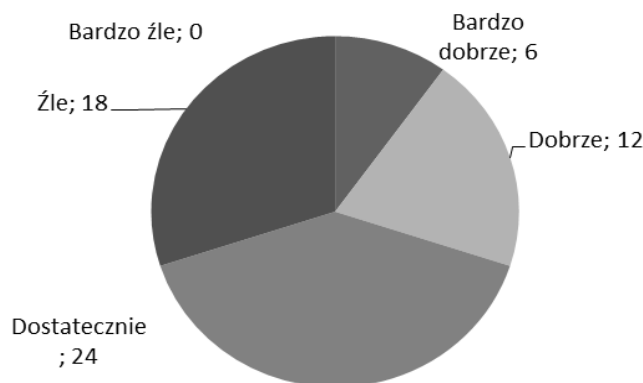
Organizacje społeczne bądź pozarządowe zrzeszają mieszkańców, a także aktywizują ich do działań na rzecz gminy. Jednak 67% badanych osób deklaruje, że nie jest członkiem żadnej działającej na terenie jednostki samorządu terytorialnego, natomiast 33% ankietowanych bierze czynny udział w różnego rodzaju organizacjach.



Rysunek 10. Struktura odpowiedzi na pytanie: Jeśli w pytaniu 9 odpowiedział/-a Pan/Pani "TAK" - proszę o wybranie odpowiedniej formy organizacji

Źródło: Opracowanie własne

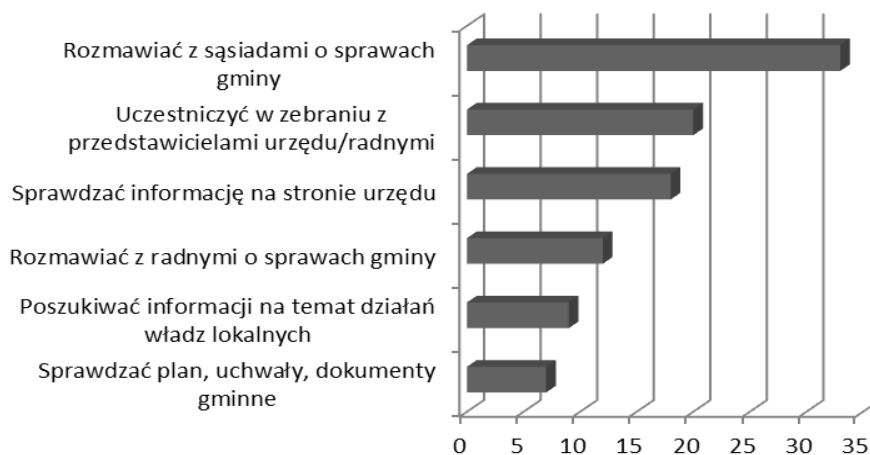
Największą popularnością wśród organizacji działających na terenie gmin cieszą się komitety rodzicielskie, stowarzyszenia mieszkańców, takie jak koła gospodyń wiejskich, a także organizacje kościelne. Żadna z badanych osób nie należy do koła artystycznego, jak również stowarzyszenia na rzecz osób niepełnosprawnych.



Rysunek 11. Struktura odpowiedzi na pytanie: Jak ocenia Pan/Pani poziom zaangażowania mieszkańców w sprawy społeczności gminnej?

Źródło: Opracowanie własne

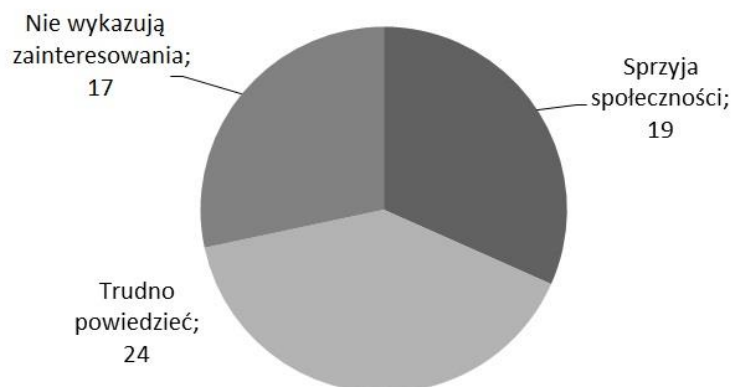
Zaangażowanie mieszkańców w sprawy społeczności gminnej przez respondentów jest oceniana jako dostateczne – takiej odpowiedzi udzieliło 40% badanych osób. Według 30% ankietyowanych mieszkańcy nie angażują się w sprawy społeczności gminnej.



Rysunek 12. Struktura odpowiedzi na pytanie: Czy w ciągu ostatnich 3 miesięcy zdarzyło się Panu/Pani:

Źródło: Opracowanie własne

Zainteresowanie społeczności lokalnej działaniami gminy ujawnia się głównie w rozmowach z sąsiadami na temat tego, co dzieje się w gminie. Na przestrzeni ostatnich trzech miesięcy zdarzyło się to 33 osobom. Wysoki odsetek badanych osób deklaruje również uczestnictwo w zebraniu z przedstawicielami urzędu, w którym brało udział 20 osób spośród ankietowanych.



Rysunek 13. Struktura odpowiedzi na pytanie: Jak ocenia Pan/Pani postawę władz gminy wobec aktywności mieszkańców?

Źródło: Opracowanie własne

Z powyższego wykresu wynika, że największy odsetek (40%) respondentów nie ma zdania na temat postawy przedstawicieli gminy wobec aktywności mieszkańców. Według 32% badanych osób postawa władzy jednostki samorządu terytorialnego sprzyja społecznej aktywności mieszkańców.

Wnioski

Przeprowadzone badanie zadowolenia mieszkańców z racji zamieszkania w gminach w trzech powiatach: kłobuckim, radomszczańskim i pajęczańskim, wykazało, że mieszkańcy w małym stopniu są zainteresowani tym, co się dzieje w ich gminie, jednocześnie oceniają swój poziom zadowolenia z życia w gminie jako średni. W przyszłości chcieliby, aby poprawie uległa infrastruktura drogowa oraz zwiększyło się wsparcie w zakresie przedsiębiorczości. W związku z małą aktywnością mieszkańców nie angażują się oni w większym stopniu w działania na rzecz gminy. Zaangażowanie sprowadza się jedynie do uczestnictwa w wyborach samorządowych. Można sądzić, że aktywność społeczna obywateli gminy sprowadza się do zachowań formalnych, jak udział w zebraniach wiejskich czy w wyborach. Być może przyczyn nieangażowania się można upatrywać w tradycyjnych schematach myślowych dotyczących braku wiary w powodzenie działania wspólnoty, przekonaniu, że problemy społeczne powinni rozwiązywać inni, czy po prostu w braku czasu. Jednak analizując sumarycznie odpowiedzi respondentów na wszystkie pytania, widać nie do końca poprawną komunikację na linii urząd–obywatel, brak

wiedzy na temat dotyczący instytucji, z którymi mogliby mieszkańcy współpracować. Można też wnioskować o tym, że obywatele nie mają do końca przekonania co do sensu działalności społecznej.

Literatura

1. Bierwiazonka K., Nawrocki T., Szczepański M., *Kapitały ludzkie i społeczne a konkurencyjność regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2008.
2. <http://mac.gov.pl/budzet-partycypacyjny-1/>
3. Kębłowski W., *Budżet partycypacyjny, krótka instrukcja obsługi*, Instytut Obywatelski, Warszawa 2013.
4. Matthews J., Megginson D., Surtees M., *Rozwój zasobów ludzkich*, Helion, Gliwice 2008.
5. O'Reilly Ch., Pfeffer J., *Lepsze zarządzanie kadrami*, Helion, Gliwice 2006.
6. *Przegląd wybranych dokumentów normatywnych z zakresu zarządzania kryzysowego i zarządzania ryzykiem wraz z leksykonem*, red. D. Wróblewski, Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwpożarowej im. Józefa Tuliszkowskiego Państwowy Instytut Badawczy, Józefów 2014.
7. Wren K., *Wpływ społeczny*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2005.

LOCAL COMMUNITY INVOLVEMENT IN MANAGEMENT OF MUNICIPALITIES

Abstract: The involvement of citizens in the management of the municipality is essential for effective management of local government units. The article describes the results of the survey conducted on community involvement for municipalities in three counties: Kłobuck, Radomsko and Pajęczno. During the test previously developed questionnaire was used. It contained thirteen questions about commitment and satisfaction resulting from belonging to a community of the municipality. Respondents marked the response in accordance with their views and feelings. During the study 60 completed questionnaires were collected. All of them were statistically analyzed. The study has acceded to 60 persons including 37 women and 23 men. Most respondents were in the age group between 30-40 years (total 23 persons).

Keywords: social engagement, public consultation, civic budget, social responsibility, diagnostic survey, social satisfaction, community, management of the municipality



ZARZĄDZANIE ROZWOJEM LOKALNEJ GOSPODARKI W PERSPEKTYWIE FUNDUSZY EUROPEJSKICH NA LATA 2014-2020

Tomasz Odzimek

Politechnika Częstochowska
Wydział Zarządzania

Streszczenie: Obecnie zachodzą istotne zmiany w pojęciu systemów gospodarczych. Dominującą rolę odgrywa gospodarka oparta na wiedzy. W ramach takiej gospodarki przewartościowaniu ulega pojęcie zarządzania publicznego, w miejsce tradycyjnego zarządzania pojawia się tzw. nowe zarządzanie publiczne, którego jednym z postulatów jest współpraca administracji publicznej z innymi aktorami gospodarki, przede wszystkim sferą nauki i biznesu. W pierwszej części artykułu przedstawiono zagadnienie *New Public Management* w odniesieniu do zarządzania rozwojem lokalnej gospodarki. Druga część poświęcona jest rzeczywistym aspektom tego zarządzania w perspektywie funduszy unijnych na lata 2014-2020 w odniesieniu do już istniejących mechanizmów działalności administracji lokalnej w tworzeniu oraz zarządzaniu współpracą nauki i przedsiębiorstw, której celem jest wzrost innowacyjności lokalnej gospodarki.

Słowa kluczowe: nowe zarządzanie publiczne, zarządzanie gospodarką lokalną, fundusze europejskie 2014-2020

Koncepcja nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*)

Współczesny system gospodarczy w krajach rozwiniętych i krajach szybko rozwijających się jest nazywany systemem gospodarki opartej na wiedzy. Gospodarka oparta na wiedzy (*The Knowledge-based Economy*) jest nowym, od niedawna tworzonym sposobem gospodarowania. Źródłem zaistnienia pojęcia gospodarki opartej na wiedzy było przekonanie o jej wiodącej roli w kreowaniu wzrostu gospodarczego w czasach panującej globalizacji oraz rozwoju technik informatycznych¹. Gospodarka oparta na wiedzy wymusza wzmocnienie innowacyjności lokalnej gospodarki regionu czy miasta. W związku z tym współpraca lokalnych podmiotów koncentruje się przede wszystkim na tworzeniu innowacyjnych technologii i późniejszej ich komercjalizacji na globalnym rynku. Współpraca ta to przede wszystkim proces przekazywania sobie wiedzy o najnowszych osiągnięciach techniki w ramach trzech podmiotów, szeroko rozumianych jako: nauka, biznes, admi-

¹ D. Makulska, *Kluczowe czynniki rozwoju w gospodarce opartej na wiedzy*, [w:] *Pomiędzy polityką stabilizacyjną i polityką rozwoju*, red. J. Stacewicz, Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2012, s. 170.

nistracja, czyli w ramach tzw. „koncepcji złotego trójkąta innowacji”². Koncepcja ta określa szeroki zakres rozważań teoretycznych i badań empirycznych z zakresu relacji między trzema aktorami, tj. sferą nauki, biznesu i administracji.

Z punktu widzenia tworzenia nowych technologii i ich transferu, a następnie zarządzania transferem wydaje się, że najważniejsza jest współpraca przedsiębiorstw i naukowców, będąca ostatecznym ogniwem wzajemnych relacji na danym obszarze. Władza lokalna nie uczestniczy bezpośrednio w tworzeniu technologii, ale odgrywa bardzo ważną rolę w tworzeniu warunków do zarządzania transferem, a często również sama zarządza transferem technologii między nauką a biznesem. W rezultacie, dla sprawnej realizacji takiej polityki gospodarczej, wysiłki władzy publicznej wszystkich szczebli skierowane powinny być na organizację procesu powstawania innowacji i tworzenie struktury instytucjonalnej i organizacyjnej ułatwiającej ten proces. Punktem wyjścia jest wyraźne sprecyzowanie istoty zarządzania publicznego, czyli zapewnienie sprawnego, skutecznego i odpowiedzialnego społecznie osiągania celów organizacji przy wykorzystaniu efektu synergii. Biorąc pod uwagę zadania, jakie stoją przed współczesnym zarządzaniem publicznym, można je określić jako przemyślany i uporządkowany zestaw działań kierowniczych, polegających na ustalaniu celów i zadań organizacji, uzyskiwaniu i stosowaniu środków w sposób sprawny, skuteczny i społecznie odpowiedzialny, monitorowanie uzyskiwanych rezultatów, aby zapewnić im równowagę funkcjonalną i zgodność z potrzebami odbiorców w ramach wyznaczonych przez ograniczenia otoczenia, w których dana organizacja funkcjonuje³.

Zarządzanie gospodarką opartą na wiedzy wymusza inne niż dotychczas zaangażowanie reprezentantów administracji publicznej. Administracja publiczna powinna skierować większy wysiłek na tworzenie gospodarczych powiązań sieciowych na obszarze oddziaływania lokalnej gospodarki. Zauważalną obecnie tendencją w zarządzaniu publicznym są coraz silniejsze związki między sektorem publicznym i prywatnym oraz znaczący wzrost udziału państwa w życiu społeczno-gospodarczym, a przede wszystkim konieczność sprostania wielu współczesnym wyzwaniom, jak efektywność ekonomiczna i sprawiedliwość społeczna. Wnioski płynące z analizy literatury tworzą obraz zarządzania publicznego, w wielu aspektach nie odbiegają daleko od logiki zarządzania w sektorze prywatnym. Z drugiej strony będące podmiotem zarządzania publicznego organizacje publiczne charakteryzują się własną specyfiką wynikającą z otoczenia, w jakim funkcjonują, odmiennością ról, struktur i procesów organizacyjnych, właściwych dla organizacji publicznych. To sprawia, że sektor publiczny ma jednak wiele różnych w stosunku do sektora prywatnego wyróżników decydujących o przebiegu procesu zarządzania.

Należy wrócić do lat dziewięćdziesiątych XX wieku, kiedy nasiliła się presja na sektor publiczny, zorientowana na osiąganie efektów ekonomicznych i społecznych przy ograniczonym nastawieniu na nakłady. Orientacja ta uzyskała wspar-

² M. Nowak, M. Mażewska, S. Mazurkiewicz, *Współpraca ośrodków innowacji z administracją publiczną*, PARP, Łódź-Gdańsk-Kielce 2011, s. 15-16.

³ A. Pabian, *Zarządzanie przedsiębiorstwem w koncepcji suistainability*, [w:] *Rozwój nauk o zarządzaniu. Kierunki i perspektywy*, red. R. Kucęba, W. Jędrzejczyk, K. Smoląg, Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2013, s. 197.

cie organizacji międzynarodowych (Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Banku Światowego, OECD). Pojawił się związany z tą orientacją termin – „nowe zarządzanie publiczne” (*New Public Management*), które postuluje zarządzanie na szczeblu lokalnym w oparciu o partnerstwo, między innymi wzajemną współpracę administracji publicznej z podmiotami gospodarki rynkowej w celu zapewnienia jej sprawności w kategoriach należytego wykorzystania środków publicznych dla osiągnięcia zaprogramowanych celów⁴.

W ramach nowego zarządzania publicznego administracja publiczna funkcjonuje w bliskich relacjach z gospodarką rynkową, w sposób zbliżony do ujęcia menedżerskiego. W tym ujęciu model administracji publicznej uwzględnia takie założenia, jak: orientacja na wyniki, wprowadzanie mechanizmów rynkowych, orientacja na konsumenta, koncentracja uwagi na kierowaniu zamiast na bezpośrednim świadczeniu usług, deregulacja, tworzenie warunków dla inicjatywy pracowników, zmniejszanie kosztów świadczenia usług, rozszerzenie ról kierowniczych zorientowanych na służbę publiczną, orientacja na elastyczność, innowacyjność, przedsiębiorczość, apolityczność⁵.

We współczesnych systemach gospodarczo-społecznych, opartych na gospodarce wiedzy, niezbędne jest łączenie tradycyjnego administrowania, skoncentrowanego na sprawach doraźnych na zasadzie od budżetu do budżetu, z zarządzaniem aktywnym, profesjonalnym, dostosowanym do zmian w szeroko rozumianym otoczeniu, a także z lokowaniem, dystrybucją i efektywnym wykorzystaniem zasobów jednostki samorządowej. Połączenie tych cech w jedną spójną koncepcję, nazywaną nowym zarządzaniem publicznym, przyczynia się do optymalnego zagospodarowania wszystkich zasobów mających wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy danej jednostki samorządowej⁶. Niezbędnym jego elementem jest wymiar strategiczny tworzony przez tę administrację, ponieważ to właśnie administracja samorządowa jest trwałym, instytucjonalno-prawnym gwarantem ciągłości działań podejmowanych przez różne podmioty gospodarcze na danym obszarze.

W ramach nowego zarządzania publicznego organy administracji samorządowej, na wzór dużych przedsiębiorstw, muszą stać się organizacjami uczącymi się przedsiębiorczości, ponieważ to właśnie one są w stanie zapewnić w przyszłości wzrost gospodarczy i rozwój społeczny. Będzie to możliwe tylko w warunkach pełnego otwarcia administracji publicznej na zjawisko innowacji i ich wdrażania we wszystkich wymiarach zadaniowych na szczeblu regionalnym i lokalnym. Uwzględnianie innowacji w różnych dziedzinach – przede wszystkim innowacji organizacyjnych – przyczynia się do jakościowych zmian w zaspokajaniu potrzeb wspólnot regionalnych i lokalnych oraz wzrostu dobrobytu mieszkańców. Innowa-

⁴ M. Nowojczyk, *Nowoczesne formy zarządzania w administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie” 2015, t. 16, z. 2, Wyższa Szkoła Humanitas w Sosnowcu, Sosnowiec 2015, s. 177.

⁵ J. Supernat, *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, [w:] *Administracja publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku, nr 2, Białystok 2003, s. 26-30.

⁶ T. Markowski, *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 181-183.

cyjność w administracji publicznej sprzyja łączeniu i uzyskiwaniu synergicznego efektu wynikającego z zasobów i czynników endogenicznych z zasobami i czynnikami egzogenicznymi⁷.

Odniesienie nowego zarządzania publicznego do funduszy europejskich na lata 2014-2020

Obecnie trwająca perspektywa unijnych funduszy na lata 2014-2020 obejmuje między innymi jeden ze strategicznych celów, jakim jest budowa gospodarki opartej na wiedzy. Cel ten zakłada zwiększenie konkurencyjności europejskiej gospodarki. Jego realizacja będzie odbywać się przez przeznaczanie znaczących środków finansowych na rzecz współpracy w ramach złotego trójkąta innowacji, przede wszystkim na projekty współpracy pomiędzy sektorem nauki a przedsiębiorstwami. Szacowana łączna kwota dla przedsiębiorstw i jednostek naukowych na lata 2014-2020 to ok. 80 mld zł. Z tej ogromnej puli środków część dedykowana jest także jednostkom samorządowym oraz innym podmiotom publicznym. Środki te posłużą do aktywizacji podmiotów publicznych w realizacji jednego z założeń nowego zarządzania publicznego, mianowicie inicjowania i budowania gospodarki opartej na wiedzy na obszarze lokalnym. Podmioty publiczne otrzymają także środki na budowę i zarządzanie współpracą lokalnych powiązań w ramach tzw. złotego trójkąta innowacji, a więc powiązań administracji, jednostek naukowych i biznesu.

Szczególnego znaczenia w tym kontekście nabiera Program Operacyjny Inteligentny Rozwój 2014-2020, w szczególności II oś priorytetowa „Wsparcie otoczenia i potencjału przedsiębiorstw do prowadzenia działalności B+R+I” (badawczo-rozwojowo-innowacyjnej).

Jedno z działań (Działanie 2.4) ukierunkowane jest na wsparcie zarówno usług oferowanych przez otoczenie biznesu, sprzyjających działalności B+R+I, jak i na stymulowanie współpracy pomiędzy różnymi aktorami krajowego systemu innowacji (przedsiębiorstwami, jednostkami naukowymi, instytucjami otoczenia biznesu oraz administracją). Uwzględniono instrumenty o charakterze systemowym, których beneficjentami będą jednostki administracji publicznej i inne podmioty, uczestniczące w kształtowaniu polityki innowacyjnej, promujące podejmowanie działalności B+R+I oraz wspierające przedsiębiorstwa i jednostki naukowe w tym zakresie. Przedmiotem dofinansowania będą opracowanie i testowanie nowych instrumentów służących wsparciu innowacyjności przedsiębiorstw, współpracy nauki z biznesem, w obszarze B+R+I oraz animowanie współpracy między przedsiębiorstwami, nauką, otoczeniem biznesu (partnerami społeczno-gospodarczymi) i administracją publiczną, poprzez realizację np. przedkomercyjnych zamówień publicznych (gdy instytucje publiczne zgłaszają zapotrzebowanie na rozwiązanie, które nie zostało dotychczas opracowane) oraz zamówień innowacyjnych (dotyczących produktów lub usług, które nie są jeszcze dostępne na zasadach komercyjnych)⁸.

⁷ J. Osiński, *Administracja publiczna a gospodarka regionalna i lokalna*, [w:] *Gospodarka regionalna i lokalna*, red. Z. Strzelecki, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 38-39.

⁸ Program Operacyjny Inteligentny Rozwój POIR 2014-2020, s. 54-55.

Natomiast w odniesieniu do programu dedykowanego dla województwa śląskiego należy przedstawić Działanie 1.3 Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Śląskiego 2014-2020 „Profesjonalizacja IOB” (Instytucji Otoczenia Biznesu). Zgodnie z definicją instytucje otoczenia biznesu są reprezentowane przez podmioty zorganizowane w różnego rodzaju formy prawne, które świadczą usługi wsparcia przedsiębiorczości⁹. W opracowaniach Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości wyróżniony został szczegółowy ich katalog, obejmujący¹⁰:

- jednostki administracji centralnej,
- jednostki samorządu terytorialnego,
- agencje rozwoju regionalnego,
- jednostki zaplecza badawczo-rozwojowego,
- organizacje pracodawców i pracobiorców,
- izby i stowarzyszenia producenckie,
- instytucje szkoleniowo-doradcze,
- sektor szkolnictwa wyższego,
- instytucje wspierające przedsiębiorczość (inkubatory przedsiębiorczości, parki przemysłowe itp.),
- Naczelną Organizację Techniczną,
- instytucje koncentrujące swoje działania na procesie wspierania innowacyjności firm z sektora MŚP (centra transferu technologii, parki technologiczne itp.),
- instytucje doradcze i konsultingowe,
- instytucje finansowe (banki, fundusze inwestycyjne fundusze pożyczkowe, fundusze typu venture capital, fundusze poręczeń kredytowych).

Wsparciu finansowemu podlegać będzie profesjonalizacja wysokospecjalistycznych usług doradczych świadczonych przez IOB dla przedsiębiorców oraz *Budowa i wyposażenie niezbędnej infrastruktury (w tym laboratoria) istniejących IOB*. Działanie to dedykowane jest Samorządowi Województwa w partnerstwie z:

- instytucjami otoczenia biznesu,
- instytucjami naukowo-badawczymi.

W ramach działania przewidywane jest wsparcie instytucji otoczenia biznesu, przyczyniających się do podnoszenia jakości świadczonych usług innowacyjnych i profesjonalizacji usług technologicznych na rzecz przedsiębiorstw, zgodnych z RIS WSL 2013-2020¹¹, w szczególności oferowanych przez istniejące centra transferu technologii, inkubatory technologiczne, parki technologiczne (parki naukowo-technologiczne, badawcze i przemysłowo-technologiczne) działające w regionie. Wsparcie przeznaczone jest na rozwój zaawansowanych usług, skierowanych przede wszystkim do MŚP, przyczyniając się do rozwoju innowacyjności

⁹ *Commission Staff Working Paper. Creating Top-Class Business Support Services*, Commission of the European Communities, Brussels, 28.11.2001, s. 7, dostęp: http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/entrepreneurship_europe.pdf

¹⁰ M. Górzyński, W. Pander, P. Koć, *Tworzenie związków kooperacyjnych między MSP oraz MSP i instytucjami otoczenia biznesu*, PARP, Warszawa 2006, s. 13-16.

¹¹ Regionalna Strategia Innowacji Województwa Śląskiego 2013-2020 jest dokumentem strategicznym Województwa Śląskiego.

i prowadzenia prac badawczo-rozwojowych. Wspierane będą działania w zakresie inteligentnych specjalizacji, w tym profesjonalizacji usług instytucji sektora B+R i innowacyjnego dla przedsiębiorstw¹².

Z powodu rozpoczynającego się obecnie (druga połowa 2015) okresu działania funduszy europejskich w perspektywie 2014-2020 nie jest możliwe przytaczanie praktycznych przykładów lub badań dotyczących działalności administracji publicznej w ramach omawianego wcześniej nowego zarządzania publicznego (*New Public Management*), którego wyrazem są działania administracji samorządowej we współpracy z ośrodkami biznesu, szkołami wyższymi tworzącymi razem tzw. złoty trójkąt innowacji. Można jedynie przytaczać przykłady obecnie funkcjonującej współpracy, która dotychczas jest finansowana z publicznych środków krajowych, a będzie kontynuowana i rozwijana w ramach programów z funduszy europejskich. Aktywność ta może bazować zarówno na przedstawionym działaniu Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój, jak też w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych. W skali Polski interesującymi przykładami są inicjatywy ze strony władz miast Wrocławia oraz Poznania.

Znaczącym przedsięwzięciem Miasta Wrocław jest Wrocławskie Centrum Akademickie, działające w strukturach Urzędu Miejskiego. Misją Centrum jest integrowanie wrocławskiego środowiska akademickiego, jego wspieranie oraz tworzenie we Wrocławiu warunków sprzyjających rozwojowi „kultury innowacji”. Temu celowi służą inicjowane oraz zarządzane przez Centrum programy integrujące środowiska naukowe ze środowiskiem przedsiębiorstw z obszaru Wrocławia.

W ramach WCA wyróżniającym się jest program Mozart. Mozart jest programem przyjętym w 2012 roku przez Radę Miejską Wrocławia w ramach Uchwały o Miejskim Programie Wsparcia Partnerstwa Szkolnictwa Wyższego i Nauki oraz Sektora Aktywności Gospodarczej¹³. Celem programu jest inicjowanie, budowanie i koordynowanie partnerstwa pomiędzy szkolnictwem wyższym a sektorem aktywności gospodarczej, ukierunkowanego w szczególności na rozwój i aktywizację lokalnego rynku pracy.

Projekt polega na tym, że naukowiec, prowadzący badania naukowe i wykładający na wrocławskiej uczelni, średnio 1 dzień w tygodniu przez 12 miesięcy poświęca na pracę dla wrocławskiego przedsiębiorcy. Współpraca ta prowadzi do powstania nowych produktów i usług. Dzięki temu firma rozwija się i wzmacnia, poszerza lub pogłębia swoją działalność. W efekcie zatrudnia nowych ludzi lub utrzymuje zatrudnienie pomimo konkurencji. W ramach programu efekty finansowania z budżetu miasta są kontrolowane – sprawdza się, czy faktycznie naukowiec, który ma obowiązek współpracy z firmą jeden dzień w tygodniu, wykonuje pracę nastawioną na tworzenie i wdrażanie innowacji i czy firma przyjmująca jest zadowolona z tej współpracy. Monitorowanie jest nastawione przede wszystkim na badanie efektów wdrożeniowych. Wynagrodzenie naukowca w ramach partnerstwa

¹² Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego na lata 2014-2020, Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych, Katowice 2015, s. 39-40.

¹³ Uchwała NR XXIX/652/12 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 5 lipca 2012 r., dostęp: <http://www.wca.wroc.pl/img/MOZART-uchwała.pdf>

zgodnie z zapisami programu wynosi 3 200,00 zł brutto/ mies., przy 8-godzinnym udziale naukowca w pracach w przedsiębiorstwie. Umowy o współpracy są zawierane bezpośrednio przez naukowca i firmę, celem ominięcia problemów biurokratycznych¹⁴.

Program ten jest jednym z niewielu funkcjonujących w Polsce narzędzi kooperacji w ramach złotego trójkąta innowacji, zarządzanym w pełni przez władze lokalne. Warto z tego względu przytoczyć parę szczegółów rezultatów jego działania.

Rezultatem zakończonej w 2014 roku pierwszej edycji programu Mozart były¹⁵:

- 33 nowe usługi i produkty,
- ponad 20 nowych miejsc pracy w branży wysoko zaawansowanych technologii,
- kilkadziesiąt publikacji naukowych,
- nowatorskie programy nauczania,
- nowe programy badawcze,
- wzrost przychodów (od kilku do 30%) – identyfikowany przez przedsiębiorców.

Innym przykładem dobrych praktyk jest program inicjowany i zarządzany przez Urząd Miasta Poznań „Wiedza dla biznesu” (zakładający wspierane sieci współpracy poznańskich uczelni i instytucji naukowo-badawczych z sektorem przedsiębiorstw). W ramach programu „Wiedza dla biznesu” realizowane są różne działania promujące współpracę poznańskich uczelni i instytucji naukowo-badawczych z sektorem przedsiębiorstw w celu wykorzystania ich potencjału dla unowocześnienia i poprawy konkurencyjności gospodarki aglomeracji poznańskiej. Celem tego programu jest rozwój gospodarki innowacyjnej i podnoszenie atrakcyjności inwestycyjnej miasta oraz zwiększenie znaczenia miasta jako ośrodka wiedzy, kultury, turystyki i sportu. Głównymi działaniami w ramach tego programu są¹⁶:

- 1) Tworzenie i zarządzanie Obserwatorium Gospodarki i Rynku Pracy (OGRP):
 - a) opracowanie metodyki, modelu organizacyjnego oraz wdrożenie systematycznego monitoringu i prognozowania sytuacji w branżach i sektorach gospodarki miasta, aglomeracji i regionu (informacja o aktualnej i prognozowanej kondycji ekonomicznej poszczególnych branż i sektorów), a także monitoringu realizowanych projektów z dziedziny wspierania rozwoju gospodarczego i rynku pracy;
 - b) opracowanie metodyki, modelu organizacyjnego oraz wdrożenie systematycznego monitoringu i prognozowania popytu na pracę oraz podaży wykwalifikowanych pracowników w poszczególnych sektorach i branżach gospodarki miasta i aglomeracji w celu zintegrowania kierunków kształcenia i szkolenia z potrzebami pracodawców – w oparciu o realizację projektu

¹⁴ K. Głębocki, T. Odzimek, *Wzmacnianie innowacyjności gospodarki miasta poprzez stymulowanie współpracy ośrodków nauki z przedsiębiorstwami*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzanie” nr 15, red. M. Szajt, Sekcja Wydawnictw Wydziału Zarządzania Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2014, s. 7-16.

¹⁵ *Nowy milion na partnerstwa naukowców z przedsiębiorcami*, Wrocławskie Centrum Akademickie, dostęp: http://wca.wroc.pl/artykuly/1149/Nowy-milion-na-partnerstwa-naukowcow-z-przedsiębiorcami/#_ftn1 (odczyt: 19.11.2014).

¹⁶ *Wiedza dla biznesu – Karta strategiczna programu*, Urząd Miasta Poznań, s. 214-215, dostęp: <http://www.poznan.pl/mim/publikacje/attachments.html?co=show>

„Potrzeby kadrowe przedsiębiorców aglomeracji poznańskiej na tle kierunków społeczno-gospodarczego rozwoju regionu – diagnoza, prognoza, monitoring”.

- 2) Wspieranie współpracy poznańskich uczelni i instytucji naukowo-badawczych z sektorem przedsiębiorstw w celu wykorzystania ich potencjału dla unowocześnienia i poprawy konkurencyjności gospodarki miasta i aglomeracji (SIEĆ N+B):

- a) realizacja Programu Wspierania Projektów Innowacyjnych:

- wspieranie procesu tworzenia Regionalnego Instytutu Transferu Technologii oraz uczelnianych Centrów Transferu Technologii;
- prowadzenie portalu wsparcia kontaktów nauka–biznes „Wielkopolska Platforma Innowacyjna” – to baza ofert, w której gromadzone są informacje na temat dorobku jednostek naukowych, który może zostać wykorzystany w gospodarce¹⁷;
- wspieranie i promocja przedsiębiorczości akademickiej na poznańskich uczelniach – współpraca z ośrodkami przedsiębiorczości akademickiej, wspieranie procesu powstawania firm typu start-up;
- promocja wieloletnich celowych projektów badawczo-wdrożeniowych, formułowanych i zamawianych przez Urząd Miasta w obszarze gospodarki komunalnej i usług administracyjnych.

- b) Wspieranie inicjatyw klastrowych oraz sieci współpracy nauka–biznes:

- wspieranie rozwoju Wielkopolskiego Klastra Teleinformatycznego w celu realizacji wspólnych projektów badawczych i biznesowych, mających na celu rozwijanie i praktyczne wdrażanie nowych technologii ICT;
- wspieranie klastrów w innych branżach technologicznych ważnych dla rozwoju miasta i aglomeracji.

Z punktu widzenia *New Public Management* istotne jest również to, że władze miasta Poznania w ramach tego programu współpracują z partnerami zewnętrznymi: izby i organizacje gospodarcze, instytucje otoczenia biznesu, szkoły wyższe i placówki naukowo-badawcze, instytucje oświaty, organizacje pozarządowe.

Podsumowanie

W artykule poruszono kwestię zarządzania publicznego w dobie systemu gospodarczego nazywanego gospodarką opartą na wiedzy. Szczególną rolę ma tutaj do odegrania lokalna administracja publiczna, która powinna odejść od tradycyjnego modelu świadczenia usług do modelu inicjowania zadań, zarządzania ich realizacją, a przede wszystkim tworzyć model środowiska sprzyjającego innowacyjności lokalnej gospodarki. Środowiskiem tym jest współpraca w ramach trójkąta innowacji administracja–biznes–nauka.

Przedstawione przykłady dobrych praktyk zarządzania środowiskiem różnych podmiotów życia gospodarczego w miastach Wrocław i Poznań są inspiracją do dalszych działań władz lokalnych w oparciu o fundusze europejskie na lata 2014-2020.

¹⁷ Wielkopolska Platforma Informacyjna, dostęp: <http://www.wpi.poznan.pl/arttykul/1199.html> (odczyt: 21.11.2014).

Fundusze umożliwiają tworzenie modeli takiej współpracy, jak też finansowanie projektów na styku lokalnych przedsiębiorstw i naukowców. Pokazują mechanizm funkcjonowania administracji, nauki i biznesu, których celem jest rozwój lokalnej gospodarki.

Literatura

1. *Commission Staff Working Paper. Creating Top-Class Business Support Services*, Commission of the European Communities, Brussels, 28.11.2001, dostęp: http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/entrepreneurship_europe.pdf
2. Głębocki K., Odzimek T., *Wzmacnianie innowacyjności gospodarki miasta poprzez stymulowanie współpracy ośrodków nauki z przedsiębiorstwami*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Zarządzanie” nr 15, red. M. Szajt, Sekcja Wydawnictw Wydziału Zarządzania Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2014.
3. Górzyński M., Pander W., Koć P., *Tworzenie związków kooperacyjnych między MSP oraz MSP i instytucjami otoczenia biznesu*, PARP, Warszawa 2006.
4. Makulska D., *Kluczowe czynniki rozwoju w gospodarce opartej na wiedzy*, [w:] *Pomiędzy polityką stabilizacyjną i polityką rozwoju*, red. J. Stacewicz, Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2012.
5. Markowski T., *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
6. Nowak M., Mażewska M., Mazurkiewicz Sz., *Współpraca ośrodków innowacji z administracją publiczną*, PARP, Łódź-Gdańsk-Kielce 2011.
7. Nowojczyk M., *Nowoczesne formy zarządzania w administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie” 2015, t. 16, z. 2, Wyższa Szkoła Humanitas w Sosnowcu, Sosnowiec 2015.
8. *Nowy milion na partnerstwa naukowców z przedsiębiorcami*, Wrocławskie Centrum Akademickie, dostęp: http://wca.wroc.pl/artykuly/1149/Nowy-milion-na-partnerstwa-naukowcow-z-przedsiębiorcami/#_ftn1
9. Osiński J., *Administracja publiczna a gospodarka regionalna i lokalna*, [w:] *Gospodarka regionalna i lokalna*, red. Z. Strzelecki, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
10. Pabian A., *Zarządzanie przedsiębiorstwem w koncepcji sustainability*, [w:] *Rozwój nauk o zarządzaniu. Kierunki i perspektywy*, red. R. Kucęba, W. Jędrzejczyk, K. Smolağ, Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2013.
11. Program Operacyjny Inteligentny Rozwój POIR 2014-2020.
12. Regionalny Program Operacyjny Województwa Śląskiego na lata 2014-2020, Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych, Katowice 2015.
13. Supernat J., *Administracja publiczna w świetle koncepcji New Public Management*, [w:] *Administracja publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji Publicznej w Białymstoku 2003, nr 2, Białystok 2003.
14. Uchwała NR XXIX/652/12 Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 5 lipca 2012, dostęp: <http://www.wca.wroc.pl/img/MOZART-uchwała.pdf>
15. Urząd Miasta Poznań, *Wiedza dla biznesu – Karta strategiczna programu*, Urząd Miasta Poznań, dostęp: www.poznan.pl/mim/publikacje/attachments.html?co=show
16. Wielkopolska Platforma Informacyjna, dostęp: <http://www.wpi.poznan.pl/artukul/1199.html>

**DEVELOPMENT MANAGEMENT OF THE LOCAL ECONOMY
IN THE EU FUNDS PERSPECTIVE FOR
THE YEARS 2014-2020**

Abstract: Nowadays, the concept of economic systems is substantially changing. A dominant role is played by knowledge-based economy. With this economy, the concept of public management is being redefined: the conventional management is being ousted by new public management. One of the postulates of this management is cooperation of public administration with other actors in the economy, with particular focus on the area of science and business. The first part of the paper presents the problem of new public management with respect to development management in local economy. The second part of the study concerns actual aspects of new public management in light of EU funds in 2014-2020 with respect to current mechanisms of local administration initiatives for establishment and management of cooperation between science and enterprises to improve innovativeness of local economy.

Keywords: new public management, local economy management, European funds 2014-2020



ETOS MENEDŻERA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ DZIAŁAJĄCEGO W RAMACH JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Łukasz Skiba

Politechnika Częstochowska
Wydział Zarządzania

Streszczenie: Istnieje wiele dokumentów prawnych zobowiązujących pracowników administracji publicznej do określonych postaw i zachowań mających służyć obywatelom naszego kraju i budować etos tychże służb. Jednakże same tylko nakazy i zakazy prawne nie mogą i nie spełniają funkcji wystarczająco kształtujących postawy moralne menedżerów administracji publicznej.

Wiele urzędów podejmuje proetyczne działania, zwierzchnicy analizują zachowania swych podwładnych, wprowadza się szkolenia, ocenę 360° itp. Próbuje się kształtować sferę etyczną przez sięganie do wszelkich procesów zarządzania zasobami ludzkimi, jak chociażby kultura czy system wartości organizacyjnych.

Skoro zatem jest prawo mówiące o dobrej administracji oraz podejmuje się wewnątrz-organizacyjne próby podniesienia poziomu etyki pracowniczej, to dlaczego wciąż tak marnie wyniki osiągamy na polu etosu menedżera administracji publicznej?

Celem niniejszego opracowania jest próba odnalezienia odpowiedzi na powyższe pytanie, wraz z określeniem czynności naprawczych.

W pierwszej kolejności w artykule zostaną omówione, zaczerpnięte z teorii omawianego zagadnienia, zasady etycznego zarządzania, a tym samym będzie wskazany wzorzec postępowania menedżera. Następnie wzorzec ten zostanie zderzony z nieprawościami, patologiami, niestety jakże często obserwowanymi na co dzień w urzędach.

Ostatnią część pracy stanowić będzie pogłębiona refleksja zmierzająca do określenia obecnego poziomu etyki w jednostkach samorządowych oraz wskazania tych czynników, które mogłyby wpłynąć na przywrócenie należytego miejsca etosu menedżerów administracji publicznej.

Słowa kluczowe: etyka, etos, praca, administracja publiczna, samorząd terytorialny

Wprowadzenie

Pojęcia „etyka” i „etos” bardzo często bywają traktowane jako synonimy i dlatego zdrza się zamiennie ich używanie. Choć istnieje silny związek pomiędzy omawianymi pojęciami, to jednak bez wątplenia ich utożsamienie jest niesłuszne, gdyż „etyka to nazwa pewnej dyscypliny teoretycznej, która stara się ustalić, co się robić powinno, a czego nie powinno. Etos zaś to styl życia jakiejś społeczności, ogólna – jak proponują niektórzy – orientacja jakiejś kultury, przyjęta przez nią hierarchia wartości bądź formułowana *explicite*, bądź dająca się wyczytać z ludzkich zachowań”¹.

¹ M. Ossowska, *Ethos rycerski i jego odmiany*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994, s. 60.

W związku z powyższym etos potrzebuje czasu, by móc zaistnieć; ale by zaistniał w odpowiedniej, czyli pożądanej społecznie, a nie patologicznej formie, należy wprowadzać w organizacjach etyczne zasady postępowania.

W każdej dziedzinie działalności ludzkiej, a już w publicznej w szczególności, powinny być zawsze respektowane zasady etyki, wówczas działania menedżerów danej organizacji należy oceniać nie tylko w kontekście sprawności ekonomicznej, ale także sprawności moralnej, czyli troski o sprawy społeczne. Nie jest bowiem i nie może być obojętne, kto z tej działalności odnosi korzyści, a kto poniesie szkody, jakie cele i za pomocą jakich środków są osiągnane, a jakimi osiągnane być powinny. Chociaż ekonomia i etyka rządzą się własnymi zasadami, to jednak błędne byłoby założenie, że między nimi nie zachodzą zależności i że niemożliwe jest znalezienie zbieżności², czego dowiódł A. Smith, który sam z wykształcenia najpierw był etykiem, a dopiero później ekonomistą.

Zdaniem J. Penca etyka powinna być wbudowana w kulturę organizacji, która stanowi zestaw różnych wartości, norm i zachowań pomagających zrozumieć jej członkom, za czym się ona opowiada, jak pracuje i co uważa za istotne. Menedżerowie samorządów terytorialnych nie mogą więc obchodzić się z powierzoną im „publiczną własnością” jak spekulanci, którzy chcą błyskawicznie zwiększyć wpływy do kasy urzędu. Owszem, muszą dbać o dobro powierzonej im instytucji i jej pracowników, lecz jednocześnie nie mogą zapominać o dobru lokalnej społeczności, winni prowadzić długofalowe inwestycje i ograniczyć na ich rzecz bieżące wydatki, poszukiwać nowych czy dodatkowych źródeł finansowania, a także zwracać uwagę na otoczenie, w którym działają³.

Etyczny kontekst zarządzania

Etyka zarządzania zajmuje się normami etycznymi, które kierują zachowaniami organizacyjnymi. Jednostki samorządu terytorialnego (podobnie jak inne organizacje) posiadają różne poziomy zaawansowania etycznej postawy. R. Bellingham proponuje pięciostopniową skalę etycznego przywództwa:

- przykład etyczny,
- etyczna kultura,
- etyczne przywództwo,
- zgodność z wewnętrznymi i zewnętrznymi prawami oraz regulacjami,
- etyczne minimum⁴.

Menedżerowie powinni kształtować etykę zarządzania, opierając jej zasady na takich wartościach i normach stojących na ich straży, aby była ona przyjazna ludziom, starać się o to, by panował w organizacji klimat umożliwiający efektywną

Szeroką gamę definicji omawianego pojęcia przytacza S.L. Stadniczeńko w swoim artykule pt. *Etos pracowników zawodów administracji publicznej*, dostęp: <http://www.wuwr.com.pl/online-texts/download/24.html>

² M. Holstein-Beck, *Menedżer poszukiwany*, Centrum Informacji Menedżera, Warszawa 2001, s. 44.

³ B. Kaczmarek, *Organizacje: polityka, władza, struktury*, Międzynarodowa Szkoła Menedżerów, Warszawa 2001, s. 15.

⁴ K. Bolesta-Kukulka, *Decyzje menedżerskie*, PWE, Warszawa 2003, s. 123-125.

pracę w dobrych warunkach. Powinni promować dobrą pracę, uczciwość, sprawiedliwość i koleżeńską pomoc, wprowadzając jasne zasady: komu i jakie należy przyznawać korzyści za wnoszone wkłady w osiągnięcie celów organizacji. Etycznego zachowania powinni oni wymagać bez wyjątku od wszystkich pracowników, ale nade wszystko od siebie: to oni powinni łączyć osobiste cele i zachowania z wartościami i normami (zasadami), które sami zatwierdzili do przestrzegania w organizacji⁵.

Zdaniem T. Oleksyna etyczny menedżer powinien znać i stosować te metody organizatorskie oraz techniki zarządzania, które oszczędzają czas i prowadzą do większej efektywności. Winien myśleć nie tylko o osiągnięciu doraźnych celów, ale także o przyszłości i starać się dobrze przygotować do niej daną organizację czy jej części⁶.

Można zatem przyjąć, iż każde działanie pracowników i menedżerów jednostki administracji publicznej nacechowane nieuczciwością jest nieetyczne i niemoralne. Jednakże mogą oni czasami odnosić wrażenie, że wolno im stosować lub wręcz są zachęceni do stosowania specjalnych, łagodniejszych norm etycznych w sytuacjach biznesowych, niemniej jednak społeczeństwo nie akceptuje takich wyjątków. Wszystkich bowiem bez wyjątku obowiązują te same normy etyczne⁷.



Rysunek 1. Wzór etycznego postępowania

Źródło: M. Stor, *Prawne i etyczne zarządzanie*, [w:] *Zarządzanie kadrami*, red. T. Listwan, C.H. Beck, Warszawa 2002, s. 343

Etyczne działanie urzędów/urzędników usprawnia wypracowanie i wdrożenie tzw. wzoru etycznego postępowania, który kształtuje cały szereg czynników przedstawionych na rysunku 1. Faktyczny sposób postępowania urzędników będzie wynikiem zinternalizowanego przez nich wzorca zachowań, w który nie może być wpisana zasada stosowania innego standardu norm w odniesieniu do np. przedstawicieli biznesu czy też innych osób bądź organizacji.

⁵ W. Błaszczuk, *Zarządzanie konfliktami interpersonalnymi*, [w:] *Metody organizacji i zarządzania. Kształtowanie relacji organizacyjnych*, red. W. Błaszczuk, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 55.

⁶ M. Kostera, A.K. Koźmiński, *Wartości i normy w zarządzaniu. Cztery teatry*, [w:] *Etyka biznesu*, red. J. Dietel, W. Gasparski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 78.

⁷ B.R. Kuc, M. Żemigła, *Menedżer nowych czasów. Najlepsze metody zarządzania*, Helion, Gliwice 2000, s. 122.

Związki „świata polityki” ze „światem biznesu” są nie tylko nieuniknione, lecz czasami wręcz pożądane. Niemniej należy podkreślić, że wciąż jeszcze wielu ludzi (także „świata nauki”) nie wierzy w możliwość etycznego uprawiania czy to polityki, czy też biznesu. Osoby te będą zdania, że etyka na obydwu wymienionych płaszczyznach jest utopią, a przekonanie, że jest inaczej, interpretują jako przejaw naiwności. Do przedstawicieli takiego poglądu należy m.in. M. Friedman, który w swojej głośnej książce *Capitalism and Freedom* stwierdził, że biznesmeni próbujący działać w obszarze społecznej odpowiedzialności są manipulowani przez niekorzystne dla sfery gospodarki siły intelektualne, gdyż jedyna odpowiedzialność polega na maksymalizacji zysków. Friedman – laureat Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii – w artykule *The Social Responsibility of Business Is to Increase Its Profits* rozwinął swoje argumenty, które można sprowadzić do tezy, że: rolą biznesu jest przysparzanie zysku, a nie dzielenie się zyskiem⁸.

Choć M. Friedman miał oczywiście na myśli menedżerów firm komercyjnych, a nie podejmowaną działalność menedżerów samorządowych, to jednak nawet w odniesieniu wyłącznie do biznesu jego teza wydaje się być co najmniej dyskusyjną⁹.

Etyka w samorządach terytorialnych funkcjonująca w realiach polityczno-biznesowych oznacza przyjęcie tak zwanej odpowiedzialności społecznej (np. za pracowników, podmioty kooperujące czy społeczność lokalną) i wiąże się z nakładami finansowymi. Drugorzędną rolą jest zysk organizacji, który powinien być przeznaczony na to wszystko, co może go w przyszłości powiększyć, czyli np. na inwestycje¹⁰. Kolejną z etycznego punktu widzenia rolą menedżera samorządu terytorialnego jest właściwe dysponowanie nie swoimi, lecz publicznymi pieniędzmi. Nie dysponują oni własnym kapitałem, tylko kapitałem z budżetu państwa.

Właściciele przedsiębiorstw zainteresowani są uzyskaniem największych korzyści od swojego wkładu, a jeżeli będą chcieli przeznaczyć zyski na cele społeczne, to mogą zrobić to sami, bez pośrednictwa firmy¹¹. W takiej sytuacji rolą menedżera samorządu terytorialnego jest taki sposób zarządzania, by stworzyć przedsiębiorcy dogodne warunki do prowadzenia biznesu, tak by chciał zainwestować własne środki w działalność gospodarczą na terenie danego samorządu, by chciał rozwijać swoją działalność, płacić podatki, dawać miejsca pracy i angażować się w działalność społeczną i charytatywną.

Jednakże owo nakłanianie biznesu do zaangażowania społecznego niesie ze sobą zagrożenie zbyt dużego wkroczenia w obszar polityki. Tymczasem firmy mają obecnie już zbyt duże wpływy polityczne, co nie jest korzystne ani dla społeczeń-

⁸ K. Zimmewicz, *Współczesne koncepcje i metody zarządzania*, PWE, Warszawa 2003, s. 88.

⁹ Na przykład: społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw (CSR); teoria motywacji pozytywnej; teoria partycypacji pracowniczej (m.in. w zyskach); filantropia. To praca i pieniądze są dla człowieka, służą realizacji jego potrzeb i ambicji, a nie odwrotnie, czyli że człowiek jest niewolnikiem pracy.

¹⁰ S. Galata, *Sztuka zarządzania organizacjami. Zasoby, sposoby, perspektywy*, Difin, Warszawa 2006, s. 55-56.

¹¹ G. Ritzer, *Klasyczna teoria socjologiczna*, Zys i S-ka, Poznań 2004, s. 10.

stwa, ani dla biznesu¹². Zatem rolą menedżera samorządu terytorialnego będzie poszukiwanie tzw. złotego środka, dzięki któremu biznesmeni chętnie angażowali by się w działalność społeczną, przy ograniczonych ambicjach politycznych (niebezpieczeństwo korupcji).

Zmieniające się otoczenie zewnętrzne organizacji samorządu terytorialnego, jak również zmiany dokonujące się w ich wnętrzu powodują, że menedżerowie świadomi są zadań społecznych i etycznych. Słusznie zauważyła L. Zbiegień-Maciąg, że: etyczna organizacja to ta, „która już w swej misji zawiera pewien poziom kultury gospodarowania, która będzie kierowała się zasadą – zysk nie za wszelką cenę”¹³. Organizacja taka „opracowuje własne kodeksy, normy i wartości, które z kolei z biegiem czasu zachowują się w świadomości pracowników”¹⁴.

Zarządzanie to proces złożony i zapewne dlatego w jego teorii widoczne jest dążenie do upraszczania zjawisk, relacji i ocen, które ułatwiają komunikację, a także zrozumienie i wyeksponowanie najistotniejszych czynników. Funkcje zarządzania opierają się na czterech filarach: planowaniu, organizowaniu, kierowaniu zasobami oraz kontrolowaniu (w kontekście etyki istotna kwestia sprawiedliwej oceny)¹⁵. Każda z funkcji łączy się problematyką etyki w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego¹⁶.

Na poziom etyczny menedżerów zatrudnionych w organizacjach samorządu terytorialnego wpływa wiele elementów, np.:

- odgrywanie roli organizacyjnej kierownika (może być ona bardziej lub mniej etyczna, a czasem nawet skrajnie nieetyczna, nie należy więc bezkrytycznie przyjmować każdej narzuconej roli);
- wyznaczone cele (osiąganie niegodnych celów jest naganne);
- sposób osiągania celów (po kilku wiekach doświadczeń wiemy już, że zasada N. Machiavellego – cel uświęca środki – jest fałszywa);
- intencje zarządzającego oraz to, czym się kieruje, dokonując określonych wyborów (wybory mogą być bardziej lub mniej etyczne w zależności od motywów i dążeń zarządzającego)¹⁷.

Po przeanalizowaniu dotychczas przedstawionych wywodów na temat etosu menedżera zarządzającego jednostką samorządu terytorialnego można stwierdzić, że zarządzanie jest działalnością moralną, gdyż wszystko, co robią menedżerowie i co ma wpływ na innych, ma wymiar moralny. Rola, jaką pełni menedżer w organizacji, zakłada wspólne działanie, to zaś z kolei wskazuje na istnienie wartości międzyludzkich określanych jako intersubiektywne, które dotyczą praw, możliwości, szans oraz emocji ludzi. Sfera moralna utrzymuje ludzi we wspólnym

¹² M. Arszułowicz, *Whistleblowing*, [w:] *Biznes, etyka, odpowiedzialność*, red. W. Gasparski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012, s. 163.

¹³ D. Lennick, F. Kiel, *Inteligencja moralna. Jak poprawić wyniki prowadzenia interesów i skutecznie zarządzać*, Purana, Wrocław 2007, s. 132.

¹⁴ *Ibidem*, s. 132.

¹⁵ B.R. Kuc, *Zarządzanie doskonałe*, Wydawnictwo Menedżerskie PTM, Warszawa 2005, s. 119-123.

¹⁶ M. Białasiewicz, *Nowe role kadry menedżerskiej we współczesnym zarządzaniu*, [w:] *Nowoczesność przemysłu i usług*, red. J. Pyka, TNOiK, Katowice 2002, s. 144.

¹⁷ M. Kostera, *Antropologia organizacji. Metodologia badań terenowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 121.

działaniu i wyznacza w jakiś sposób status wspólnego przedsięwzięcia w szerszym kontekście, jakim jest kontekst społeczny – dobro wspólne, interes publiczny. Gdy ludzie wspólnie działają, stałe bądź tymczasowe nierówności między nimi nabierają charakteru moralnego¹⁸.

Patologie zarządzania organizacją samorządową

Praca na stanowisku menedżera pełniącego funkcje publiczne generuje znacznie więcej pokus, niż ma to miejsce w przypadku zarządzających firmami prywatnymi. To przedstawiciele firm komercyjnych zabiegają o wygraną w przetargu, dotacje, pozwolenia, koncesje itp., zaś menedżer/urzędnik występujący w roli szafarza dóbr pożądaných przez przedsiębiorców może być poddawany pokusom w celu przykrycia oka na braki w dokumentach, aby w odpowiedni sposób zinterpretował ustawę, czy też aby dopuścił się fałszerstwa.

Defraudacja czy sprzeniewierzenie majątku publicznego to w świadomości rodaków proceder do przyjęcia. Składa się na to mentalność czasów PRL-u – „wspólne/państwowe, czyli niczyje” – oraz tak duża częstotliwość zjawiska, że zdążyło obywatelom spowszechnić i nie wzbudzać już oburzenia. Możliwość zaniechań bądź nadgorliwości, literalna interpretacja przepisów, niegospodarność, przy braku odpowiedzialności majątkowej za skutki podejmowanych decyzji, wystawia moralność menedżerów instytucji publicznych na dużą próbę.

Oprócz wymienionych patologii związanych z pracą menedżera samorządu terytorialnego w odniesieniu do zewnętrznych podmiotów gospodarczych można wymienić cały szereg nieprawidłowości etycznych związanych z zatrudnianiem i traktowaniem pracowników.

Proces kadrowy w jednostce samorządowej, począwszy od rekrutacji, narażony jest na działania wbrew etosowi menedżera samorządu terytorialnego. Do najczęstszych patologii należą: nepotyzm i kumoterstwo. Pokrewieństwo, mandat partyjny czy powiązania koleżeńskie, towarzyskie, biznesowe – wpływają zwykle na to, kto dostaje pracę w samorządzie. Ustawa o nepotyzmie, podobnie jak konkursy na stanowiska, też niewiele zmieniły na lepsze, gdyż ustawa zabrania tylko bezpośredniej podległości, a konkursy to fikcja, ponieważ rozpisujący konkurs menedżer dowolnie ustala konieczne kwalifikacje i umiejętności kandydata na stanowisko, sam rozpatruje kandydatury, a w razie potrzeby pod byle pretekstem może zerwać konkurs i rozpisać go od nowa.

Pozostałe przejawy lekceważenia etosu menedżera w samorządzie, a związane z procesem kadrowym, dotyczą dyskryminacji. Wiek, płeć, rasa, wyznanie, przynależność etniczna, preferencja seksualna, przynależność związkowa czy partyjna, niepełnosprawność – to główne cechy, ze względu na które pracownik może nie dostać pracy w samorządzie, gdy menedżer zatrudniający nie tylko łamie zasady etyczne swojego zawodu, ale i prawo pracownicze. Uzależnianie warunków pracy lub wynagrodzenia od wymienionych wyżej cech to nic innego jak przejaw dyskryminacji¹⁹.

¹⁸ A.M. Colman, *Słownik psychologii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 109.

¹⁹ *Kodeks pracy 2015 z komentarzem*, stan prawny na 20 stycznia 2015 r., INFOR, art. 11³ [Zakaz dyskryminacji], s. 6.

Choć w instytucjach samorządowych rzadziej niż w firmach komercyjnych, to jednak zdarza się, że menedżer żąda od swych podwładnych bezwzględnej dyspozycyjności i lojalności. Praca po godzinach, wynikająca np. z zaangażowania w projekty wychodzące poza budynek samorządu, jest dobrze widziana jako wyraz zaangażowania pracownika w sprawy organizacji²⁰. Łatwo zauważyć, że ten nowoczesny reżim najlepiej wytrzymują ludzie młodzi, nieobarczeni rodziną, dyspozycyjni i silnie umotywowani do pracy oraz odniesienia sukcesu zawodowego.

Zbliżonym do warunków zatrudnienia i pracy obszarem generującym również wiele istotnych etycznie kontrowersji są warunki płacy. I choć mogłoby się wydawać, że w przypadku kierowników samorządu terytorialnego wszystko jest jasne, gdyż z góry określone przez ustawodawcę, to jednak i tu istnieją warunki do nadużyć, takich jak np. wypłacanie zaliczek (zamiast pełnych pensji, z jednoczesnym tłumaczeniem, że to tylko chwilowa utrata płynności finansowej); przyznawanie premii, nagród czy tzw. dodatku motywacyjnego bez związku z faktycznym zaangażowaniem i osiągnięciami pracownika; jak również pomijanie przy awansie (który wpłynąłby m.in. na wysokość zarobków danej osoby) czy odsuwanie od projektów/zajęć dających możliwość wykazania się, co dawałoby sposobność roszczeń do nagród, premii itp. form uznania²¹.

Nieetycznym zachowaniem menedżera będzie również naruszanie sfery prywatności pracownika. Przykładem takiego działania może być chociażby rozpowszechnianie przez menedżera nieprawdziwej plotki o pracowniku (że jest homoseksualistą, że cierpi na jakąś wstydliwą chorobę, że ma z kimś romans i zdradza małżonka lub partnera itp.)²².

Jeszcze innym (wyjątkowo dotkliwym dla pracownika) przejawem patologii kierowania jest mobbing. Zjawisko to, w przeciwieństwie do agresji, dotyczy tylko ludzi i najczęściej występuje w środowisku pracy, ale nie tylko, bo znanych jest wiele przykładów przemocy szkolnej, która zdecydowanie przyjmuje właściwości mobbingu, tak jak uporczywie powtarzające się formy przemocy domowej. Intencje sprawcy, nazywanego mobberem, są oczywiste – uogólniając, chce on wyrządzić krzywdę swojej ofierze. Jednak kwestią podstawową będzie poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, dlaczego tak robi. Przyczyn zachowań agresywnych zazwyczaj poszukuje się w odczuwalnej przez ludzi frustracji, zwłaszcza wtedy, kiedy oczekiwania są duże, cel w zasięgu ręki, a zaspokojenie potrzeby zostało unie możliwione bez właściwego uzasadnienia. Uprzedzenia wobec przyszłej ofiary mogą być też bezpośrednią przyczyną agresji, niektóre zachowania i cechy osobowości przyszłej ofiary mogą je również wywoływać²³.

²⁰ T. Pietrkiewicz, *Etyka i racjonalność decyzji gospodarczych. Uwarunkowania i problemy*, Oficyna Wydawnicza Warszawskiej Szkoły Zarządzania, Warszawa 2002, s. 13.

²¹ K. Kubik, *Rola menedżera w kształtowaniu etycznych zachowań pracowników w organizacji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Administracja i Zarządzanie”, nr 98, Siedlce 2013, s. 35.

²² Ibidem.

²³ G. Jędrejek, *Mobbing. Środki ochrony prawnej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007, s. 11.

Do cech charakterystycznych problematyki mobbingu należy zaistnienie konfliktu, czyli zderzenie sprzecznych zamiarów członków zorganizowanej grupy ludzi, a następnie pojawienie się ofiary oraz prześladowcy lub prześladowców. Kolejnym etapem jest szykanowanie, mające formę ciągłą (zachowania tego rodzaju muszą występować nie rzadziej niż raz na tydzień) i trwają dłuższy czas (minimum pół roku). Dalszym etapem jest tuszowanie działań mobbingujących przez dręczyciela przed osobami postronnymi. Późniejsze etapy to działanie sprawców w sposób świadomy z zamysłem wyrządzenia ofierze szkody oraz posługiwanie się kłamstwem, plotką czy oszczerstwem jako narzędziami mobbingującymi. Ostatnim etapem jest zazwyczaj pogorszenie się kondycji oraz stanu zdrowia ofiary spowodowane długotrwałymi szykanami²⁴.

Z przytoczonego wyżej opisu wyraźnie wynika, że do agresji w miejscu pracy zalicza się nie tylko działanie sprawców polegające na naruszaniu integralności cielesnej, ale również wszystkie te działania, które godzą w nietykalność psychiczną ofiary, jak np. obrażanie czy zastraszanie²⁵.

Mobbing definiowany jest w różny sposób, niemniej jednak wszyscy badacze podejmujący problematykę mobbingu są zgodni co do podstawowego charakteru zjawiska. A mianowicie wszyscy jednomyślni są co do tego, że jest to usystematyzowana forma umyślnego napastowania psychicznego, polegająca na prezentowaniu nieprzyjacielskich oraz nieetycznych zachowań względem jednego pracownika lub grupy, powodująca u ofiary lub ofiar problemy w funkcjonowaniu osobistym i zawodowym²⁶.

Kilka wniosków końcowych

Przed menedżerami jednostek samorządów terytorialnych stoi dzisiaj bardzo trudne i odpowiedzialne zadanie polegające na konieczności odbudowania etosu swojego zawodu.

O kryzysie etyki zawodowej mówił m.in. Jan Paweł II, który dostrzegał postępujący proces degradacji moralnej całych społeczeństw, ovlądniętych konsumpcjonizmem mającym zaspokoić pragnienia hedonistyczne. Papież mówił o zagrożeniu coraz szerszą akceptacją relatywizmu moralnego, a także o zaniku poszanowania dla wartości tradycyjnych wyrosłych na podłożu transcendentnym, bądź rozumowo ukształtowanego²⁷.

W podobnym tonie pisze F. Kampka: „osłabienie etosu pracy, jakiego doświadczamy obecnie, i sprowadzenie pracy do sposobu zarabiania pieniędzy, zapomnienie o tym, iż jest ona istotną przestrzenią samorealizacji człowieka – wszystko to

²⁴ H.J. Kratz, *Mobbing, rozpoznanie, reagowanie, zapobieganie*, Helion, Gliwice 2007, s. 51.

²⁵ S.M. Litzke, H. Schuh, *Stres, mobbing i wypalenie zawodowe*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2007, s. 91.

²⁶ H. Szewczyk, *Molestowanie seksualne i mobbing w miejscu pracy lub w związku z pracą – nowe wyzwania dla polskiego prawa pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2002, nr 6, s. 21.

²⁷ Jan Paweł II, *Encyklika Evangelium Vitae*, s. 19, dostęp: http://dsz.oil.lublin.pl/dokumenty/3_evangelium_vitae.pdf

obniża naszą zdolność adaptacji w nowej rzeczywistości cywilizacyjnej, w której formalne struktury zatrudnienia nie obejmują całej populacji”²⁸.

Kryzysu etosu pracy w naszym kraju, przy obecnym stopniu zaniedbania, nie da się szybko zażegnać. Zły przykład płynący „z góry” oraz długotrwałe patologie stworzyły inne, zniekształcone poczucie normy, stąd tak częste przyzwolenie społeczne na nieprawości. Najbardziej sensownym wyjściem w tej sytuacji wydaje się być rozpoczęcie procesu odbudowy etosu od ludzi stanowiących trzon, elitę, będących wzorem dla pozostałych pracowników, czyli od menedżerów.

Współczesna nauka o zarządzaniu uczy, że dobry menedżer to taki, który potrafi „zarabiać pieniądze” dla firmy. Nie ma tu mowy o tym, w jaki sposób powinien to czynić, w jakie interesy się angażować, jak traktować ludzi itd. Wielokrotnie wmawia się dzisiaj studentom, że skuteczność działania to jedyne kryterium rzutu-jące na ocenę przydatności do pracy menedżera. Dlatego zmianę mentalności należy rozpocząć od obsadzenia stanowisk menedżerskich ludźmi nie tylko o odpowiednich kompetencjach technicznych, lecz takimi, którzy posiadają ponadto odpowiednie kompetencje moralne (cechy osobowości, sumienie, postawy wobec... itp.)

Następnym krokiem, jaki należałoby poczynić w kierunku przywrócenia rangi etosu, jest wsparcie menedżerów o wysokim poziomie etyki odpowiednimi ustawami. Wadliwe ustawodawstwo niejednokrotnie etycznemu menedżerowi stwarza wybór jak między przysłowiową dżumą i cholera. Wadliwie funkcjonujące struktury społeczne, źle zorganizowana, pozorna i nieuczciwie wynagradzana praca, wraz z systemem promującym taką pracę, z pewnością nie pozwolą na przełom moralny w działalności służb publicznych, choćby menedżerowie wykazywali najwyższy poziom heroizmu.

Wspomagany prawnie menedżer samorządu terytorialnego powinien charakteryzować się umiejętnością i odwagą, by pójść „pod prąd”, by nie być więźniem znieprawionej moralnie opinii społecznej, powinien mieć na tyle siły, by kształtować otoczenie, a nie ulegać jego wpływom.

Przywrócenie właściwego statusu pracy menedżera samorządowego ponadto będzie wymagało zrehabilitowania i przywrócenia odpowiedniego poważania społecznego takim cnotom moralnym, jak: szacunek do pracy i osób pracowitych, dotrzymywanie słowa, uprzejmość, usłużność, zainteresowanie sprawą drugiego człowieka, odpowiedzialność, obowiązkowość, punktualność itp. Konieczna jest przy tym aprobata dla podstawowych wartości: prawdy, godności, wolności, sprawiedliwości, solidarności, pokoju, patriotyzmu itp.

Jak powiedziano – przywrócenie odpowiedniego miejsca etosowi zawodu menedżera samorządu terytorialnego nie będzie rzeczą prostą, jak i krótkotrwałą, gdyż sam proces jego degradacji trwał latami. Jednakże odnowa moralności w sferze publicznej jest możliwa, a skoro tak, to należy się jej podjąć i pamiętać o niebagatelnej roli kręgosłupa moralnego samych menedżerów.

²⁸ F. Kampka, *Sens pracy ludzkiej w nauczaniu społecznym Kościoła*, [w:] *Polskie prawo pracy w obliczu nowelizacji kodeksu pracy*, materiały z konferencji naukowej odbytej w Opolu w dniach 12-13 grudnia 1996 r., red. S.L. Stadniczeńko, Uniwersytet Opolski, Opole 1997, s. 33-34.

Literatura

1. Arszułowicz M., *Whistleblowing*, [w:] *Biznes, etyka, odpowiedzialność*, red. W. Gasparski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2012.
2. Białasiewicz M., *Nowe role kadry menedżerskiej we współczesnym zarządzaniu*, [w:] *Nowoczesność przemysłu i usług*, red. J. Pyka, TNOiK, Katowice 2002.
3. Błaszczyk W., *Zarządzanie konfliktami interpersonalnymi*, [w:] *Metody organizacji i zarządzania. Kształtowanie relacji organizacyjnych*, red. W. Błaszczyk, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
4. Bolesta-Kukułka K., *Decyzje menedżerskie*, PWE, Warszawa 2003.
5. Colman A.M., *Słownik psychologii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
6. Galata S., *Sztuka zarządzania organizacjami. Zasoby, sposoby, perspektywy*, Difin, Warszawa 2006.
7. Holstein-Beck M., *Menedżer poszukiwany*, Centrum Informacji Menedżera, Warszawa 2001.
8. Jan Paweł II, *Encyklika Evangelium Vitae*, dostęp: http://dsz.oil.lublin.pl/dokumenty/3_evangelium_vitae.pdf
9. Jędrejek G., *Mobbing. Środki ochrony prawnej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2007.
10. Kaczmarek B., *Organizacje: polityka, władza, struktury*, Międzynarodowa Szkoła Menedżerów, Warszawa 2001.
11. Kampka F., *Sens pracy ludzkiej w nauczaniu społecznym Kościoła*, [w:] *Polskie prawo pracy w obliczu nowelizacji kodeksu pracy*, materiały z konferencji naukowej odbytej w Opolu w dniach 12-13 grudnia 1996 r., red. S.L. Stadniczeńko, Uniwersytet Opolski, Opole 1997.
12. *Kodeks pracy 2015 z komentarzem*, stan prawny na 20 stycznia 2015 r., INFOR.
13. Kostera M., *Antropologia organizacji. Metodologia badań terenowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.
14. Kostera M., Koźmiński A.K., *Wartości i normy w zarządzaniu. Cztery teatry*, [w:] *Etyka biznesu*, red. J. Dietel, W. Gasparski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
15. Kratz H.J., *Mobbing, rozpoznanie, reagowanie, zapobieganie*, Helion, Gliwice 2007.
16. *Rola menedżera w kształtowaniu etycznych zachowań pracowników w organizacji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Administracja i Zarządzanie”, nr 98, Siedlce 2013.
17. Kuc B.R., *Zarządzanie doskonale*, Wydawnictwo Menedżerskie PTM, Warszawa 2005.
18. Kuc B.R., Żemigąła M., *Menedżer nowych czasów. Najlepsze metody zarządzania*, Helion, Gliwice 2000.
19. Lennick D., Kiel F., *Inteligencja moralna. Jak poprawić wyniki prowadzenia interesów i skutecznie zarządzać*, Purana, Wrocław 2007.
20. Litzke S.M., Schuh H., *Stres, mobbing i wypalenie zawodowe*, Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2007.
21. Ossowska M., *Ethos rycerski i jego odmiany*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994.
22. Pietrzakiewicz T., *Etyka i racjonalność decyzji gospodarczych. Uwarunkowania i problemy*, Oficyna Wydawnicza Warszawskiej Szkoły Zarządzania, Warszawa 2002.
23. Ritzer G., *Klasyczna teoria socjologiczna*, Zysk i S-ka, Poznań 2004.
24. Stadniczeńko S.L., *Etos pracowników zawodów administracji publicznej*, dostęp: <http://www.wuwr.com.pl/online-texts/download/24.html>
25. Stor M., *Prawne i etyczne zarządzanie*, [w:] *Zarządzanie kadrami*, red. T. Listwan, C.H. Beck, Warszawa 2002.
26. Szewczyk H., *Molestowanie seksualne i mobbing w miejscu pracy lub w związku z pracą – nowe wyzwania dla polskiego prawa pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2002, nr 6.
27. Zimmewicz K., *Współczesne koncepcje i metody zarządzania*, PWE, Warszawa 2003.

THE ETHOS OF A MANAGER OF PUBLIC ADMINISTRATION ACTING WITHIN THE UNIT OF LOCAL GOVERNMENT

Abstract: There are a number of legal documents requiring public administration employees to specific attitudes and behaviors designed to serve the citizens of our country and build the ethos of these services. However, the legal orders and prohibitions are not enough to fulfill and do not fulfill the function of shaping moral attitudes of managers of public administration.

A lot of offices take the pro-ethical actions, the supervisors analyze the behavior of their subordinates, introduce training, assessment 360° etc. The attempts have been made to shape the ethical sphere by reaching out to all human resource management processes, such as the culture or value system of the organization.

So if there is the law concerning the good administration and intra-organizational attempts to raise the level of employee ethos are made, there is the question what is the reason of so poor results achieved in the field of public administration manager ethos? The purpose of this paper is to try to find answers to the above question, along with the determination of corrective action.

The purpose of this paper is to try to find an answer to the above question, along with the determination of corrective action.

Firstly, in the article there are discussed the principles of ethical governance taken from the theory of the subject, and thus, it is designated a pattern of manager conduct. Then, the pattern is clashed iniquities, pathologies, unfortunately, all too often seen every day in offices.

The last part of the work will be a deep reflection aiming to determine the current level of ethics in local government units and to identify those factors that could affect the proper place to restore the ethos of public administration managers.

Keywords: ethics, ethos, work, public administration, local government



INNOWACYJNE ASPEKTY ZARZĄDZANIA W ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ

Danuta Stawasz

Uniwersytet Łódzki
Wydział Zarządzania

Streszczenie: Rozważania zaprezentowane w niniejszym opracowaniu koncentrują się wokół sprawności zarządzania w administracji samorządowej, w kontekście innowacyjnego podejścia do rozwiązywania problemów istotnych dla lokalnych społeczności. Wymogiem współczesnych czasów jest, aby proces zarządzania w JST oparty był na stosowaniu nowoczesnych metod, albowiem tylko wówczas możliwe staje się odpowiednie wykorzystywanie zasobów i uzyskiwanie zakładanych efektów. Celem niniejszego opracowania jest wskazanie i omówienie najnowszych trendów związanych z zarządzaniem w jednostkach administracji samorządowej. Treści koncentrują się na wykazaniu zalet zarządzania (w tym planowania) strategicznego, zintegrowanego zarządzania strategicznego, zintegrowanych projektów oraz zarządzania poprzez projekty. Omówione zostały także partycypacyjne metody zarządzania, tj. *Living Lab* i budżet obywatelski, aktywizujące lokalne społeczności do aktywnego uczestnictwa w zarządzaniu JST.

Słowa kluczowe: zarządzanie publiczne, metody zarządzania, metody partycypacyjne

Wprowadzenie

Administracja samorządowa jest częścią sektora publicznego i jako taka podlega tym samym zależnościom, jeśli chodzi o celowość funkcjonowania, powiązania ze społeczeństwem i gospodarką oraz wymóg oceny efektywności realizowanych działań. Zatem zarządzanie w administracji samorządowej w naturalny sposób wymusza na władzach profesjonalne podejście, stosowanie odpowiednich metod i instrumentów, a także precyzowanie standardów i wskaźników pomiaru efektywności. W demokratycznych systemach zarządzania na poziomie lokalnym i regionalnym istotnym jest aktywny współdział społeczeństwa w procesach podejmowania decyzji. Tylko w takim przypadku możliwym jest uzyskiwanie konsensusu co do zapisów i realizacji polityki rozwoju oraz kształtowania warunków życia mieszkańców zgodnie z ich oczekiwaniami. Istotna jest także rola mechanizmów kontrolnych służących ewaluacji prowadzonej działalności.

Administracja samorządowa na poziomie lokalnym (gmina, powiat), zaspokaja podstawowe, zbiorowe potrzeby społeczności lokalnej. Sprawność podejmowania decyzji w przypadku systemu demokratycznego, ich racjonalność ukierunkowana na zaspokajanie potrzeb społecznych zależy w dużym stopniu od holistycznego spojrzenia na uwarunkowania funkcjonowania i rozwoju organizacji samorządowej

oraz umiejętności wykorzystywania w praktyce innowacyjnych metod i technik zarządzania. Podejście menedżerskie, a z takim mamy wówczas do czynienia, uznawane jest za nową doktrynę zarządzania publicznego, opartą na procesie zarządzającym¹. Stosunkowo krótki okres funkcjonowania administracji samorządowej w Polsce, kadencyjność władz, często ich upolitycznienie, szerokie spektrum zadań publicznych, przyznane prawem kompetencje, ograniczone zasoby rzeczowe i finansowe, odpowiedzialność za decyzje, oczekiwania i roszczenia społeczeństwa itd. – to warunki brzegowe, w jakich działa administracja samorządowa. Aby sprostać przypisanym obowiązkom, należyce wywiązywać się z realizacji nałożonych zadań, pożądanym jest innowacyjne podejście do rozwiązywania lokalnych i regionalnych problemów. Wzorce postępowania wypracowane na gruncie teorii i praktyki zarządzania w krajach wysoko rozwiniętych, o długim okresie demokratyzacji życia społecznego, są coraz powszechniej znane także w Polsce. Ich adaptacja i zastosowanie w administracji samorządowej zapewne przyczyni się do poniesienia poziomu efektywności działań struktur zarządzających w sferze publicznej.

Celem niniejszego opracowania jest wskazanie i omówienie najnowszych trendów związanych z zarządzaniem w jednostkach administracji publicznej. Prezentacja założeń nowych podejść do rozwiązywania licznych problemów występujących w administracji samorządowej zawsze ma głębokie uzasadnienia. Zwolennicy mogą próbować zastosować je w praktyce, przeciwnicy – podjąć krytyczną polemikę, a zatem jedni i drudzy będą aktywni na płaszczyźnie usprawnienia zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego (JST).

Zarządzanie strategiczne – strategię rozwoju

Wykorzystując jedną z najbardziej popularnych definicji zarządzania strategicznego², można przyjąć na użytek zarządzania w JST, iż zarządzanie strategiczne to kompleksowy, ciągły proces zarządzania, nastawiony na formułowanie i wdrażanie skutecznych strategii, które pozwalają na doskonałe dostosowanie JST do turbulentnego otoczenia. To sposób podejścia do szans i wyzwań pojawiających się przed organizacją. Innymi słowy, zarządzanie strategiczne to proces decyzyjny wyboru celów i kierunków rozwoju oraz metod i sposobów ich osiągnięcia³. W sensie czynnościowym zarządzanie strategiczne to proces informacyjno-decyzyjny (wspomagany poprzez funkcje zarządzania: planowanie, organizowanie, motywowanie, kontrola), którego zasadniczym celem jest przesądzenie o kluczowych problemach działalności organizacji, o jej przetrwaniu i rozwoju, ze zwróceniem

¹ C. Szydłowski, *Metody zarządzania organizacjami administracji publicznej*, [w:] D. Stawasz, D. Drzazga, C. Szydłowski, *Wybrane aspekty sprawności zarządzania w administracji publicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011, s. 66.

² R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996, s. 244.

³ A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 172; J. Kot, *Zarządzanie rozwojem gminy a praktyka planowania strategicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003, s. 125.

szczególnej uwagi na wpływy otoczenia i wewnętrzne potencjały rozwojowe (główne zasoby organizacji)⁴. Zarządzanie strategiczne uskutecznia się poprzez wprowadzanie w życie strategii. Odznaczają się one tym, iż sprzyjają lepszemu dopasowaniu między organizacją a jej otoczeniem i osiągnięciu celów strategicznych⁵. Zarządzanie w JST jest domeną władz samorządowych. To na władzach tych spoczywa obowiązek zarządzania procesami gospodarczymi i społecznymi w taki sposób, aby uzyskany efekt był wzrost dobrobytu społeczeństwa lokalnego. Instrumentem stymulacji i zarządzania powinna być strategia rozwoju, definiowana w najogólniejszym rozumieniu jako plan osiągnięcia celów organizacji.

W przypadku Polski zarządzanie strategiczne, formułowanie założeń strategii i podejmowanie działań odpowiadających przyjętym zapisom strategicznym w JST rozpoczęło się w latach 90. XX wieku. Obecnie można uznać, iż jest to powszechnie występujący sposób podejścia do kształtowania procesów rozwojowych w wymiarze organizacji samorządowych. Ale – jak zauważył już w latach 80. ubiegłego wieku J. Gościński – „Współczesne zarządzanie różni się pod wieloma względami od dawnego, wczorajszego. Warunkiem powodzenia jest przemyślana strategia rozwoju i długofalowa polityka”⁶. Uznając w pełni racje niniejszego stwierdzenia, można przyjąć, iż zarządzanie strategiczne nie nosi w sobie znamion innowacyjnego podejścia. Jest powszechnie wykorzystywane, a jego przydatność nie budzi zastrzeżeń. Przechodząc na wyższy poziom zarządzania w JST, wypracowana została koncepcja zarządzania zintegrowanego, bazująca na zintegrowanym planowaniu. Takie podejście stwarza szansę na uzyskiwanie w długim okresie w przypadku JST efektów synergetycznych, będących następstwem umiejętnego wykorzystania zasobów sfery gospodarczej, społecznej, przestrzennej oraz wielopłaszczyznowej współpracy różnych interesariuszy.

Zintegrowane planowanie rozwoju – projekty zintegrowane

Skala i szybkość zmian zachodzących w systemach społecznych, gospodarczych i przestrzennych w zglobalizowanej gospodarce jest we współczesnym świecie tak duża, iż koniecznym staje się weryfikacja założeń odnośnie systemu zarządzania (a w nim planowania) w organizacjach⁷. Dotyczy to także procesów rozwoju i funkcjonowania JST. Odpowiedzią na zaistniałą sytuację jest holistyczne podejście do zarządzania i planowania, które wydaje się bardziej przystające do wymogów dynamicznie przebiegających procesów w układach przestrzennych. Zintegrowane planowanie, najogólniej rzecz ujmując, jest:

⁴ A. Stabryła, *Zarządzanie strategiczne w teorii i praktyce firmy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Kraków 2000, s. 11.

⁵ R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania ...*, op. cit., s. 245.

⁶ J. Gościński, *Strategia rozwoju a zarządzanie*, Studia Prawno-Ekonomiczne, 1972, t. IX, s. 108.

⁷ *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, red. T. Markowski, M. Turała, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 25 i dalsze; A. Nowakowska, *Zintegrowane plany rozwoju – w stronę terytorialno-funkcjonalnego podejścia do rozwoju jednostki terytorialnej*, [w:] *Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i terytorialnym*, red. A. Nowakowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 21.

- próbą holistycznego podejścia do analizy i kształtowania procesów rozwoju terytorialnego;
- planowaniem całościowym, łączącym różne wymiary i konteksty procesów rozwoju;
- uwzględnia silne i złożone współzależności, powiązania zachodzące w procesach rozwoju oraz bazuje na kompleksowych rachunkach kosztów i korzyści;
- opiera się na podejściu terytorialno-funkcjonalnym i zrywa z sektorowym podejściem do kształtowania procesów rozwoju;
- eksponuje wzajemne zrównoważone powiązania między podsystemem gospodarczym, społecznym i środowiskiem;
- jest planowaniem sieciowym, bazującym na uczestnictwie wszystkich organizacji i podmiotów, grup społecznych funkcjonujących w określonym terytorium.

Podejście to wskazuje na konieczność uwzględnienia na etapie diagnozowania i planowania relacji zachodzących między różnymi podmiotami, organizacjami, instytucjami, grupami społecznymi, zaangażowanymi w aktywności o różnorodnym profilu i znaczeniu dla kreacji procesów rozwojowych. Zintegrowane planowanie można określić jako holistyczny proces wyznaczania celów i budowania ścieżek dojścia do tychże celów, uwzględniający relacje zachodzące między najważniejszymi uczestnikami „gry” o rozwój⁸. Ponadto podejście to eksponuje konieczność współdziałania i budowania partnerstwa, które może przyjąć formę wielopoziomowej, wielopodmiotowej oraz międzysektorowej kooperacji⁹. Praktyczną egzemplifikacją tego rodzaju planowania są projekty zintegrowane. Są to przedsięwzięcia kompleksowe i wieloelementowe, w których następuje międzysektorowa integracja i koordynacja działań. To także projekty wielopodmiotowe, gdzie współpraca i partnerstwo publiczno-prywatne i instytucjonalne są warunkiem ich skutecznej realizacji.

Do najważniejszych cech projektów zintegrowanych zalicza się:

- konsolidację różnych wymiarów rozwoju: społecznego, gospodarczego, środowiskowego;
- realizację wspólnych celów dla różnych podmiotów;
- łączenie sił i działania różnych podmiotów (partnerstwo);
- oparcie projektów na gotowości każdego z partnerów do ponoszenia wkładu (finansowego, rzeczowego, kompetencyjnego);
- konieczność uregulowania stosunków partnerstwa (organizacji działań, harmonogramu, budżetu)¹⁰.

Zintegrowane planowanie rozwoju oraz projekty zintegrowane łączą się z zarządzaniem rozwojem na poziomie lokalnym i regionalnym, ale sama idea może być wielce przydatna do zarządzania w odniesieniu do kraju, a nawet kontynentu.

⁸ *Planowanie jako ...*, red. T. Markowski, M. Turała, op. cit., s. 32.

⁹ J. Danielewicz, M. Sokołowicz, M. Żak-Skwierczyńska, *Projekty zintegrowane*, [w:] *Planowanie jako ...*, red. T. Markowski, M. Turała, op. cit., s. 122.

¹⁰ *Ibidem*, s. 125.

Koncepcja „*smart city*”

Smart city (w prostym tłumaczeniu – „inteligentne miasto”) to nowatorskie podejście ukierunkowane na to, aby miasta (obszary miejskie) były zarządzane w sposób nowoczesny, przy wykorzystywaniu najnowszych środków technicznych, jakie oferują najnowsze technologie (w tym ICT), zgodnie z zasadami ekologii, przy zachowaniu tendencji do oszczędności zasobów i uzyskiwania spodziewanych efektów. Innowacyjne technologie, wykorzystywane w różnych sferach ludzkiej aktywności, przede wszystkim informatycznych i komunikacyjnych, pozwalają znacznie podnieść funkcjonalność miejskiej przestrzeni i obniżyć koszty usług publicznych oferowanych przez miasto. Sprzyjają „inteligentnemu” zarządzaniu w organizacjach sfery publicznej, choć jest oczywistym, iż to ludzie (władze, społeczeństwo, użytkownicy, decydenci) przesądzą o wdrażaniu zasad tej koncepcji.

Pojęcie „*smart city*” nie jest w jednoznaczny sposób definiowane i interpretowane; różni autorzy kładą nacisk na odmienne aspekty. Przykładowo:

- N. Komninos, F. Florida definiują miasto inteligentne jako terytorium o wysokiej zdolności uczenia się i innowacji, kreatywne, posiadające instytucje badawczo-rozwojowe, szkolnictwo wyższe, infrastrukturę cyfrową i technologie komunikacyjne, a także wysoki poziom sprawności zarządzania (Komninos; Florida)¹¹;
- A. Murray, M. Minevich, A. Abdoullaev¹² zwracają uwagę na zdolność miast do przyciągania i utrzymywania wysokiej klasy specjalistów, jak również przedsiębiorców;
- R. Hollands¹³ wskazuje na te podejścia, które akcentują: (1) istnienie infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej, (2) wykorzystanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT) lub (3) rolę, którą odgrywają cyfrowe media, przemysły kreatywne i inicjatywy kulturalne.

Zatem miasto *smart*, to takie, które w długim okresie wykazuje zrównoważony wzrost gospodarczy (wysoką wydajność gospodarczą) oraz oferuje wysoką jakość życia, promuje inwestycje w kapitał ludzki i kapitał społeczny, korzysta z najnowszych technik ITC oraz rozwiązań techniczno-technologicznych warunkujących jakość usług publicznych oraz jest zarządzane zgodnie z zasadą współzrzedzenia (*governance*). Funkcjonowanie i rozwój miast będzie w naturalny sposób ewoluował w kierunku zasad zrównoważonego rozwoju oraz koncepcji „*smart city*”.

Zarządzanie poprzez projekty

Podejście projektowe znajduje coraz częściej zastosowanie w rozwiązywaniu istotnych problemów dla lokalnych społeczności. W tym przypadku należy skupić się na właściwym przygotowaniu, a następnie odpowiedniej realizacji założonych

¹¹ N. Komninos, *Intelligent Cities: Innovation, Knowledge Systems and Digital Spaces*, Spon Press, Londyn 2002, s. 1-2; R. Florida, *Cities and The Creative Class*, Routledge, London 2005.

¹² A. Murray, M. Minevich, A. Abdoullaev, *Being Smart About Smart Cities*, „Searcher”, Vol. 19, Issue 8, Special section, October 2011.

¹³ R. Hollands, *Will the Smart City Please Stand Up? Intelligent, Progressive or Entrepreneurial?*, „City” 2008, Vol. 12, No. 3.

przedsięwzięć, składających się na dany projekt. Sam projekt definiowany jest jako seria działań organizatorskich i menedżerskich, które mają na celu wprowadzenie zmian. Jego istotą jest określoność, na którą składają się:

- zamierzony rezultat projektu, czyli spełnienie wymagań jakościowych odnośnie jego wyników, najczęściej mamy do czynienia z dużą różnorodnością rezultatów i ich oceną przez interesariuszy;
- zakres, czyli zestaw czynności niezbędnych do osiągnięcia zamierzonych rezultatów przedsięwzięcia;
- koszt związany z niezbędnymi nakładami, czyli kosztami związanymi z realizacją przedsięwzięcia;
- czas/termin projektu jako całości i jego poszczególnych zadań¹⁴.

Celem realizacji projektu jest osiągnięcie wszystkich ww. wielkości na założonym poziomie. Prosta reguła w tym względzie to: zrealizować projekt dobrze (osiągnąć zakładany rezultat przy odpowiednim poziomie jakościowym), w całości (zakres), odpowiednio tanio (koszty) i szybko.

Poszczególne parametry projektu są ze sobą ściśle powiązane. Cele projektu, zgodnie z jego parametrami, powinny być opisane zgodnie z zasadą SMART.

S – konkretnie i prosto (ang. *Specific, Simple*),

M – mierzalnie (ang. *Measurable*),

A – w sposób dający je ocenić jakościowo (ang. *Assesable*),

R – realistycznie (R – ang. *Realistic*),

T – w powiązaniu z czasem (ang. *Time-bound*).

Spełnienie tych wszystkich warunków na etapie przygotowywania koncepcji dla określonego projektu, a także na etapie jego realizacji nie gwarantuje osiągnięcia pełnej satysfakcji z podjętych działań. Nie da się przewidzieć wszystkich warunków oddziałujących na projekt, tym bardziej że w grę wchodzi czas i wpływy turbulentnego otoczenia. Jednakże jest wielce zasadnym podjęcie wysiłku po zapisaniu koncepcji rozwiązania dla danego projektu, na rzecz oszacowania jego efektywności. W ujęciu ogólnym określenie relacji koszty–korzyści zawsze będzie stanowić podstawę do podjęcia decyzji o przejściu do kolejnej fazy, tzn. fazy realizacji albo wycofania się z uprzednio podjętych zamiarów. Można również dokonywać porównań w przypadku, gdy w ramach rozważanego projektu, określa się wstępnie kilka wariantów działań prowadzących do osiągnięcia założonego celu.

Projekty stanowią bardzo zróżnicowany pod wieloma względami zbiór. Zgodnie z tym można je dzielić według różnorodnych kryteriów, np. dziedzin, specyfiki, znaczenia, zakresu, pochodzenia, rezultatu, innowacyjności, zasięgu i rozmiarów. Poszczególne wyznaczniki podziału oznaczają:

- dziedziny – przykładowo to projekty przemysłowe, bankowe, edukacyjne, kulturalne;
- specyfiki – odpowiednio: naukowo-badawcze, rozwojowe, inwestycyjne, organizacyjne, marketingowe;
- znaczenie – tutaj mamy odniesienie do znaczenia (wagi) projektu dla organizacji, np. strategie o długookresowych skutkach, obsługi klienta zgodnie

¹⁴ *Nowoczesne zarządzanie projektami*, red. M. Trocki, PWE, Warszawa 2012, s. 21.

- z CRM, nowy system motywacyjny, wieloaspektowa restrukturyzacja organizacji;
- zakres – dotyczy to odniesienia do koncepcji lub/i realizacji przykładowo obiektu;
 - pochodzenie – tutaj wyróżniamy projekty zewnętrzne i wewnętrzne – zewnętrzne realizowane przez podmioty, zespoły spoza organizacji, wewnętrzne dotyczące samej organizacji i przygotowywane we własnym zakresie;
 - rezultat – wyróżniamy projekty „twarde”, a rezultatem są np. produkty, obiekty budowlane, centra logistyczne, oraz „miękkie”, gdzie rezultatem są obiekty niematerialne, przykładowo system obiegu dokumentów;
 - innowacyjność – są to projekty opracowywane i podejmowane w celu zaspokojenia nowych potrzeb, dokonania odkryć, wprowadzenia nowego produktu, wypracowania nowej technologii itp. Projekty innowacyjne odznaczają się rosnącymi kosztami, trudnościami w obszarze planowania i realizacji, trudnymi do przewidzenia i oszacowania niezbędnymi nakładami i efektami;
 - zasięg – np. projekty wewnątrzorganizacyjne, lokalne, regionalne, krajowe, międzynarodowe;
 - rozmiar – np. małe, średnie, duże, bardzo duże, przy czym rozmiar może być określany poprzez liczbę zaangażowanych osób, złożoność, okres realizacji, pracochłonność, koszty itp.¹⁵

Pokazanie powyżej wielu ujęć dotyczących projektów nie wyczerpuje problemów związanych z projektami. Wskazuje jednakże, iż w każdym konkretnym przypadku występuje konieczność zrozumienia jego istoty i znaczenia, możliwości realizacji (w tym finansowych), ryzyka niepowodzenia, strat i zysków, oddziaływania w ujęciu krótko- i długookresowym, możliwości zaistnienia sytuacji konfliktowych, utraty pojawiających się szans, kosztów i efektów. I dalej – analiza dotycząca kosztów i korzyści wynikających z realizacji projektu wymaga systemowego podejścia. Nie jest możliwym posłużenie się jedną, uniwersalną metodą, pozwalającą w sposób jednoznaczny określić przewagę korzyści nad kosztami. Zarówno koszty, jak i korzyści mogą mieć charakter mierzalny, jak i niemierzalny, czyli ilościowy i jakościowy. Sprawa oceny jeszcze bardziej się komplikuje, gdy mamy do czynienia z projektem, na realizację którego składa się wiele różnorodnych zadań. Często także każde z nich, wpisując się w projekt, będzie realizowane przez inny podmiot, przy przewodnictwie i koordynacji jednej organizacji¹⁶. Przykładami projektów realizowanych przez administrację publiczną może być: rewitalizacja wybranych fragmentów miasta, usprawnienie komunikacji publicznej w mieście, kompleksowe zagospodarowanie odpadów komunalnych czy też projekt e-administracja.

¹⁵ Ibidem, s. 23-25.

¹⁶ D. Stawasz, M. Wiśniewska, *Wykorzystanie koncepcji Living Lab w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego*, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, s. 14-15.

Living Lab

Living Lab jest stosunkowo nowym podejściem wykorzystywanym w rozwiązywaniu lokalnych problemów. Ideę tę odnosi się do kreowania każdego rodzaju nowatorskich rozwiązań, przy założeniu, by były one opracowane w warunkach ich rzeczywistych zastosowań przy naczelnym zaangażowaniu użytkowników. Angażowani są oni w proces rozwoju danej idei, tworzenia prototypu, jego testowania czy walidacji¹⁷.

Living Lab jest zatem koncepcją angażującą do rozwijania pomysłów i tworzenia innowacji użytkowników w poszczególnych fazach procesu, a więc odkrywania nowości, ich prototypowania, walidacji i usprawniania¹⁸. Należy jednak mieć na uwadze, iż zaangażowanie samych przyszłych użytkowników w koncepcji *Living Lab* nie jest wystarczające. Konieczne jest zaangażowanie możliwie szerokiej grupy interesariuszy¹⁹. Biorąc pod uwagę zamieszkały obszar, na przykład w ujęciu miasta, w której społeczność lokalna żyje i dąży do zaspokojenia swoich potrzeb, interesariuszami są zarówno mieszkańcy, jak i podmioty gospodarcze w nim funkcjonujące, turyści, a także pracownicy urzędu gminy, władze lokalne, przedstawiciele jednostek pomocniczych gminy czy kierownicy komunalnych przedsiębiorstw i wiele innych. Interesy tych podmiotów mogą być nieco odmienne, a czasami nawet sprzeczne. Postulat pogodzenia ze sobą interesów wszystkich jest często trudny lub niemożliwy wręcz do spełnienia. Tym niemniej można powiedzieć, iż realizacja interesu jednej z grup może pociągać za sobą pośrednio lub bezpośrednio realizację interesu innej grupy. Właściwa odpowiedź na potrzeby różnych grup interesu wymaga wsparcia procesu tworzenia nowości ze strony także władzy publicznej oraz potencjalnych dostawców nowych rozwiązań (biznesu), jak i nauki (która daje kreatywne zasoby ludzkie, laboratoria, procedury itp.). Dla efektywnego stosowania *Living Lab* tworzy się zatem partnerstwo, najczęściej prywatno-publiczne, w którym biznes, nauka, władza publiczna i mieszkańcy wspólnie pracują nad tworzeniem, walidacją i testowaniem nowych usług publicznych, pomysłów biznesowych, technologii itp.²⁰

Projekt realizowany zgodnie z założeniami koncepcji *Living Lab* wykazuje pewną specyfikę, wyrażającą się w następujących krokach:

- formalne powołanie zespołu realizującego projekt,
- ukonstytuowanie się struktur wspomagających zarządzanie strategiczne i kontrolne,

¹⁷ Walidacja to uzyskanie ostatecznego dowodu na to, iż opracowane rozwiązanie jest skuteczne w założonej funkcji, spełnia założone wymogi, standardy.

¹⁸ N. Lama, A. Oigin, *Innovation ECOSYSTEMS: Services Engineering & Living Labs a Dream to Drive Innovation?*, 2006.

¹⁹ Koncepcja zarządzania przy udziale interesariuszy w literaturze nazywana jest koncepcją *stakeholders*. Interesariusze to osoby, grupy osób, instytucje, które są zainteresowane wynikami działania danej organizacji. Zgodnie z podejściem *stakeholders* „organizacja jest wtedy najbardziej efektywna, kiedy znajduje punkt równowagi interesów różnych interesariuszy wyrażający się optymalną relacją ich korzyści do ponoszonych przez nich kosztów”. Cyt. za: M. Bielski, *Podstawy teorii organizacji i zarządzania*, wyd. 2 rozszerzone, C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 67.

²⁰ D. Stawasz, M. Wiśniewska, *Wykorzystanie koncepcji ...*, op. cit., s. 20-21.

- określenie i przyjęcie przez interesariuszy odpowiedzialności za zadania cząstkowe,
- przesądzająca weryfikacja założeń projektu,
- opracowanie koncepcji rozwiązania,
- przygotowanie pierwowzoru rozwiązania,
- testowanie rozwiązania,
- walidacja pomysłu (ogół czynności mających na celu zbadanie odpowiedniości, trafności lub dokładności czegoś),
- kontrola i monitoring,
- promocja działań w projekcie i komunikacja,
- wdrożenie rozwiązania i jego upowszechnienie²¹.

Budżet obywatelski

Decentralizacja systemu demokratycznego, z jaką mamy do czynienia w Polsce od przeszło 25 lat, a także innowacyjne, efektywne i sprawne zarządzanie sprawami publicznymi wymaga w praktyce funkcjonowania JST zaangażowania w procesach decyzyjnych społeczności lokalnych. Dzięki aktywnemu współuczestniczeniu mieszkańców w procesach zarządzania można realizować przedsięwzięcia zgodnie z oczekiwaniami i potrzebami różnych grup społecznych, a także budować i wzmacniać kapitał społeczny, uzyskiwać efekty synergiczne, zapobiegać alienacji władzy od społeczeństwa. Partycypacja społeczna w procesach decyzyjnych na poziomie lokalnym ma swoich zwolenników i przeciwników. Jednakże w społeczeństwach coraz lepiej wyedukowanych i rozumiejących zasady zarządzania oraz znających swoje prawa, bez aktywnego uczestnictwa obywateli efektywność działań podejmowanych przez władze publiczne może być obniżona. Inicjatywy, propozycje mogą napotykać na opór i brak zrozumienia ze strony użytkowników, a wówczas istnieje niebezpieczeństwo wystąpienia konfliktów na linii władza–społeczność. W ramach partycypacji społecznej można wskazać na następujące instrumenty: konsultacje społeczne, budżet partycypacyjny, inicjatywę lokalną²².

Budżet obywatelski – inaczej określany budżetem partycypacyjnym – to proces, który umożliwia mieszkańcom dyskusję i bezpośredni wpływ na decyzje o przeznaczeniu części budżetu publicznego na przedsięwzięcia zgłoszone bezpośrednio przez obywateli. Środki finansowe w ramach tego budżetu mogą być przeznaczone na realizację zadań o charakterze użyteczności publicznej.

Taka forma partycypacji lokalnego społeczeństwa w procesie decyzyjnym wydatkowania publicznych środków finansowych stosowana jest w wielu krajach na całym świecie. Nie istnieje jeden powszechnie obowiązujący model budżetu partycypacyjnego. Wszystko zależy od tego, w jakim celu się go wprowadza i jakim celem ma służyć²³.

²¹ Ibidem, s. 56.

²² E.M. Boryczka, *Partycypacyjne instrumenty zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego*, [w:] *Nowoczesne metody ...*, red. A. Nowakowska, op. cit., s. 61 i dalsze.

²³ Historia budżetów partycypacyjnych sięga swoimi korzeniami lat 80. Pierwszy raz narzędzie takie zostało zastosowane w mieście Porto Alegre (Brazylia). <http://www.wroclaw.pl/budzet-obywatelski-definicja>

Budżet obywatelski najczęściej jest tworzony poprzez wykorzystanie takich narzędzi, jak poznanie priorytetów w wydatkowaniu publicznych środków finansowych przez samych członków danej wspólnoty, wybór delegatów budżetowych, reprezentujących lokalne społeczności, wsparcie techniczne ze strony władz samorządowych, organizowanie zgromadzeń w celu debaty i głosowania nad priorytetowymi wydatkami, a następnie implementacja pomysłów mających bezpośrednie przełożenie na jakość życia mieszkańców.

Badania, a także praktyka miast korzystających z tej formy demokracji uczestniczącej wskazują, że skutkuje ona wyższą jakością życia, zwiększonym zadowoleniem z usług publicznych, większą przejrzystością i wiarygodnością władz publicznych, większym udziałem w życiu publicznym (szczególnie osób wykluczonych), a także edukacją obywatelską²⁴.

Kilka uwag końcowych

Innowacyjność sektora publicznego stała się jednym z najistotniejszych wyzwań współczesnych czasów. Złożoność procesów zarządzania sprawami publicznymi, różnorodność obszarów oddziaływania, wysokie oczekiwania społeczeństwa, a także stopień skomplikowania otoczenia wewnętrznego i zewnętrznego, w którym zachodzą procesy zarządcze w JST, zmusza do poszukiwania nowych, skuteczniejszych i efektywniejszych sposobów działania władz samorządowych. Władze samorządowe zawsze poszukiwały nowych, skuteczniejszych sposobów organizowania życia i kształtowania warunków bytowych na terenie będącym obszarem ich oddziaływania. Podstawą podejmowania decyzji oraz ich oceny z punktu widzenia skutków, jakie mogą one przynieść, jest informacja. Dzisiejsze techniki ITC pozwalają zarówno na gromadzenie różnorodnych danych i informacji, prowadzenie analiz oraz na szybkie upublicznienie zamiarów, projektów, planów. Komunikacja z użytkownikami, których ewentualne skutki podjętych decyzji będą bezpośrednio dotyczyły, jest jednym z warunków sprawności zarządzania. Władze publiczne, chcąc być władzami wiarygodnymi, muszą nawiązywać współpracę z różnymi grupami interesariuszy. Jest to podstawa budowania społecznego konsensusu, kapitału społecznego. Od administracji publicznej wymaga się profesjonalnego podejścia w rozwiązywaniu licznych zagadnień i problemów, a zaprezentowane powyżej rozważania zapewne w jakimś zakresie można określić jako innowacyjne, a zatem mają dla władz publicznych wymiar praktyczny.

Literatura

1. Bielski M., *Podstawy teorii organizacji i zarządzania*, wyd. 2 rozszerzone, C.H. Beck, Warszawa 2004.
2. Boryczka E.M., *Partycypacyjne instrumenty zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego*, [w:] *Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i terytorialnym*, red. A. Nowakowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015.

²⁴ D. Stawasz, M. Wiśniewska, *Wykorzystanie koncepcji ...*, op. cit., s. 205.

3. Danielewicz J., Sokołowicz M., Żak-Skwierczyńska M., *Projekty zintegrowane*, [w:] *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, red. T. Markowski, M. Turała, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015.
4. Florida R., *Cities and The Creative Class*, Routledge, London 2005.
5. Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996.
6. Gościński J., *Strategia rozwoju a zarządzanie*, Studia Prawno-Ekonomiczne, 1972, t. IX.
7. Hollands R., *Will the Smart City Please Stand Up? Intelligent, Progressive or Entrepreneurial?*, "City" 2008, Vol. 12, No. 3.
8. <http://www.wroclaw.pl/budzet-obywatelski-definicja>
9. Komminos N., *Intelligent Cities: Innovation, Knowledge Systems and Digital Spaces*, Spon Press, Londyn 2002.
10. Kot J., *Zarządzanie rozwojem gminy a praktyka planowania strategicznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2003.
11. Lama N., Oigin A., *Innovation ECOSYSTEMS: Services Engineering & Living Labs a Dream to Drive Innovation?*, 2006.
12. Lama N., Oigin A. *Planowanie jako instrument zintegrowanego zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*, red. T. Markowski, M. Turała, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Wydział Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015.
13. Markowski T., *Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem*, [w:] *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, red. T. Markowski, P. Żuber, Studia KPZK PAN, t. 134, Warszawa 2011.
14. Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
15. Murray A., Minevich M., Abdoulaev A., *Being Smart About Smart Cities*, "Searcher", Vol. 19, Issue 8, Special section, October 2011.
16. Nowakowska A., *Zintegrowane plany rozwoju – w stronę terytorialno-funkcjonalnego podejścia do rozwoju jednostki terytorialnej*, [w:] *Nowoczesne metody i narzędzia zarządzania rozwojem lokalnym i terytorialnym*, red. A. Nowakowska, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015.
17. *Nowoczesne zarządzanie projektami*, red. M. Trocki, PWE, Warszawa.
18. Stabryła A., *Zarządzanie strategiczne w teorii i praktyce firmy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Kraków 2000.
19. Stawasz D., *Metody oceny projektów realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Przegląd Organizacji” 2014, nr 6.
20. Stawasz D., Wiśniewska M., *Wykorzystanie koncepcji Living Lab w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego*, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2015.
21. *Metody zarządzania organizacjami administracji publicznej*, [w:] Stawasz D., Drzazga D., Szydłowski C., *Wybrane aspekty sprawności zarządzania w administracji publicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011. <http://www.wroclaw.pl/budzet-obywatelski-definicja>

INNOVATIVE ASPECTS OF MANAGEMENT IN LOCAL GOVERNMENT ADMINISTRATION

Abstract: The considerations presented in this paper are focused on the efficiency of management in local government administration in the context of innovative approach to solving problems relevant to local communities. The requirement of modern times is that the process of management in local government units should be based on the use of modern methods, as only then it is possible to make appropriate use of resources and obtain the desired outcomes. The aim of the paper is to identify and discuss the latest trends related to the management of local government units. Its content focuses on demonstrating advantages of strategic management (including planning), integrated strategic management, integrated projects and project-based management. The paper also discusses participatory management methods, i.e. Living Lab and the civic budget, stimulating local communities to actively participate in the management of local government units.

Keywords: public management, management methods, participatory methods



MARKETING TERYTORIALNY W KONTEKŚCIE ROZWOJU ZRÓWNOWAŻONEGO

Edward Chrzan

Politechnika Częstochowska
Wydział Zarządzania

Streszczenie: Celem niniejszego artykułu jest wskazanie na istniejące powiązania zagadnień marketingu terytorialnego i rozwoju zrównoważonego. Z jednej strony oba te zagadnienia w znacznym zakresie się pokrywają, jednak z drugiej strony ich realizacja pozostaje czasem w istotnej sprzeczności. Marketing terytorialny w znacznej mierze jest pochodną marketingu politycznego. Politycy chcący osiągać zamierzone cele są mniej lub bardziej uzależnieni od głosów wyborców. Lokalne społeczności oczekują od polityków takiego zarządzania ich jednostką terytorialną, które przyniesie im jak największe korzyści. Zapewnienie odpowiedniego poziomu życia mieszkańców jest zresztą podstawowym zadaniem lokalnej władzy, co pociąga za sobą liczne działania związane z rozwojem przedsiębiorczości i infrastruktury. Tworzenie nowych miejsc pracy, poprawa komunikacji itp. nie zawsze sprzyjają zachowaniu wszelkich zasobów środowiska, zatem działania władzy lokalnej nie mogą ograniczać się do bieżących potrzeb, ale muszą też zachować wymogi zrównoważonego rozwoju.

Słowa kluczowe: marketing terytorialny, rozwój zrównoważony

Wprowadzenie

Marketing terytorialny, a właściwie zarządzanie pewną jednostką terytorialną z wykorzystaniem filozofii marketingu, ma prowadzić do zaspokojenia potrzeb i pragnień mieszkańców oraz działających tam przedsiębiorców. Generalnie rzecz biorąc, prowadzi do poprawy tak materialnych warunków życia, jak i rozwoju duchowego lokalnej społeczności. Chodzi o to, aby w danym kraju/regionie/mieście/gminie mieszkali i działali bogaci (materialnie i duchowo), szczęśliwi ludzie. Ten najważniejszy cel marketingu terytorialnego osiągać można w różny sposób.

Po pierwsze, poprzez działania kierowane do mieszkańców jako specyficznych klientów tak, by związali się z danym miejscem, tj. poprzez stwarzanie im warunków do rozwoju, bogacenia się, do tego, aby ich indywidualne sukcesy stały się sukcesem całej społeczności.

Po drugie, poprzez działania kierowane do innej specyficznej grupy klientów, jakimi mogą być przedsiębiorcy czy ludzie bogaci i/lub wpływowi, aby zechcieli związać się z danym miejscem oraz by wnieśli pewien aport materialny bądź intelektualny, wzbogacając daną społeczność. Jeśli działania marketingu terytorialnego poniosą fiasko, a zatem nie zostaną zaspokojone potrzeby i pragnienia tych specyficznych klientów, to zapewne zwiążą się oni z inną, konkurencyjną jednostką terytorialną.

Po trzecie, działania marketingu terytorialnego kierowane są do klientów zewnętrznych – tych, którzy mogą odwiedzać dane miejsce, zostawiając w nim swe pieniądze (turyści, uczestnicy imprez sportowych, sympozjów naukowych, korzystający z usług medycznych czy kulturalnych, przybywający na targi i spotkania biznesowe itd.) – oraz do nabywców towarów produkowanych w danym miejscu. W pewien sposób działania te korespondują z działaniami grupy pierwszej i drugiej, gdyż wzrastająca liczba klientów zewnętrznych pozwoli bogacić się mieszkańcom danej jednostki terytorialnej oraz przyciąga do niej innych chcących partycypować w jej sukcesie gospodarczym.

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie na istniejące powiązania zagadnień marketingu terytorialnego i rozwoju zrównoważonego. Z jednej strony oba te zagadnienia wyraźnie ze sobą korespondują, gdyż sama idea marketingu terytorialnego wpisuje się w ideę zrównoważonego rozwoju, jako że obie te idee odwołują się do dobra człowieka i jego środowiska. Natomiast z drugiej strony istnieją pewne sprzeczności w realizacji obu tych idei w praktyce. Marketing terytorialny ściśle związany z marketingiem politycznym – bo przecież to lokalni politycy realizują marketing terytorialny – ma na celu zaspokojenie bieżących potrzeb mieszkańców i przedsiębiorców (czytaj: wyborców), nawet kosztem nadmiernej eksploatacji środowiska, podczas gdy ortodoksyjni wyznawcy idei zrównoważonego rozwoju uznają nadrzędność ekologii nad interesami przedstawicieli lokalnych społeczności.

Cele i realizatorzy marketingu terytorialnego

Zgodnie z podejściem A. Basdereffa: „marketing terytorialny obejmuje wszystkie podejścia strategiczne i techniczne, które są stosowane przez organizacje (stowarzyszenia, jednostki, instytucje publiczne i przedsiębiorstwa) w celu zdobycia nowych zasobów oraz poprawienia skuteczności i jakości realizacji projektu nastawionego na zaspokojenie określonych potrzeb publicznych, przy zachowaniu zasad etyki, prowadzącego do wypełnienia określonej misji”¹.

T. Markowski definiuje marketing terytorialny jako rynkowo zorientowaną koncepcję zarządzania miastem, gminą lub regionem przez władze samorządowe i jej partnerów w celu zaspokojenia obecnych i przyszłych potrzeb użytkowników (klientów) wewnętrznych i zewnętrznych. Sens ekonomiczny marketingu miasta przejawia się we wzmacnianiu jego bazy ekonomicznej oraz w większych dochodach ekonomicznych².

Traktując marketing jako proces zarządzania, należy go postrzegać jako: „rynkową koncepcję zarządzania jednostką osadniczą, tzn. zarządzanie zmierzające do zaspokojenia potrzeb i pragnień mieszkańców”³. W celu zaspokojenia tychże potrzeb należy zastosować odpowiedni zestaw środków materialnych i niematerialnych.

¹ A. Szromnik, *Marketing terytorialny – koncepcja ogólna i doświadczenia praktyczne*, [w:] *Marketing terytorialny*, red. T. Markowski, Studia KPZK PAN, t. 116, Warszawa 2006, s. 37.

² T. Markowski, *Marketing miasta*, [w:] *Marketing terytorialny*, red. T. Markowski, op. cit., s. 108.

³ A. Szromnik, *Marketing terytorialny. Miasto i region na rynku*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008, s. 17.

Chcąc być konkurencyjną, jednostka terytorialna musi umieć się czymś wyróżnić oraz poprzez strategicznie podejmowane działania marketingowe, a w tym promocyjne, dobrze „sprzedać” swoje atuty. Konkurencyjność regionów czy miast może być przy tym rozpatrywana w dwóch płaszczyznach: jako pośrednia i bezpośrednia. Konkurencyjność regionu należałoby rozumieć jako istnienie lub tworzenie warunków otoczenia regionalnego dla firm w nim działających, pozwalających na uzyskanie przewagi konkurencyjnej w elementach pozostających poza kontrolą ich działania. Pośrednie konkurencyjność regionu jest wyrażane i mierzone zdolnościami konkurencyjnymi firm w nim zlokalizowanych. Konkurencyjność regionów można rozumieć jako rywalizowanie upodmiotowionych jednostek terytorialnych, które konkurują o różnego typu korzyści (np. dostęp do środków finansowych itd.)⁴.

Marketing terytorialny poprzez swój wymiar strategiczny powinien kształtować lokalne społeczności w celu zaspokojenia ich potrzeb w kluczowych obszarach. Można powiedzieć, że działania w ramach marketingu terytorialnego powiodły się, gdy zainteresowane grupy (mieszkańcy, pracownicy, lokalni przedsiębiorcy itd.) odczuwają satysfakcję z mieszkania i pracy na terenie danego kraju, regionu, miasta lub gminy, a także spełniają się oczekiwania odwiedzających, nowych mieszkańców czy inwestorów.

Podsumowując powyższe, można wyróżnić trzy grupy celów, jakie należy osiągnąć poprzez działania marketingu terytorialnego:

- 1) cele odnoszące się do polepszenia warunków życia i prowadzenia działalności gospodarczej dla mieszkańców jednostki terytorialnej – rozwijanie i umacnianie usług świadczonych przez instytucje publiczne, z których korzystanie jest utrudnione dla mieszkańców oraz podmiotów gospodarczych;
- 2) cele związane z podnoszeniem atrakcyjności oraz pozycji danej jednostki terytorialnej we współzawodnictwie o przyciąganie inwestorów, turystów, przedstawicieli elit itd.;
- 3) cele związane z kształtowaniem pozytywnego wizerunku oraz podnoszeniem konkurencyjności regionu jako całości, jak i jego produktów, na tle innych regionów i ich produktów na rynku globalnym.

Produkt terytorialny i jego nabywcy

Rynek – a zatem i marketing – oparty jest na procesie wymiany. Dla zaistnienia wymiany niezbędne są przynajmniej trzy elementy: dwie strony wymiany – podmioty rynku (dostawca i klient) oraz produkt jako przedmiot wymiany. W marketingu odnoszącym się do zwykłych dóbr konsumpcyjnych sytuacja na ogół jest jasna, kto jest kim i co jest czym. Natomiast w marketingu terytorialnym sytuacja nie jest tak klarowna.

Kto tu jest zatem pierwszym z rodzajów podmiotów rynkowych – dostawcą i organizatorem działań marketingowych? Na ogół odpowiedzialnym za

⁴ M. Jaroszyńska, T. Markowski, Z. Nitkiewicz, T. Wrona, *Rozwój lokalny i regionalny*, Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 1997, s. 23.

funkcjonowanie marketingu terytorialnego jest jakiś organ władzy/administracji rządowej czy samorządowej. Do tej grupy podmiotów rynku zaliczyć też można: ogół mieszkańców danego obszaru, organizacje powołane dla tworzenia działań związanych z marketingiem terytorialnym, przedsiębiorstwa komunalne oraz inne firmy działające na zlecenia organów władzy, agencje i stowarzyszenia realizujące w imieniu władz samorządowych usługi publiczne na rzecz mieszkańców, lokalne ugrupowania społeczne (religijne, ekologiczne, naukowe, sportowe itd.), działające w danym miejscu poszczególne przedsiębiorstwa i ich związki, a także ludzie, organy władzy, organizacje, przedsiębiorstwa niebędące bezpośrednio związane z danym obszarem, ale zainteresowane jego rozwojem.

Drugi z wymienionych podmiotów rynkowych – adresatów marketingu terytorialnego, swego rodzaju nabywców produktu terytorialnego – podzielić można na dwie grupy: adresatów wewnętrznych i zewnętrznych. Do adresatów wewnętrznych zalicza się np. ogół mieszkańców, pewne grupy mieszkańców, miejscowe przedsiębiorstwa, lokalne organizacje społeczne, instytucje mające swe oddziały na danym terenie i inne. Odbiorcy zewnętrzni to: ogół publiczności krajowej i międzynarodowej, turyści, wpływowi i/lub zamożni przedstawiciele biznesu, kultury, nauki, sportu itd., potencjalni inwestorzy, ogólnokrajowe i ogólnoświatowe organizacje różnego typu, inne władze rządowe i samorządowe, media, (potencjalni) nabywcy – w kraju i na świecie – produktów pochodzących z danego obszaru itd.

Nieco inny podział podmiotów rynkowych z grupy adresatów marketingu terytorialnego proponują amerykańscy autorzy książki o marketingu miejsca. Wymieniają oni mianowicie (tabela 1) cztery docelowe rynki: przyjezdnych, mieszkańców i pracowników, przedstawicieli biznesu i przemysłu oraz rynki zewnętrzne.

Tabela 1. Cztery główne rynki docelowe marketingu terytorialnego

Przyjezdni	a - przyjezdni biznesowi (uczestnicy spotkań biznesowych, sprawdzający dane miejsce, sprzedający lub kupujący towary i usługi) b - przyjezdni niebiznesowi (turyści, odwiedzający)
Mieszkańcy i pracownicy	a - profesjonalisci (naukowcy, lekarze, inżynierowie) b - ludzie znani i zamożni c - przedsiębiorcy d - robotnicy (miejscowi, imigranci itd.)
Biznes i przemysł	a - przemysł b - czyste technologie (usługi, high-tech itd.)
Rynki zewnętrzne	a - rynek krajowy poza rynkiem miejscowym b - rynki międzynarodowe

Źródło: Ph. Kotler, D.H. Haider, I. Rein, *Marketing Places – Attracting Investment, Industry and Tourism to Cities, States and Nations*, The Free Press, New York 1993, s. 24

Istnieje, oprócz wskazanego powyżej, kilka innych sposobów określania klientów jednostek terytorialnych, na podstawie miejsca ich działania, przyczyn zainteresowania etc. Ich wielorakość i różnorodność ogranicza i utrudnia efektywne wdrażanie strategii marketingowych.

Równie – a może nawet bardziej złożonym niż podmioty rynkowe – elementem tego rynku jest przedmiot rynku, czyli produkt terytorialny. Jeśli pewien obszar będący jednostką terytorialną traktować jako produkt, należy ujmować go z perspektywy dwóch poziomów agregacji, czyli łączenia się mniejszych elementów w większe. Pierwszy z nich to np. region lub miasto jako całość, czyli megaprojekt. Drugi poziom wynika z podziału tego megaprojektu na poszczególne subprodukty terytorialne⁵. Przez megaprojekt rozumie się wzajemnie powiązaną i ustrukturalizowaną formę produktów materialnych i niematerialnych dostępnych na danym terenie dla różnych jego użytkowników, które przy okazji ich konsumpcji pozwalają na uzyskanie dodatkowej korzyści⁶.

Produkt – obszar wyrażony w swej końcowej formie, sprowadza się do katalogu ofert inwestycyjnych dla przedsiębiorców, zbioru atrakcji dla turystów, spokoju, ciszy i korzystnych cech środowiska naturalnego. To ich poziom i jakość powodują, że firmy, pracownicy naukowcy, wysoko kwalifikowani specjaliści, ludzie należący do „klasy kreatywnej” gromadzą się chętniej w jednych miejscach niż innych, że powstają innowacyjne przedsiębiorstwa, które napędzają rozwój. Zespół cech zagospodarowanej przestrzeni przekształcony jest tu w zbiór korzyści, które stanowić mogą o atrakcyjności i konkurencyjności danego miejsca. Produkt terytorialny skonkretyzowany w ofercie jest rezultatem przedsięwzięć podejmowanych w celu pozyskania określonych korzyści finansowych bądź innych, służących zaspokojeniu potrzeb lokalnej społeczności. Stąd też priorytetowym zadaniem władzy lokalnej jest sformułowanie postulatów dotyczących przyszłości, a dokładnie działań związanych z promocją i budową wizerunku marki swego kraju/regionu/miasta, świadomie zarządzaną oraz uporządkowaną.

Idea rozwoju zrównoważonego

Rozwój zrównoważony (*Sustainable Development*) jest bardzo często nie tylko kojarzony, lecz wręcz utożsamiany z ochroną środowiska przyrodniczego. Jakkolwiek zagadnienia ekologii są istotnym elementem zrównoważonego rozwoju, to jednak jest to zagadnienie o znacznie szerszym wymiarze i dotyczy środowiska w jego wielu płaszczyznach. A. Pawłowski⁷ wyróżnia 7 takich płaszczyzn:

- płaszczyznę ekologiczną,
- płaszczyznę społeczną,
- płaszczyznę ekonomiczną,
- płaszczyznę techniczną,
- płaszczyznę prawną,

⁵ T. Markowski, *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 224.

⁶ T. Markowski, *Miasto jako produkt – wybrane aspekty marketingu miasta*, [w:] *Marketing terytorialny. Wyzwania dla miast i regionów*, red. T. Domański, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1997, s. 51.

⁷ A. Pawłowski, *Teoretyczne uwarunkowania rozwoju zrównoważonego*, „Rocznik Ochrona Środowiska” 2009, t. 11, cz. 2, s. 988.

- płaszczyznę polityczną,
- płaszczyznę etyczną.

Płaszczyzna ekologiczna, odnosząca się do środowiska naturalnego, jest istotnym elementem środowiska człowieka pojmowanego w sensie ogólnym, ale jej szczególna pozycja wynika raczej nie z naturalnej hierarchii poszczególnych płaszczyzn, lecz ze znaczenia, jakiego ochrona środowiska naturalnego nabrała w ostatnim czasie. Zagrożenia związane z zanieczyszczeniem wód, powietrza degradacją lasów itd. stanowią o przyszłości człowieka (i innych gatunków) na naszej planecie, jest to więc rzeczywiście zagadnienie bardzo ważne, ale trzeba zwrócić też uwagę na jego medialną nośność i swego rodzaju „modę na ekologię”. Pomińmy zatem dyskusję nad tym, która z wymienionych płaszczyzn jest mniej lub bardziej istotna, i przyjmijmy, że płaszczyzna ekologiczna jest równoważna wobec wszystkich pozostałych.

Naturalnym środowiskiem człowieka jest środowisko społeczne. Człowiek to istota społeczna i to dzięki umiejętności współdziałania zdolny był stworzyć współczesną cywilizację. Trzeba zatem pamiętać, by w zgodzie z ideą zrównoważonego rozwoju jak najefektywniej wykorzystywać, a jednocześnie w jak najlepszym stanie pozostawić przyszłym pokoleniom zasoby tego najważniejszego kapitału, jakim jest kapitał ludzki.

Z płaszczyzną społeczną jakże blisko związana jest płaszczyzna etyczna. Odnosi się ona nie tylko do problemów właściwego postępowania człowieka wobec przyrody, zarówno tej nieożywionej, a szczególnie tej ożywionej, ale także do środowiska ludzkiego. Należy tutaj bowiem zaznaczyć, że kapitał moralny wielu środowisk społecznych stanowi tak o sile, jak i słabości poszczególnych jednostek terytorialnych. Takie cechy, jak poczucie więzi społecznej, patriotyzm, życzliwość, uczciwość, odporność na korupcję, mogą wyróżniać poszczególne regiony i stanowić ich główne atuty na konkurencyjnym rynku rozumianym z punktu widzenia marketingu terytorialnego.

Na tymże rynku o atrakcyjności danych regionów niewątpliwie decyduje płaszczyzna ekonomiczna. Nagromadzony i tworzony przez pokolenia kapitał ekonomiczny wraz z wymienionymi wyżej płaszczyznami: techniczną, prawną (sic!) i polityczną są magnesem przyciągającym (lub odpychającym) ludzi do (lub od) zamieszkania, inwestowania i pracowania na danym obszarze. Głównie te walory powodują, że pewne regiony stojące na wyższym szczeblu rozwijają się jeszcze szybciej, a regiony zacofane jeszcze bardziej podupadają.

Dana jednostka terytorialna powinna być zatem atrakcyjnym produktem dla wymienionych uprzednio grup nabywców nie tylko pod względem przyrodniczym. Wiele obszarów nie dysponuje zresztą szczególnymi naturalnymi walorami przyrodniczymi, a mimo to są one atrakcyjne zarówno dla mieszkańców, jak i przedsiębiorców. Obszary te wykazują się nieprzeciętnymi walorami ekonomicznymi, z którymi jakże często idzie w parze dostępność do szkół, służby zdrowia, obiektów kulturalnych czy handlowych. Po prostu w tych miejscach żyje się i zarabia lepiej niż gdzie indziej. Lecz aby można było zapewnić większą liczbę atrakcyjnych miejsc pracy, mieszkań i innych obiektów, władze lokalne muszą stworzyć przedsiębiorcom dogodne warunki inwestowania.

“We do not inherit the earth from our ancestors, we borrow it from our children.”
 ~Native American Proverb

Owe „dogodne warunki inwestowania” oznaczają nierzadko swobodny dostęp do ziemi, akwenów i zasobów naturalnych oraz niewygórowane wymogi dotyczące ochrony środowiska. Rodzi się zatem pytanie: czy dla dobra obecnego pokolenia mamy prawo swobodnie korzystać ze wszelkich dostępnych zasobów, czy raczej powinniśmy starać się zachować środowisko w jak najlepszym stanie choćby kosztem obniżenia naszego poziomu życia?

Ideę zrównoważonego rozwoju zawiera raport WCED⁸ z 1987 roku, w którym pisze się, że na obecnym poziomie cywilizacyjnym możliwy jest rozwój zrównoważony, czyli taki sposób zaspokajania potrzeb współczesnego pokolenia, który nie ogranicza możliwości zaspokojenia potrzeb przez przyszłe generacje.

Z tej definicji wynikają następujące założenia:

- Zaspokajanie potrzeb jest zagadnieniem ponadpokoleniowym.
- Zaspokajanie potrzeb musi być trwałe w wymiarze wielopokoleniowym.
- Zasadnicze pytania wynikające z tej definicji brzmią:
 - jak zapewnić dobrobyt współczesnemu pokoleniu?
 - jak zapewnić przyszłym pokoleniom podstawy dobrobytu?

Odpowiedzią nań jest realizacja idei zrównoważonego rozwoju, a więc projektu, aby wszelkie zasoby dla przyszłych pokoleń były nie mniejsze niż te, które posiada obecna generacja, a zarazem aby współczesne pokolenie, jako całość, zdolne było do zaspokojenia co najmniej podstawowych potrzeb i aspiracji⁹.

Zrównoważony rozwój w skali regionalnej można zdefiniować następująco: jest to takie wykorzystanie regionalnych zasobów, które zapewni społeczności regionu wzrost dobrobytu przy równoczesnym zagwarantowaniu możliwości rozwojowych przyszłym pokoleniom (sprawiedliwość międzypokoleniowa) oraz społecznościom innych regionów (sprawiedliwość wewnątrzpokoleniowa)¹⁰.

Działania na rzecz zrównoważonego rozwoju powinny w znacznym stopniu zależeć od woli mieszkańców i mieć związek z uznawanymi przez nich systemami wartości. To społeczność danego miejsca w znacznej mierze określa, co oznacza trwały rozwój. Idea trwałości oznacza w generalnym zarysie długookresowe utrzymywanie pewnych koniecznych i pożądanych cech ludzi, ludzkich społeczności i organizacji oraz otaczającego środowiska przyrodniczego. Zatem żadna definicja trwałości i trwałego rozwoju nie da się zastosować dla wszystkich społeczności¹¹.

⁸ *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, Chapter 2: Towards Sustainable Development*, dostęp: <http://www.un-documents.net/ocf-02.htm>

⁹ D. Kielczewski, *Rozwój zrównoważony w skali regionalnej. Środowisko przyrodnicze – czynnik czy bariera rozwoju?*, [w:] *Zrównoważony rozwój – aspekty rozwoju społeczności lokalnych*, red. M. Skup, Fundacja Forum Inicjatyw Rozwojowych, Białystok 2009, s. 29.

¹⁰ *Ibidem*, s. 31.

¹¹ B.M. Dobrzańska, *Planowanie strategiczne zrównoważonego rozwoju obszarów przyrodniczo-cennych*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2007, s. 50.

Trzeba jednak przyznać, że dostosowywanie się do wymogów związanych z ochroną środowiska może przynieść przedsiębiorstwom, jak i regionom wiele korzyści. Obserwacje rynku wskazują, że proekologiczne firmy i jednostki terytorialne dążące do zmniejszenia negatywnego wpływu na środowisko naturalne w każdym aspekcie swojej działalności zyskują coraz większą popularność wśród konsumentów.

Niewątpliwie motywatorem bycia „eko” są przepisy Unii Europejskiej z zakresu ochrony środowiska. Przykładem może być np. koncepcja 4R: *reduce, reuse, recycle, repair* wynikająca z art. 17 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006. Wymogi te wpływają na wzrost konkurencyjności, efektywności i innowacyjności przedsiębiorstw i jednostek terytorialnych... czyli przynoszą wymierne efekty ekonomiczne.

Warto też zauważyć, że troska o ekologię wynika nie tylko z obowiązku wprowadzania w życie obligatoryjnych przepisów prawa, lecz także z coraz wyższej świadomości społeczeństwa, czyli aktualnych i potencjalnych klientów. Wobec coraz ostrzejszej konkurencji rynkowej ochrona środowiska przestaje być wyłącznie „zbiorem trudnych przepisów prawnych”, a staje się przede wszystkim podstawą, na której można budować porozumienie z klientem i kreować pozytywny wizerunek marki produktu (tak wyrobu, jak i usługi czy miejsca).

Podsumowanie

Powyższe rozważania odnoszące się do powiązania zagadnień marketingu terytorialnego oraz rozwoju zrównoważonego można podsumować następującym wnioskiem: zarządzający daną jednostką terytorialną będący twórcami marketingu terytorialnego danego regionu muszą pamiętać o zachowaniu równowagi pomiędzy: 1) poszczególnymi płaszczyznami rozwoju zrównoważonego; 2) sprawiedliwością wewnątrzpokoleniową i międzypokoleniową.

Ad 1) Rozwój ekonomiczny dokonujący się kosztem degradacji środowiska może nawet w krótkim okresie czasu doprowadzić do nieatrakcyjności danego miejsca. Cóż, że mieszkańcy będą mogli dobrze zarabiać w pobliskich przedsiębiorstwach, skoro za oknami będą mieli jedynie krajobraz industrialny, a owych okien nawet nie można będzie otworzyć z obawy przed zanieczyszczonym powietrzem. Podobnie jest z płaszczyzną społeczną czy etyczną. Rozwój ekonomiczny może przynieść za sobą degradację wartości stanowiących o wartości tak poszczególnych jednostek, jak i całych społeczności.

Z drugiej strony ochrona środowiska czy też podtrzymywanie w społeczeństwie wartości moralnych może odbywać się kosztem rozwoju ekonomicznego oraz pauperyzacji danej społeczności i w konsekwencji może doprowadzić do utraty walorów konkurencyjnych na rynku terytorialnym.

Trudno mówić o rozwoju zrównoważonym przy zachowaniu nawet najwyższych norm ochrony środowiska, optymalnym wykorzystaniu kapitału ekonomicznego i ludzkiego, jeśli wymienieni wcześniej adresaci marketingu terytorialnego nie odczuwają odpowiedniej satysfakcji. Należy zatem zachować takie parametry

rozwoju gospodarczego i społecznego, aby nie dochodziło do niezadowolenia społecznego oraz poczucia niezaspokojenia potrzeb jednostek i grup ludzkich.

Ad 2) Sprawiedliwość wewnątrzpokoleniowa określana w skali globalnej jako zmniejszanie dysproporcji pomiędzy bogatą północą i biednym południem w skali regionalnej odnosić się będzie do wyrównywania dysproporcji pomiędzy występującymi tam grupami społecznymi. Sprawiedliwość wewnątrzpokoleniowa ma zapewnić wszystkim mieszkańcom danego regionu równy dostęp do atrakcyjnych miejsc pracy, wykształcenia, opieki zdrowotnej itd.

Z kolei sprawiedliwość międzypokoleniowa odnosi się do konieczności zachowania tak środowiska naturalnego, jak i środowiska ekonomicznego i społecznego w stanie pozwalającym przyszłym pokoleniom tworzyć atrakcyjne warunki życia, pracy, inwestowania w danym regionie – co w skali globalnej odnosi się do całego świata.

Zachowanie równowagi pomiędzy sprawiedliwością wewnątrzpokoleniową i sprawiedliwością międzypokoleniową oznacza natomiast takie korzystanie ze wszelkich zasobów (naturalnych, ekonomicznych, ludzkich), aby obecne pokolenia nie odczuwały, że dla dobra przyszłych pokoleń ich życie musi toczyć się w gorszych warunkach¹².

Literatura

1. Dobrzańska B.M., *Planowanie strategiczne zrównoważonego rozwoju obszarów przyrodniczo cennych*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2007.
2. Jaroszyńska M., Markowski T., Nitkiewicz Z., Wrona T., *Rozwój lokalny i regionalny*, Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 1997.
3. Kasperska E., *Wybrane problemy marketingu terytorialnego – wpływ relacji z otoczeniem na skuteczność komponowania elementów marketingu mix i realizowanych działań*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej” nr 249, Zarządzanie i Marketing nr 13, red. A. Kozłowski, Oficyna Wydawnicza Politechniki Rzeszowskiej, Rzeszów 2008.
4. Kielczewski D., *Rozwój zrównoważony w skali regionalnej. Środowisko przyrodnicze – czynnik czy bariera rozwoju?*, [w:] *Zrównoważony rozwój – aspekty rozwoju społeczności lokalnych*, red. M. Skup, Fundacja Forum Inicjatyw Rozwojowych, Białystok 2009.
5. Kotler Ph., Haider D.H., Rein I., *Marketing Places – Attracting Investment, Industry and Tourism to Cities, States and Nations*, The Free Press, New York 1993.
6. Markowski T., *Marketing miasta*, [w:] *Marketing terytorialny*, red. T. Markowski, Studia KPZK PAN, t. 116, Warszawa 2006.
7. Markowski T., *Miasto jako produkt – wybrane aspekty marketingu miasta*, [w:] *Marketing terytorialny. Wyzwania dla miast i regionów*, red. T. Domański, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1997.
8. Markowski T., *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
9. Pawłowski A., *Teoretyczne uwarunkowania rozwoju zrównoważonego*, „Rocznik Ochrona Środowiska” 2009, t. 11, cz. 2.

¹² Polacy już w trzecim czy czwartym pokoleniu słyszą od rządzących o konieczności zaciskania pasa dla dobra ich dzieci czy wnuków...

10. Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, Chapter 2: Towards Sustainable Development, dostęp: <http://www.un-documents.net/ocf-02.htm>
11. Szromnik A., *Marketing terytorialny – koncepcja ogólna i doświadczenia praktyczne*, [w:] *Marketing terytorialny*, red. T. Markowski, Studia KPZK PAN, t. 116, Warszawa 2006.
12. Szromnik A., *Marketing terytorialny. Miasto i region na rynku*, Wolters Kluwer, Warszawa 2008.

TERRITORIAL MARKETING IN THE CONTEXT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Abstract: The purpose of this article is an indication of the links issues territorial marketing and sustainable development. On the one hand, both of these issues in a large extent overlap, but on the other hand their implementation remains sometimes in any material conflict. Local politicians wishing to achieve the aims are dependent on a majority of voters. People expect from politicians such management of their region, which will give them the greatest benefit. The creation of new jobs, improving communication, etc., not always conducive to maintaining all environmental resources.

Keywords: territorial marketing, sustainable development



STRATEGIE ENERGETYCZNE GMIN ELEMENTEM INICJUJĄCYM ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ

Iwona Herbuś

Politechnika Częstochowska
Wydział Zarządzania

Streszczenie: Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie wpływu gospodarki energetycznej na zrównoważony rozwój gminy. Zrównoważony rozwój obejmuje trzy obszary: ekologiczny, ekonomiczny i społeczny. Podobnie jest z działaniami dotyczącymi polityki energetycznej jednostek terytorialnych, która również ma na celu uwzględnianie wszystkich trzech obszarów. Kluczową rolę odgrywają tutaj dokumenty strategiczne dotyczące energetyki, które wyznaczają kierunek działań w gminach. Obejmują one działania na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, są ze sobą silnie powiązane i bardzo ważna jest dokładna koordynacja między nimi. W opracowaniu przytoczone zostały również przykłady działań zrównoważonych w obszarze energetyki realizowanych w mieście Częstochowa.

Słowa kluczowe: dokumenty strategiczne, energetyka, polityka ekologiczna, zrównoważony rozwój

Wprowadzenie

Zrównoważony rozwój miast to obecnie coraz popularniejsze zagadnienie w jednostkach samorządu terytorialnego. Gminy konkurują ze sobą w wielu obszarach, również w działaniach prowadzonych na rzecz ochrony środowiska. Pomocna tutaj staje się polityka ekologiczna, która określa zarys działań koniecznych do zrealizowania. Na jakość środowiska, ale również życia społeczeństwa i oszczędności finansowe, duży wpływ ma gospodarka energetyczna gminy. W celu określenia precyzyjnych działań przynoszących jak najlepsze efekty samorządy korzystają z wielu dokumentów strategicznych oraz przygotowują własne. Przykładem dokumentu strategicznego na poziomie krajowym, który nakreśla kierunek działania gmin, jest *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*, z kolei dokumenty, które coraz częściej opracowują jednostki terytorialne, to plany gospodarki niskoemisyjnej.

Zrównoważony rozwój gmin

Zrównoważony rozwój ma za zadanie uwzględniać jednocześnie trzy obszary: środowiskowy (ekologiczny), ekonomiczny (gospodarczy) i społeczny. Ponadto zrównoważony rozwój obejmuje 4 podstawowe elementy:

- Planowanie dla przyszłości – rozwiązując problemy obecnie, należy uwzględnić również przyszłość i problemy oraz potrzeby mogące w niej się pojawić.

- Planowanie dla środowiska życia człowieka – należy uwzględniać elementy przyrodnicze, jak i antropogeniczne.
- Zapewnienie sprawiedliwego dostępu do zasobów przyrodniczych obecnym i przyszłym społeczeństwom – zasoby muszą być wykorzystywane racjonalnie.
- Szeroki udział różnych grup społecznych w podejmowaniu decyzji dotyczących kierunków i tempa procesów rozwojowych – zajmując się problematyką rozwoju, należy uwzględniać opinie ekspertów z wielu dziedzin oraz wyciągać z nich jak najlepsze wnioski¹.

Bardzo ważne jest, aby wszelkie zjawiska przyrodnicze, ekonomiczne oraz społeczne były traktowane jako spójna, uzupełniająca się całość, w której zachodzą dynamiczne zmiany. Realizacja działań z zakresu zrównoważonego rozwoju powinna opierać się na trzech zasadach²:

1. Zasada równowagi (ładu gospodarczego) – oznacza dostosowanie zapotrzebowania na konkretne zasoby i gospodarowania nimi do dostępności zasobów, jakimi dysponuje dana społeczność na określonym terenie. Brane są tutaj pod uwagę zasoby przyrodnicze, ale również zasoby pracy i kapitału. Ład gospodarczy oznacza zintegrowane realizowanie celów społecznych, ekonomicznych i ekologicznych.
2. Zasada efektywności (racjonalnego gospodarowania) – obejmuje dwa warianty. Pierwszy dotyczy wydajności, wskazującej na maksymalizację efektów przy dopuszczalnym i racjonalnym poziomie zużycia zasobów. Drugi odnosi się do oszczędności, opierającej się na maksymalnym oszczędzaniu zasobów przyrodniczych poprzez minimalizację nakładów.
3. Zasada zapewnienia wzajemnych korzyści – opiera się na uczestnictwie społeczeństwa w przedsięwzięciach dotyczących rozwoju społeczno-gospodarczego. Dana działalność gospodarcza powinna rozwijać się tam, gdzie jest przyzwolenie i zainteresowanie miejscowej ludności. Ponadto działalność gospodarcza powinna opierać się na miejscowym potencjale rozwojowym uwzględniającym inicjatywę społeczną, gospodarczą i inwestycyjną, oszczędności zasobów naturalnych, ekologicznych technologiach oraz świadomym bilansie zawierającym korzyści oraz straty wynikające z danego przedsięwzięcia.

Miasta opierające się na zrównoważonym rozwoju muszą uwzględniać wszystkie powyższe elementy. Bardzo ważną rolę w tym procesie odgrywa społeczność lokalna, która jest stałym uczestnikiem wszelkich podejmowanych inicjatyw.

Zrównoważony rozwój gmin w dużej mierze nawiązuje do polityki ekologicznej, zwanej też polityką ochrony środowiska, która powinna opierać się na następujących kryteriach³:

- zobowiązanie do stałej redukcji zanieczyszczeń;

¹ *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2007, s. 83.

² *Ibidem*, s. 84-86.

³ *Stan i perspektywy rozwoju zrównoważonego*, red. E. Broniewicz, Centrum Zrównoważonego Rozwoju i Zarządzania Środowiskiem, Politechnika Białostocka, Białystok 2006, s. 97.

- posiadanie systemu monitoringu, umożliwiającego nadzór celów środowiskowych;
- dostępność dla opinii publicznej;
- udokumentowanie i dostępność dla wszystkich pracowników;
- zgodność ze stosownymi przepisami w zakresie ochrony środowiska;
- adekwatność w odniesieniu do skali wpływu na środowisko działalności produkcyjnej i usługowej.

Polityka ekologiczna to świadoma i celowa działalność władz w odniesieniu do środowiska naturalnego. Polega na kreowaniu warunków racjonalnego gospodarowania zasobami i walorami środowiska naturalnego oraz jego ochronie⁴. Głównym celem polityki ekologicznej jest stworzenie warunków koniecznych do realizacji działań na rzecz ochrony środowiska. Na podstawie aktualnego stanu środowiska i przyrody określa się⁵:

- cele ekologiczne,
- priorytety ekologiczne,
- rodzaj i harmonogram działań na rzecz ekologii,
- środki niezbędne do realizacji zadań i osiągnięcia celów.

Niezwykle ważnym obszarem wpływającym na jakość środowiska naturalnego, a w konsekwencji na zrównoważony rozwój w gminach, jest energetyka. Gminy w swoich wieloletnich strategiach uwzględniają działania dotyczące tego obszaru. Wymaga tego pogarszający się stan środowiska naturalnego, ale również polityka energetyczna Unii Europejskiej, która nakłada zobowiązania na poszczególne kraje, a w konsekwencji na jednostki terytorialne. W tej dziedzinie wyznacznikiem podejmowanych inicjatyw stają się dokumenty strategiczne dotyczące energetyki w gminach.

Dokumenty strategiczne dotyczące energetyki

Kluczowym wyznacznikiem działań niezbędnych do realizacji jest Polityka Energetyczna Unii Europejskiej. Zmiany klimatu, zmniejszająca się liczba zasobów i surowców własnych oraz potrzeba zapewnienia dostaw energii po korzystnych dla konsumentów cenach – to współczesne wyzwania europejskiej polityki energetycznej. W związku z tym polityka energetyczna opiera się na trzech równoległych filarach: konkurencyjność (rozwój rynku wewnętrznego), bezpieczeństwo dostaw i zrównoważony rozwój, w tym ochrona środowiska⁶.

W związku z powyższymi problemami oraz wyzwaniami dotyczącymi polskiej energetyki opracowana została strategia obejmująca krótkoterminowe działania oraz wieloletnią perspektywę. Dokumentem tym jest *Polityka energetyczna Polski*

⁴ T. Liziński, *Podstawy ekonomii i zarządzania środowiskiem*, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej, Elbląg 2010, s. 169.

⁵ Ibidem, s. 169-170.

⁶ https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/zagraniczna_polityka_ekonomiczna/polityka_energetyczna/polityka_energetyczna_ue/?printMode=true (odczyt: 25.07.2015).

do 2030 roku, przyjęta przez Radę Ministrów 10 listopada 2008 roku. W strategii wśród celów w zakresie oddziaływania energetyki na środowisko wymienia się⁷:

- ograniczenie emisji CO₂ do 2020 roku przy jednoczesnym zachowaniu wysokiego poziomu bezpieczeństwa energetycznego,
- ograniczenie SO₂ i NO_x (tlenków azotu) oraz pyłów do poziomów wynikających z regulacji unijnych,
- zredukowanie negatywnego oddziaływania energetyki na stan wód powierzchniowych i podziemnych,
- zminimalizowanie składowania odpadów poprzez ponowne wykorzystanie ich w gospodarce,
- korzystanie z technologii niskoemisyjnych przy wytwarzaniu energii.

Najważniejsze aspekty polityki energetycznej realizowane na szczeblu lokalnym i regionalnym powinny dotyczyć⁸:

- oszczędności paliw i energii w sektorze publicznym;
- maksymalizacji wykorzystania lokalnego potencjału energii odnawialnej;
- zwiększenia wykorzystania technologii wytwarzania ciepła i energii elektrycznej w układach skojarzonych jako pozytywnej alternatywy dla zasilania systemów ciepłowniczych i dużych obiektów w energię;
- rozwoju scentralizowanych systemów ciepłowniczych, które pozwalają poprawić efektywność i parametry ekologiczne procesu zaopatrzenia w ciepło oraz zwiększyć poziom lokalnego poziomu bezpieczeństwa energetycznego;
- modernizacji sieci dystrybucji energii elektrycznej i dostosowanie ich do aktualnych potrzeb odbiorców;
- rozbudowy sieci dystrybucyjnej gazu ziemnego na terenach zgazyfikowanych;
- wspierania realizacji w gminach inwestycji o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa energetycznego i rozwoju kraju.

Kolejnym niezwykle ważnym dokumentem jest Krajowy Plan Działań dotyczący efektywności energetycznej dla Polski 2014, który został przygotowany w związku z obowiązkiem przekazywania Komisji Europejskiej sprawozdań z dyrektywy 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej⁹. Dyrektywa ustanawia wspólne obszary działań dotyczących promocji efektywności energetycznej w krajach Unii Europejskiej, która powinna wzrosnąć do 20% do 2020 roku. Dodatkowo określa zasady usunięcia barier na rynku energii oraz zniwelowania nieprawidłowości jego funkcjonowania¹⁰. Wynikające z dyrektywy obowiązki państw przynależących do Unii Europejskiej to¹¹:

⁷ *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*, s. 23, dostęp: http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/zagraniczna_polityka_ekonomiczna/polityka_energetyczna/polityka_energetyczna_ue/ (odczyt: 25.07.2015).

⁸ *Polityka energetyczna Polski do 2030 roku*, Ministerstwo Gospodarki, s. 27, dostęp: <http://www.mg.gov.pl/files/upload/8134/Polityka%20energetyczna%20ost.pdf> (odczyt: 25.07.2015).

⁹ <http://www.mg.gov.pl/Bezpieczenstwo+gospodarcze/Energetyka/Efektywnosc+energetyczna/KPDEE> (odczyt: 25.07.2015).

¹⁰ <http://www.ure.gov.pl/pl/urząd/wspolpraca-miedzynarod/inne-akty-prawne-ue/4940,Dyrektywa-w-sprawie-efektywnosci-energetycznej.html> (odczyt: 25.07.2015).

¹¹ *Ibidem*.

- ustalenie orientacyjnej krajowej wartości docelowej w obszarze efektywności energetycznej w oparciu o zużycie energii i jej oszczędność;
- renowacja 3% całkowitej powierzchni ogrzewanych i/lub chłodzonych budynków publicznych należących do instytucji rządowych co roku w celu zapewnienia odpowiednich standardów;
- ustanowienie długoterminowych strategii wspierających inwestycje w renowację krajowych zasobów budynków mieszkaniowych i użytkowych zarówno prywatnych, jak i publicznych;
- wprowadzenie krajowych systemów zobowiązujących do efektywności energetycznej, nakładających obowiązek osiągnięcia oszczędności energii końcowej przez dystrybutorów energii lub przedsiębiorstwa prowadzące detaliczną sprzedaż energii;
- umożliwienie dostępu odbiorcom końcowym energii do audytów energetycznych oraz nabycia po korzystnych cenach indywidualnych liczników informujących o rzeczywistym zużyciu i czasie korzystania z energii;
- zobligowanie do podjęcia w krajach działań promujących i umożliwiających efektywne wykorzystanie energii przez małych odbiorców, w tym gospodarstwa domowe;
- opracowanie taryf sieciowych i regulacji dotyczących sieci, których celem będzie zachęcanie operatorów sieci do udostępniania jej użytkownikom usług systemowych pozwalających na wprowadzenie środków do poprawy efektywności energetycznej w kontekście wdrażania inteligentnych sieci.

Podsumowując – najważniejszym zadaniem Krajowego Planu Działań dotyczącego efektywności energetycznej dla Polski 2014 jest zwiększenie efektywności energetycznej w kraju, co mają zapewnić działania na poziomie ogólnokrajowym, regionalnym i lokalnym, realizowane w poszczególnych sektorach gospodarki oraz u wszystkich grup odbiorców.

Gminy, które chcą pozyskać fundusze na działania w zakresie termomodernizacji budynków lub na odnawialne źródła energii, muszą posiadać plany gospodarki niskoemisyjnej. Gospodarka niskoemisyjna oznacza ograniczenie zużycia paliw kopalnych. Opiera się na wykorzystaniu odnawialnych źródeł energii (OZE), zastosowaniu technologii ograniczających emisję zanieczyszczeń oraz efektywności energetycznej. Plan gospodarki niskoemisyjnej (PGN) to dokument strategiczny, który ma na celu określenie wizji rozwoju gminy w obszarze gospodarki niskoemisyjnej. Jego najważniejszym elementem jest określenie celów strategicznych i szczegółowych, realizujących konkretną wizję gminy. Kluczowym zadaniem PGN jest zredukowanie emisji zanieczyszczeń do powietrza. Plan musi również zawierać dokładny opis, jak gmina zamierza zrealizować wyznaczone zadania i osiągnąć zamierzone cele przy uwzględnieniu działań krótkoterminowych i długotrwałych inwestycji oraz ich kontroli i monitoringu. Istotne jest również zapewnienie spójności działań z wieloletnią prognozą finansową jednostek terytorialnych. Podstawą przygotowywania planów gospodarki niskoemisyjnej jest wykonanie szczegółowej inwentaryzacji emisji gazów cieplarnianych z obszaru gminy, opartej na jej bilansie energetycznym. Analizie powinny zostać poddane budynki publiczne, mieszkalne, transport, gospodarka odpadami, przemysł i usługi.

Przygotowany PGN powinien zostać poddany szczegółowej strategicznej ocenie wpływu na środowisko naturalne¹².

Kolejnym dokumentem przygotowywanym przez gminy jest plan działań na rzecz zrównoważonej energii (SEAP – Sustainable Energy Plan Action). Celem tego opracowania jest przedstawienie działań w obszarze zrównoważonej gospodarki energetycznej. W dokumencie przedstawione zostają rezultaty bazowej inwentaryzacji emisji w celu określenia najważniejszych obszarów działań oraz możliwości osiągnięcia celu dotyczącego ograniczenia emisji dwutlenku węgla. Określone zostają także ramy czasowe, jednostki odpowiedzialne za poszczególne zadania oraz konkretne środki niezbędne do realizacji, co przekłada się na długoterminową strategię¹³.

Wszystkie wymienione wyżej dokumenty mają wspólny cel, jest nim ograniczenie emisji CO₂ i poprawa stanu środowiska naturalnego. Dokumenty o zasięgu krajowym stanowią bardzo ważny kierunkowskaz działań dla dokumentów przygotowywanych przez gminy.

Przykłady działań w obszarze energetyki realizowanych przez gminę Częstochowa poprawiających stan środowiska naturalnego

W Częstochowie prowadzone są liczne działania mające na celu poprawę stanu środowiska naturalnego oraz ograniczenie zużycia energii. Wśród nich wymienia się¹⁴:

- energetycznego na terenie miasta, zapewnienie bezpieczeństwa dostaw ciepła, energii elektrycznej i paliw gazowych oraz pewności zasilania;
- modernizację systemu grzewczego w ramach wymiany ogrzewania węglowego na proekologiczne poprzez likwidację kaflowych pieców węglowych;
- termomodernizację obiektów, której celem jest racjonalizacja zużycia energii cieplnej generującej redukcję zanieczyszczeń (dwutlenku węgla, dwutlenku siarki, tlenków azotu);
- odpowiednie gospodarowanie paliwem gazowym poprzez wykorzystanie nowoczesnych kotłów o dużej sprawności;
- racjonalizację zużycia energii elektrycznej na potrzeby oświetlenia ulicznego, całkowita modernizacja oświetlenia może skutkować zmniejszeniem zużycia energii na poziomie około 50%;
- zwiększenie poziomu bezpieczeństwa energetycznego miasta poprzez korzystanie z lokalnych nośników energii;
- korzystanie z energii odnawialnej, co znacznie wpływa na redukcję emisji CO₂ oraz podniesienie poziomu bezpieczeństwa energetycznego, w mieście wykorzystywana jest również biomasa i biogaz;

¹² <http://misja-emisja.pl/knowledgebase/plany-gospodarki-niskoemisyjnej-cele-zadania/> (odczyt: 27.07.2015).

¹³ <http://www.czestochowa.energiaiśrodowisko.pl/SEAP/> (odczyt: 27.07.2015).

¹⁴ <http://www.czestochowa.energiaiśrodowisko.pl/ewtm/document.2009-05-04.9852812599> (odczyt: 27.07.2015).

- realizację programu, Zarządzanie energią i środowiskiem w budynkach użyteczności publicznej miasta Częstochowy”, który znacznie ograniczył zużycie energii oraz emisję CO₂ do atmosfery, zmniejszyły się również koszty zaopatrzenia w energię w obiektach miejskich (program rozpoczęty był we współpracy z Fundacją na rzecz Efektywnego Wykorzystania Energii w Katowicach – FEWE);
- w budynkach użyteczności publicznej, którego celem jest racjonalne użytkowanie energii, w tym obszarze przeprowadzono analizę bezpieczeństwa energetycznego obiektów użyteczności publicznej zarządzanych przez gminę lub podległe jednostki, wyznaczone potrzeby stanowią podstawę działań dyrektorów tych jednostek;
- ograniczenie niskiej emisji zakładające usunięcie przestarzałych niskosprawnych ogrzewań węglowych, wymianę kotłowni osiedlowych, zmianę systemów grzewczych w budynkach użyteczności publicznej i termomodernizację obiektów budowlanych, co ma prowadzić do polepszenia stanu powietrza;
- politykę transportową miasta, której celem jest usprawnienie bezpieczeństwa i sprawności przemieszczania się osób oraz rzeczy, przy jednoczesnym ograniczeniu negatywnego wpływu transportu na środowisko;
- edukację ekologiczną w celu wykształcenia postaw proekologicznych wśród społeczności i przekonanie jej o konieczności postępowania zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju;
- udział w projekcie unijnym realizowanym we współpracy z FEWE „Podnoszenie poziomu świadomości społecznej w zakresie aktywnego udziału w procesie podejmowania decyzji dotyczących ochrony środowiska oraz zrównoważonego rozwoju gospodarki energetycznej na poziomie lokalnym”;
- czynny udział w gremiach o oddziaływaniu lokalnym, regionalnym oraz krajowym, którymi są: Komisja ds. Lokalnej Polityki Energetycznej oraz Regionalna Rada ds. Energii (działające przy Śląskim Związku Gmin i Powiatów), oraz Koalicja na rzecz Utworzenia Krajowego Systemu Zrównoważonego Gospodarowania Energią.

W Częstochowie realizowanych jest wiele inicjatyw na rzecz ograniczenia zużycia energii oraz ograniczenia zanieczyszczenia środowiska. Wszelkie działania są szczegółowo planowane i kontrolowane, co wpływa na ich wysoką jakość i pozytywne, mierzalne efekty.

Podsumowanie

Zrównoważony rozwój w swojej istocie to takie gospodarowanie zasobami i takie kształtowanie otoczenia społecznego, gospodarczego oraz środowiskowego, które pozwoli pozostawić je w stanie niepogorszonym. Wymaga to aktywności oraz zintegrowanych działań na poziomie międzynarodowym, krajowym, regionalnym i lokalnym. Istotną rolę w tym procesie odgrywa odpowiednio kształtowana polityka energetyczna, posiadająca odzwierciedlenie w dokumentach strategicznych. Wyznaczone w niej cele dążące do zminimalizowania negatywnego wpływu

energetyki na środowisko, poprawy efektywności wykorzystania paliw i energii oraz gwarantujące dostęp do mediów energetycznych zapewniają odpowiedni stopień rozwoju cywilizacyjnego przy poszanowaniu środowiska naturalnego. Każdy, począwszy od producentów i dystrybutorów energii do odbiorców, którymi są przedsiębiorstwa, ale również gospodarstwa domowe, ma w tym procesie ogromną rolę do spełnienia. Racjonalne gospodarowanie energią powinno rozpoczynać się w gminie, przykład taki stanowi Częstochowa, która uznała, że lokalna polityka energetyczna, jej kształtowanie i wdrażanie stanowi jeden z niezwykle istotnych elementów zrównoważonego rozwoju miasta.

Literatura

1. <http://misja-emisja.pl/knowledgebase/plany-gospodarki-niskoemisyjnej-cele-zadania/>
2. <http://www.czestochowa.energiaiśrodowisko.pl/ewtm/document.2009-05-04.9852812599>
3. <http://www.czestochowa.energiaiśrodowisko.pl/SEAP/>
4. [http://www.mg.gov.pl/Bezpieczenstwo+gospodarcze/Energetyka/Efektywnosc+](http://www.mg.gov.pl/Bezpieczenstwo+gospodarcze/Energetyka/Efektywnosc+energetyczna/KPDEE)
5. energetyczna/KPDEE
6. http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/zagraniczna_polityka_ekonomiczna/polityka_energetyczna/polityka_energetyczna_ue/
7. polityka_energetyczna/polityka_energetyczna_ue/
8. https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/zagraniczna_polityka_ekonomiczna/polityka_energetyczna/polityka_energetyczna_ue/?printMode=true
9. polityka_energetyczna/polityka_energetyczna_ue/?printMode=true
10. <http://www.ure.gov.pl/pl/urząd/wspolpraca-miedzynarod/inne-akty-prawne-ue/4940,Dyrektywa-w-sprawie-efektywnosci-energetycznej.html>
11. Liziński T., *Podstawy ekonomii i zarządzania środowiskiem*, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej, Elbląg 2010.
12. *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2007.
13. *Polityka Energetyczna Polski do 2030 roku*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, 10 listopada 2009, dostęp: <http://www.mg.gov.pl/files/upload/8134/Polityka%20energetyczna%20ost.pdf>
14. *Stan i perspektywy rozwoju zrównoważonego*, red. E. Broniewicz, Centrum Zrównoważonego Rozwoju i Zarządzania Środowiskiem, Politechnika Białostocka, Białystok 2006.

ENERGY STRATEGIES OF COMMUNES AS AN ELEMENT INITIATING SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Abstract: The aim of this article is presentation of impact of energy economy on sustainable development. Sustainable development includes three areas: ecological, economic and social. The same situation affects energy policy, which also consider all three areas. Strategic papers concerning the energy production are of great importance in communes because they form the actions. They include national actions, regional actions and local actions that are connected one another. In this elaboration were presented examples of sustainable actions concerning the energy productions in Częstochowa.

Keywords: sustainable development, ecological policy, strategy papers, energy production



MOBILNOŚĆ JAKO ELEMENT ZARZĄDZANIA MIASTEM

Joanna Nowakowska-Grunt, Mateusz Chłąd

Politechnika Częstochowska
Wydział Zarządzania

Streszczenie: Plan mobilności w miastach zgodny z zasadami zrównoważonego rozwoju zawiera długoterminową strategię przyszłego rozwoju obszaru miejskiego oraz, w tym zakresie, przyszłego rozwoju infrastruktury i usług w obszarze transportu i mobilności bądź też jest powiązany z istniejącą strategią tego rodzaju. Przedmiotowy plan zawiera również plan realizacji krótkoterminowego procesu wdrażania strategii. Celem artykułu jest przedstawienie czynników decydujących o wyborze przez użytkownika transportu zbiorowego oraz zwrócenie jego uwagi na kilka problemów, które wynikają z elementu zarządzania miastem. Do weryfikacji czynników wpływających na transport posłużyła ankieta, przeprowadzona na użytkownikach komunikacji miejskiej miasta Częstochowa.

Słowa kluczowe: mobilność, procesy logistyczne, transport miejski, zrównoważony rozwój

Wprowadzenie

Transport odgrywa bardzo ważną rolę w gospodarce. Sprawne przemieszczanie osób i ładunków w dużej mierze wpływa na atrakcyjność krajów, regionów i miast. Można jednak zauważyć, że organizacja transportu miejskiego, ze względu na charakter miast, w których występują duże skupiska ludności, stanowi szczególnie trudne zadanie. Transport jako element gospodarki narodowej pełni w niej bardzo ważne funkcje. Dokładnie analogiczne funkcje dla miast pełni transport miejski, a z uwagi na fakt, że miasta są dużymi skupiskami ludności – poczesne znaczenie ma przemieszczanie osób. Rozwój miast, jako proces ewolucyjny, wykształcił określone zjawisko, zwane potocznie komunikacją miejską. Mianem tym zwykle się określa transport zbiorowy, realizowany przez metro, tramwaje, trolejbusy i autobusy, będący w gestii władz samorządowych najniższego szczebla.

Z racji postępu w dziedzinie nauki i techniki oraz pojawiających się nowych rozwiązań transportowych, komunikacyjnych i informacyjnych, zarządzanie mobilnością jest koncepcją ciągle rozwijającą się, której definicja bywa różnie rozumiana i dostosowywana do wymagań oraz podejścia funkcjonującego w danym państwie. W wielu krajach europejskich, w których istnieje wysokiej jakości usługa transportu publicznego, dobrze rozwinięta sieć dróg rowerowych oraz infrastruktura, a instrumenty prawne i planistyczne są od dawna powszechnie stosowane, zarządzanie mobilnością postrzegane jest jako zespół działań związanych jedynie z działaniami organizacyjnymi, promocyjnymi i edukacyjnymi. Ze względu na różnice dotyczące sytuacji gospodarczej, warunków politycznych, dostępnych za-

sobów czy świadomości transportowej – niektórych z instrumentów i rozwiązań stosowanych w miastach nie można jeszcze odnaleźć w warunkach polskich.

Wybrane czynniki wpływające na wybór środka transportu w Częstochowie

Współczesne miasta realnie wykorzystują swój rozwój, który jest realnym odzwierciedleniem potrzeb tzw. użytkownika infrastruktury miejskiej. Realizacja tych potrzeb jest ściśle określona i zdefiniowana. Potrzeby mogą być definiowane poprzez sprawność, dostępność i nowoczesność infrastruktury. Interes miasta powoduje potrzebę podjęcia kierunku modernizacji infrastruktury liniowej i punktowej.

Logistyka miejska jest instrumentem ułatwiającym praktyczne rozwiązywanie problemów, jakie występują w mieście, związanych z zarządzaniem przepływem osób i ładunków. Dużym wyzwaniem jest stworzenie systemu logistycznego ułatwiającego stworzenie uniwersalnych planów. Analizując dotychczasowe doświadczenia, wydaje się że największą przeszkodą jest brak kompleksowych badań oraz analizy miejskiego systemu logistycznego. Przeprowadzenie takich badań oraz odpowiednia interpretacja danych w połączeniu z rozwiązaniami, jakie stosowane są w logistyce miejskiej, pozwoliłoby zoptymalizować zarządzanie komunikacją miejską¹.

Ewolucja zmian przestrzennej struktury aglomeracji miejskiej i zurbanizowanych ośrodków jest związana z modernizacją i rozbudową systemu transportu funkcjonującego w określonej przestrzeni. Z tego powodu ośrodek miejski musimy rozpatrywać w ujęciu regionu, a w niektórych przypadkach nawet całego kraju. Sieć transportowa jest jedynie fragmentem określonego systemu miejskiego, na który może składać się szereg innych czynników decydujących o znaczeniu miasta. Infrastruktura transportu miejskiego składa się z różnych grup obiektów:

- parkingi,
- dworce, przystanki,
- zajezdnie autobusowe i tramwajowe,
- ulice wraz z całym trwałym wyposażeniem,
- torowiska,
- bazy energetyczne,
- miejsca wykonywania czynności załadunkowych i wyładunkowych,
- miejsca parkowania poza parkingami miejskimi².

Istnieją różne metody klasyfikowania środków transportu miejskiego. Najczęściej pod uwagę bierze się zasady prowadzenia trasy oraz rodzaj energii napędowej. Wyróżnia się następujące środki transportu miejskiego (tabela 1)³:

¹ Przegląd definicji miasta i refleksje na temat jego złożoności zawarte są m.in. w pracy: D. Szymańska, *Urbanizacja na świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.

² M. Szymczak, *Logistyka miejska*, [w:] *Kompendium wiedzy o logistyce*, red. E. Gołomska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Poznań 2001.

³ *Transport. Problemy transportu w rozszerzonej UE*, red. W. Rydzkowski, W. Wojewódzka-Król, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.

Tabela 1. Środki transportu miejskiego

Rodzaj	Przykład
Naziemne napędzane silnikami spalinowymi	Autobus
Naziemne napędzane energią elektryczną pochodzącą z trakcji elektrycznych umieszczonych nad trasą linii	Trolejbus
Naziemne kursujące po torowiskach bezpośrednio wbudowanych w jezdnie lub znajdujących się pomiędzy pasami ruchu, napędzane energią elektryczną	Tramwaj
Podziemne korzystające z tuneli znajdujących się pod ulicą	Metro

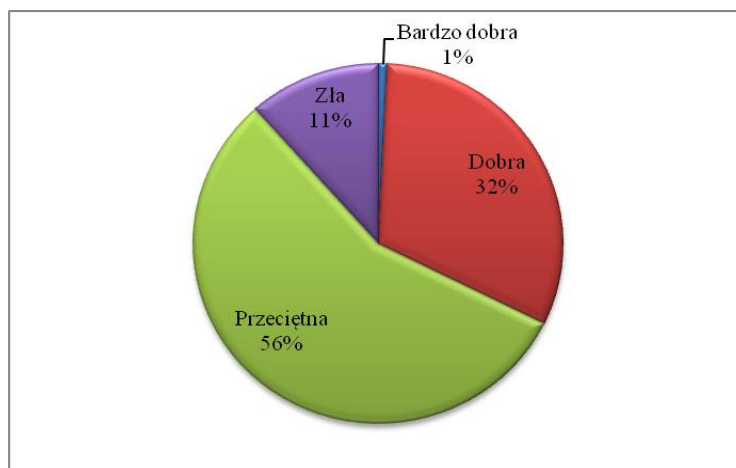
Źródło: *Transport. Problemy transportu w rozszerzonej UE*, red. W. Rydzkowski, W. Wojewódzka-Król, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997

Ze względu na konstrukcję autobusy dzielimy na jednoczłonowe i dwuczłonowe. W identyczny sposób dzieli się tramwaje oraz trolejbusy. Aby określić podatność oraz funkcjonalność środków transportowych służących do obsługi komunikacji miejskiej, najczęściej bierze się pod uwagę⁴ prędkość ruchu, czyli stosunek odległości trasy, np. pomiędzy przystankami, do czasu trwania jazdy, uwzględniając przy tym wszystkie zatrzymania. Zdolność przewozowa rozumiana jest jako minimalna liczba pasażerów, jaką środki transportu miejskiego (tabor) mogą przewieźć z danego miejsca w jednym kierunku w ciągu jednej godziny. Zapotrzebowanie na teren to powierzchnia, która pozwoli określić porównywalną zdolność przewozową. Zużycie energii to stopień zużycia energii przez określony środek transportu potrzebny do jego prawidłowego funkcjonowania. Wpływ na środowisko definiowany jest jako badania pod kątem oddziaływania emisji spalin, hałasu, wypadków itd. na środowisko. Ocena komunikacji miejskiej pozwala na zauważenie celów, które mogą być realizowane i które będą czynnikami decydującymi przy wyborze środka transportu na terenie miasta⁵.

Najważniejszym czynnikiem przy wyborze środków transportu jest czas podróży. To często on decyduje o tym, czy wybieramy komunikację publiczną, czy indywidualną. Wybór ten jest kluczowy dla całej logistyki miasta. Jeśli mieszkańcy wybierają transport zbiorowy, to mniejsze są korki w centrach miast i mniejsze zanieczyszczenie powietrza. W przypadku badanego systemu transportu miejskiego na przykładzie miasta Częstochowa należy zastanowić się nad kilkoma kluczowymi czynnikami, które mogą przyczynić się do poprawy infrastruktury miejskiej. Pierwszym z nich jest element oceny środków transportu, co przedstawia wykres 1.

⁴ Ibidem.

⁵ B. Jałowiecki, M.S. Szczepański, *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2002.



Wykres 1. Ocena stanu technicznego środków transportu miejskiego miasta Częstochowy

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych

Funkcjonowanie miasta w dużym stopniu uzależnione jest od efektywnego systemu logistycznego komunikacji miejskiej. System ten można ocenić pod względem liczby elementów składających się na obsługę podróżnych oraz przepływ informacji. Warto zwrócić uwagę, jak funkcjonują w mieście dwa najważniejsze środki komunikacyjne. Ocena stanu technicznego przyczynia się do komfortu podróży użytkowników i promocji możliwości komunikacyjnej miasta. Lepsza jakość to większe zadowolenie⁶, co wiąże się z możliwościami inwestycji długoterminowych i pozyskiwania środków finansowych – środków nie tylko z programów rozwoju regionalnego czy z Unii Europejskiej, ale również od inwestorów zewnętrznych. Pozyskanie nowszej bazy planistycznej i wykonawczej pozwala na dogonienie miast partnerskich i tych skupionych najbliższym obrębie. Osiągnięcie tych celów będzie możliwe dzięki między innymi następującym posunięciom:

- modernizacja parku maszyn,
- rozwój i rozbudowa infrastruktury tramwajowej,
- poprawa satysfakcji klientów poprzez lepsze przekazywanie informacji,
- obniżenie cen biletów itp.⁷

Cele te są priorytetem, ponieważ sami zainteresowani, czyli użytkownicy, wyrazili te sugestie w badaniu ankietowym – co prezentuje tabela 2 i wykres 2.

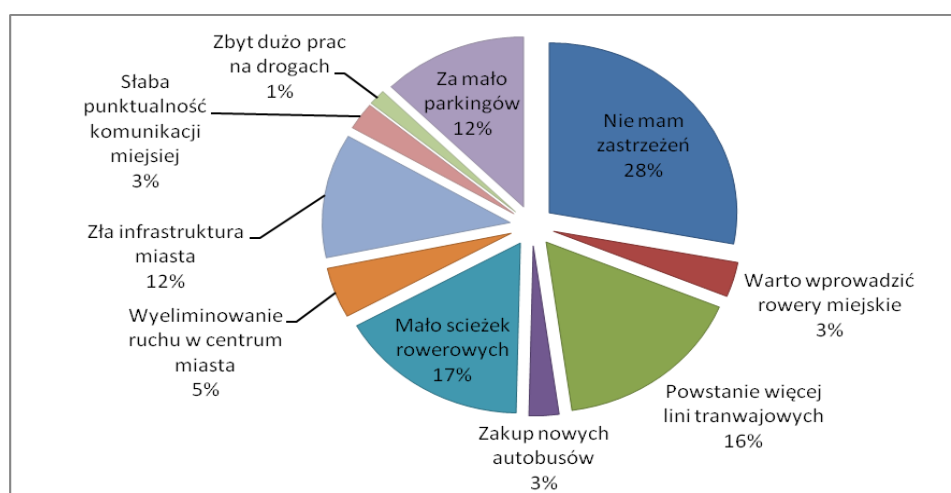
⁶ A. Matczak, *Atrakcje turystyczne miast*, [w:] *Turystyka miejska*, red. A. Matczak, Wydawnictwo Uczelniane Wyższej Szkoły Gospodarki, Bydgoszcz 2008.

⁷ Projekt MNiSW realizowany w latach 2010-2012, nr NN 114 115739, realizowany przez pracowników UE i Politechniki Śląskiej, pod kierownictwem M. Czornik.

Tabela 2. Poziom informacji o utrudnieniach w ruchu drogowym przekazywanych podróżnym

Poziom informacji o utrudnieniach w ruchu		
Pozycja	Liczba osób	Udział procentowy
Bardzo dobry	9	4,5%
Dobry	38	19%
Przeciętny	89	44,5%
Zły	64	32%
Razem	200	100%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych



Wykres 2. Najważniejsze spostrzeżenia dotyczące kluczowych czynników logistyki miejskiej miasta Częstochowy

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych

Miasto jako system mobilności logistycznej

System logistyczny możemy zdefiniować jako celowo zorganizowany i zintegrowany w obrębie danego układu gospodarczego przepływ materiałów, produktów i informacji. W gospodarce możemy zauważyć różne systemy logistyczne, takie jak np. jednostopniowe, wielostopniowe i kombinowane. Jesteśmy również w stanie zaobserwować systemy mikro, makro i meta logistyczne. W systemach tych występuje przepływ materiałów i wyrobów gotowych od zaopatrzenia do miejsca odbioru. Przepływy te powinny być rozpatrywane i badane w ujęciu systemowym. Z tego względu niezbędne są następujące działania:

- poszukiwanie przyczyn zakłóceń, takich jak nieplanowane tworzenie zapasów, przedłużenie czasu przepływu produktów;
- decyzje dotyczące danego elementu systemu muszą uwzględniać wpływ na sprawność całego systemu;

- rozwiązywanie problemów logistycznych wymaga jednocześnie integracji czasowych i przestrzennych⁸.

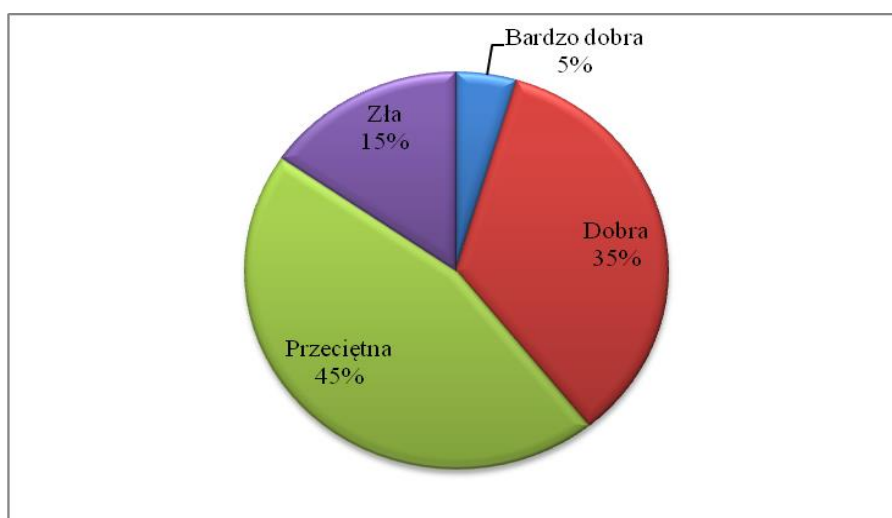
Silne ugruntowanie podejścia systemowego może zostać zauważone również w logistyce miejskiej. Podejście systemowe jest możliwe w złożonej strukturze, jaką jest miasto. Jeżeli chcemy wyróżnić aspekty systemowe logistyki miejskiej, warto zwrócić uwagę na:

- logistyczne kształtowanie globalne urbanistycznej przestrzeni ekonomicznej przestrzeganiem zasad minimalizacji nakładów logistycznych w jej strukturze;
- strategiczne i operacyjne zarządzanie miastem jako całym systemem z wszystkimi jej uwarunkowaniami wewnętrznymi i zewnętrznymi.

Opracowywane nowe podejścia w zakresie planowania mobilności w miastach pozwalają władzom lokalnym dążyć do porzucenia starszych podejść oraz do opracowania strategii mogących stanowić bodziec do przechodzenia na bardziej ekologiczne i zrównoważone rodzaje transportu, takie jak przemieszczanie się pieszo, rowerem czy transportem publicznym, oraz do przyjmowania nowych wzorców użytkowania i własności pojazdów. Wiele miast w UE wypróbowało innowacyjne rozwiązania z zakresu mobilności w metropoliach, a następnie podzieliło się swoimi doświadczeniami w ramach różnych sieci zrzeszających miasta. Komisja aktywnie promuje koncepcję wieloletnich planów mobilności w miastach zgodną z zasadami zrównoważonego rozwoju. Inicjatywy finansowane ze środków UE umożliwiły zainteresowanym stronom i ekspertom wspólne zbadanie aktualnie stosowanych podejść, omówienie problematycznych kwestii oraz określenie najlepszych praktyk w zakresie planowania⁹. Przygotowano na przykład wytyczne w zakresie opracowywania i wdrażania planów dotyczących mobilności w miastach zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju, zawierające wskazówki dla lokalnych władz odnośnie sposobu wdrażania strategii w zakresie mobilności w miastach opartych na dokładnej analizie aktualnej sytuacji, jak również jasnej wizji zrównoważonego rozwoju ich obszarów miejskich. Koncepcja opracowania planów dotyczących mobilności w miastach zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju dotyczy funkcjonalnego obszaru miejskiego i zakłada włączenie działań z zakresu mobilności w miastach w szerszej zakrojonej strategii rozwoju obszarów miejskich i rozwoju terytorialnego. W związku z tym należy opracowywać przedmiotowe plany przy współpracy podmiotów z różnych obszarów polityki i sektorów (transportu, użytkowania gruntów i gospodarki przestrzennej, ochrony środowiska, rozwoju gospodarczego, polityki społecznej, zdrowia, bezpieczeństwa ruchu drogowego itp.), władz wszystkich szczebli, jak również z udziałem organów na obszarach sąsiadujących – zarówno miejskich, jak i wiejskich. Plany na rzecz mobilności w miastach zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju mają sprzyjać osiągnięciu postępów w wyważony sposób oraz lepszemu zintegrowaniu różnych wzorców mobilności w miastach.

⁸ M. Czornik, *Konsumpcja miejska jako czynnik kształtowania kreatywności miast*, [w:] *Kreatywne miasto – kreatywna aglomeracja*, red. A. Klasik, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2009.

⁹ K. Witkowski, *Aspekt logistyki miejskiej w gospodarowaniu infrastrukturą transportową miasta*, „*Studia Lubuskie*” 2007, nr 3.



Wykres 3. Ocena mobilności na przykładzie miasta Częstochowa

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych

W koncepcji planowania podkreśla się, że kwestia mobilności w miastach dotyczy przede wszystkim ich mieszkańców¹⁰. Dlatego też kładzie się nacisk na zaangażowanie obywateli i zainteresowanych stron, jak również sprzyjanie zmianom w zachowaniach związanych z mobilnością. Plany na rzecz mobilności w miastach zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju mogą pomóc miastom w wydajnym użytkowaniu istniejącej infrastruktury transportu i usług transportowych oraz wdrażaniu środków z zakresu mobilności miejskiej w opłacalny sposób. Koncepcja opracowywania planów na rzecz mobilności w miastach zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju nabrała rozpędu w ciągu ostatnich lat. Aby zapewnić powszechne stosowanie najlepszych praktyk z zakresu planowania mobilności w miastach zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju, koncepcję tę należy jednak dostosować do specyficznych wymogów oraz praktyk w obszarze planowania stosowanych w poszczególnych państwach członkowskich, a następnie aktywnie promować na szczeblu krajowym. Ponadto w państwach członkowskich powinny zostać podjęte odpowiednie środki w celu zapewnienia warunków ramowych umożliwiających władzom lokalnym skuteczne wdrażanie lokalnych strategii na rzecz mobilności w miastach. Wprowadzenie większej i szerszej mobilności w mieście Częstochowa pozwoli odpowiedzieć na pytanie, jak prezentuje się mobilność w mieście, co widzimy na wykresie 3.

Zarządzanie mobilnością to ogół działań związanych z planowaniem, organizowaniem, koordynowaniem i kontrolowaniem przemieszczania się ludzi i ładunków¹¹. Zarządzanie mobilnością wykorzystuje dostępne zasoby osobowe,

¹⁰ M. Czornik, *Konsumpcja miejska ...*, op. cit.

¹¹ J. Szoltysek, *Podstawy logistyki miejskiej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2009.

finansowe, rzeczowe i informacyjne w celu wpływania na postawy i zachowania komunikacyjne, a tym samym kształtowania popytu na alternatywne w stosunku do samochodów osobowych środki transportu¹². Oprócz zachęcania użytkowników do zmiany postaw i zachowań komunikacyjnych w kierunku częstszego korzystania ze środków transportu publicznego, odbywania podróży pieszych i rowerowych oraz wspólnego użytkowania pojazdów indywidualnych, realizując koncepcję zarządzania mobilnością, dąży się do:

- zaspokojenia potrzeb komunikacyjnych poprzez bardziej efektywne i zintegrowane użycie istniejącej infrastruktury transportowej i urbanistycznej;
- zmniejszenia natężenia ruchu poprzez ograniczenie liczby i długości podróży realizowanych samochodem oraz ograniczenie zapotrzebowania na te podróże;
- zmniejszenia niepokojących skutków hałasu, zanieczyszczeń powietrza i emisji gazów cieplarnianych poprzez zastosowanie pojazdów wydajnych energetycznie i używanie paliw alternatywnych;
- poprawy dostępności do środków transportu dla wszystkich przez usprawnienia dotyczące pojazdów oraz infrastruktury transportu publicznego, pieszego oraz rowerowego;
- poprawy dostępności do celów podróży poprzez zapewnienie wysokiej jakości transportu zbiorowego, wdrażanie systemów wspólnego korzystania z samochodów;
- zapewnienia integracji różnych środków transportu i usprawnienia połączeń między istniejącymi sieciami transportowymi;

Zwiększenia efektywności ekonomicznej systemu transportowego. Zarządzanie mobilnością obejmuje transport ładunków, jeśli jest on oparty na danej jednostce, obiekcie (przedsiębiorstwo, szpital etc.), a instrumenty i środki stosowane w odniesieniu do towarów stanowią część planu mobilności obejmującego także pasażerów¹³.

W każdym przypadku zarządzanie mobilnością obejmuje transport bagażu pasażerów. Jeśli jednak warunki te nie są spełnione, organizacja transportu towarów uznawana jest za system logistyki, działający w ramach wysoce wyspecjalizowanej branży. W ramach zarządzania mobilnością stosuje się szereg instrumentów, środków, narzędzi i strategii, które mają różnorodne oddziaływanie. Niektóre z nich dotyczą oferowania nowych opcji transportowych (wzbogacają wachlarz środków, za pomocą których można realizować potrzeby komunikacyjne), inne dostarczają użytkownikom zachęt do zmniejszania liczby podróży, zmiany środka transportu, celu, trasy podróży lub czasu jej realizacji. Inne natomiast ograniczają potrzebę fizycznego przemieszczania się dzięki środkom zastępczym lub bardziej wydajnym technikom planowania przestrzennego¹⁴. Niektóre wiążą się z wprowadzaniem reform politycznych mających m.in. na celu korektę istniejącego procesu planowania przestrzennego i uwzględnienie w tym procesie zadań zarządzania mobilnością.

¹² J. Szoltysek, J. Jaroszyński, *Telematyka transportowa w sterowaniu przepływami ładunków na terenie miasta*, „Gospodarka Materiałowa i Logistyka” 2009, nr 4.

¹³ J. Szoltysek, *Podstawy logistyki ...*, op. cit.

¹⁴ *Zielona Księga. W kierunku nowej kultury mobilności w mieście*, Komisja Wspólnot Europejskich, COM (2007) 551, Bruksela 2007.

Instrumenty prawne zarządzania mobilnością są to wszelkiego rodzaju dokumenty i regulacje prawne o zasięgu ponadnarodowym, krajowym, regionalnym, lokalnym, które analizują stan obecny dotyczący m.in. funkcjonowania systemu transportu, diagnozują problemy, identyfikują zagrożenia i możliwości oraz wskazują kierunki działań dla uzyskania zrównoważonego rozwoju kraju, regionu, miasta. Dokumenty te mogą zwracać uwagę na potrzebę oraz konieczność stosowania instrumentów planistycznych, finansowych, inwestycyjnych oraz innych rozwiązań i strategii mających na celu wdrożenie efektywnego i zrównoważonego systemu transportu. Przykładem instrumentów prawnych mogą być m.in. stosowane w niektórych krajach akty, mówiące o konieczności koordynowania planowania przestrzennego z planowaniem transportu, strategie (np. strategie rozwoju kraju, strategie rozwoju miasta) czy polityki (polityka transportowa państwa, polityka transportowa miasta). Planowanie przestrzenne odnosi się do sztuki organizowania szeroko pojętej przestrzeni na potrzeby człowieka i jego działań. Planistyczne instrumenty zarządzania mobilnością pozwalają na kontrolowanie stopnia zatłoczenia komunikacyjnego w obszarach miejskich oraz na sterowanie popytem na alternatywne, w stosunku do samochodów, środki transportu. Tego typu instrumenty dotyczą m.in. uspokajania ruchu związanego z wprowadzaniem limitów prędkości lub natężeń ruchu na konkretnych trasach, co czyni te trasy bardziej przyjaznymi dla pieszych i rowerzystów. Odbywa się to również poprzez zwiększenie gęstości zaludnienia oraz liczby miejsc pracy, jak też przez wprowadzenie wielofunkcyjności obszaru. Jednym z ważniejszych ponadnarodowych instrumentów prawnych obowiązujących w UE podnoszących problemy transportu miejskiego jest *Zielona Księga* z 2008 roku – *W kierunku nowej mobilności w miastach*¹⁵. Zakłada się zmniejszenie ogólnej liczby podróży związanych z usługami i pracą, gdy źródła i cel podróży zlokalizowane są blisko siebie. Innym sposobem jest lokalizacja w obszarze mieszkaniowym usług, szkół, obiektów socjalnych, do których możliwy jest dostęp pieszo lub rowerem. Niektórzy planiści eksperymentują z „wolnymi od samochodów” osiedlami zaprojektowanymi specjalnie dla rodzin nieposiadających samochodów, które pragną czerpać korzyści wynikające z nieobecności pojazdów, związane np. z wykorzystaniem obszarów dotychczas przeznaczanych pod miejsca parkingowe jako wspólnych terenów zielonych. Instrumentem planistycznym może być również wskaźnik miejsc parkingowych, ograniczający liczbę miejsc postojowych, pozwalający na kontrolowanie stopnia zatłoczenia komunikacyjnego w różnych częściach miasta¹⁶. Instrumenty inwestycyjne związane są m.in. z budową lub przebudową infrastruktury dla transportu publicznego, pieszego, rowerowego (np. budowa nowego torowiska tramwajowego, rozbudowa ścieżek rowerowych), zakupem taboru, zastosowaniem Inteligentnych Systemów Transportowych, tworzeniem systemów typu Park&Ride czy Bike&Ride¹⁷. W warunkach polskich kluczową kwestią procesu zarządzania mobilnością jest zaferowanie

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ T. Cisowski, A. Szymanek, *Zrównoważony rozwój transportu miejskiego*, „Eksploracja i Niezawodność” 2006, nr 1.

¹⁷ *Zielona Księga* ..., Komisja Wspólnot Europejskich, op. cit.

mieszkańcom wysokiej jakości usługi transportu publicznego. Zapewnienie gęstej, spójnej oraz gwarantującej bezpieczeństwo sieci ścieżek rowerowych, a także odpowiednio rozbudowanych, dobrze oznakowanych, bezpiecznych ciągów pieszych pozwala zatrzymać obecnych użytkowników transportu publicznego, cyklistów oraz zachęcić do proekologicznych podróży innych, a w szczególności osoby dotychczas korzystające z samochodów osobowych.

Podsumowanie

Narastające problemy związane z funkcjonowaniem i rozwojem systemu transportowego wymagały ukształtowania nowoczesnej strategii rozwoju transportu, w której jednym z głównych celów jest kształtowanie nowej kultury mobilności w mieście. Realizacja tak zdefiniowanego celu wiąże się ze zmianą postaw transportowych mieszkańców, rezygnacją ze zmotoryzowanego transportu indywidualnego na rzecz zbiorowego oraz środków transportu napędzanych tradycyjnym paliwem na środki transportu wykorzystujące alternatywne, odnawialne źródła energii lub siłę ludzkich mięśni. U podstaw zarządzania mobilnością leżą „miękkie” środki związane z wykorzystaniem rozwiązań opartych bardziej na organizacji, koordynacji, motywacji, promocji i przekazywaniu informacji aniżeli na dużych inwestycjach w infrastrukturę. Zarządzanie mobilnością poprzez zmianę postaw transportowych ma przyczynić się do odwrócenia niekorzystnych trendów rozwojowych obszarów zurbanizowanych:

- przestrzennych: obniżania dostępności obszarów dotkniętych zjawiskiem kongestii;
- społecznych: zjawiska marginalizacji społecznej, wykluczenia społecznego;
- ekonomicznych: zwiększania wydatków gospodarstw domowych na zaspakajanie;
- potrzeby przemieszczania się, uzależnienia od ropy naftowej. Zarządzanie mobilnością (zwane również zarządzaniem popytem na transport lub strategią redukcji) w zależności od poziomu zarządzania może odnosić się do polityk, programów i działań¹⁸.

Największą skuteczność zarządzania mobilnością zapewnia hierarchiczne, świadome i konsekwentne stosowanie dostępnych narzędzi na wszystkich poziomach zarządzania. Podmiotami wykorzystującymi „miękkie” środki do kształtowania postaw transportowych mogą być jednostki samorządowe, instytucje państwowe, organizacje prywatne, a nawet jednostki. Przy realizacji miejskiej polityki transportowej rekomendowane w unijnych dokumentach działania powinny mieć charakter procesowy i w sposób zintegrowany obejmować sferę społeczną, techniczną i organizacyjną. Celem prowadzonych działań powinno być stworzenie takich warunków, zarówno technicznych, jak i organizacyjnych, aby ekologiczne wybory transportowe stały się naturalnymi wyborami.

¹⁸ K. Witkowski, *Aspekt logistyki ...*, op. cit.

Literatura

1. Cisowski T., Szymanek A., *Zrównoważony rozwój transportu miejskiego*, „Eksplotacja i Niezawodność” 2006, nr 1.
2. Czornik M., *Konsumpcja miejska jako czynnik kształtowania kreatywności miast*, [w:] *Kreatywne miasto – kreatywna aglomeracja*, red. A. Klasik, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2009.
3. Jałowiecki B., Szczepański M.S., *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2002.
4. Matczak A., *Atrakcje turystyczne miast*, [w:] *Turystyka miejska*, red. A. Matczak, Wydawnictwo Uczelniane Wyższej Szkoły Gospodarki, Bydgoszcz 2008.
5. Projekt MNiSW realizowany w latach 2010-2012, nr NN 114 115739, realizowany przez pracowników Uniwersytetu Ekonomicznego i Politechniki Śląskiej, pod kierownictwem M. Czornik.
6. Sołtysek J., *Podstawy logistyki miejskiej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2009.
7. Sołtysek J., Jaroszyński J., *Telematyka transportowa w sterowaniu przepływami ładunków na terenie miasta*, „Gospodarka Materialowa i Logistyka” 2009, nr 4.
8. Szymańska D., *Urbanizacja na świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
9. Szymczak M., *Logistyka miejska*, [w:] *Kompendium wiedzy o logistyce*, red. E. Gołębska, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Poznań 2001.
10. *Transport. Problemy transportu w rozszerzonej UE*, red. W. Rydzkowski, W. Wojewódzka-Król, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
11. Witkowski K., *Aspekt logistyki miejskiej w gospodarowaniu infrastrukturą transportową miasta*, „Studia Lubuskie” 2007, nr 3.
12. *Zielona Księga. W kierunku nowej kultury mobilności w mieście*, Komisja Wspólnot Europejskich, COM (2007) 551, Bruksela 2007.

MOBILITY MANAGEMENT AS AN ELEMENT OF THE CITY

Abstract: The plan for urban mobility in accordance with the principles of sustainable development includes a long-term strategy for the future development of the urban area and, in this respect, the future development of infrastructure and services in the areas of transport and mobility, or is associated with the existing strategy of this kind. This plan also includes an implementation plan for the implementation of a short-term strategy. This article presents the factors determining the choice of the user of public transport and to draw his attention to some issues that arise from the element management of the city. When the verification of the factors affecting the transport served survey, conducted on users of public transport city of Czestochowa.

Keywords: sustainable development, mobility, logistics processes, urban transport



FINANSOWANIE OCHRONY ZDROWIA W POLSCE W LATACH 1999-2015

Marta Kowalczyk

Politechnika Częstochowska
Wydział Zarządzania

Streszczenie: Przemiany systemowe, jakie zostały wprowadzone w XX wieku w Polsce, dotyczyły nie tylko przemian gospodarczych, ale również dotknęły sektor ochrony zdrowia. Duża część społeczeństwa przed 1999 rokiem nie była zadowolona z funkcjonowania zakładów opieki zdrowotnej z powodu technicznych, jak i merytorycznych potrzeb. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie, w jaki sposób finansowany jest sektor ochrony zdrowia i jak kształtowały się wydatki przez ostatnie lata. Zastosowane metody badawcze opierają się na Narodowym Rachunku Zdrowia w latach 2011-2015.

Słowa kluczowe: budżet, finanse, ochrona zdrowia

Wprowadzenie

System ochrony zdrowia stoi w obliczu zmian demograficznych, postępu technologicznego oraz konieczności dużych nakładów finansowych na ochronę zdrowia. Podejmowane próby reformowania systemu zdrowotnego w Polsce w przeciągu ostatnich lat nie zakończyły się sukcesem. Główną przyczyną było ograniczenie sposobu finansowania systemu z pomijaniem rozwiązań społeczno-kulturowych, prawnych, technologiczno-medycznych, politycznych¹.

Zmiany, jakie zachodzą w sektorze ochrony zdrowia, przyczyniają się do szerokiego spojrzenia na prowadzoną działalność. Wymaga to ciągłego szukania nowych rozwiązań, które usprawniłyby zarządzanie jednostkami medycznymi. Zarządzanie zakładem opieki zdrowotnej w nowym modelu finansowania istotnie zmieniło sposób zapotrzebowania na informację o działalności jednostki. Zmiany te wymusiły na publicznych zakładach opieki zdrowotnej większą dbałość w gospodarowaniu środkami finansowymi. W okresie gdy środki pieniężne na finansowanie ochrony zdrowia pochodziły z budżetu państwa, jednostki medyczne koncentrowały się nie na racjonalnym wydawaniu środków, ale na uzyskaniu ich w jak największej ilości. Zmiany w systemie ochrony zdrowia miały sprowadzać się do zapewnienia opieki medycznej osobom ubezpieczonym. Istotną kwestią stało się również zapewnienie dostępności do świadczeń zdrowotnych i rozszerzenie usług medycznych na rynku oraz prawidłowe wykorzystanie posiadanych środków.

¹ J. Kogut, *System informacji kosztowej w publicznym zakładzie opieki zdrowotnej*, [w:] *Zasoby i procesy w rachunkowości jednostek gospodarczych*, red. T. Kiziukiewicz, Difin, Warszawa 2009, s. 266.

Ochrona zdrowia, jako działalność państwa i jego podmiotów, realizowana jest poprzez świadczenie usług zdrowotnych przez zróżnicowanie pod względem formy prawno-organizacyjnej². Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie systemu finansowania ochrony zdrowia w latach 1999-2015. Metody badawcze opierają się na Narodowym Rachunku Zdrowia za lata 2011-2015.

System opieki zdrowotnej – podstawowe aspekty

Zakład opieki zdrowotnej to system powiązanych ze sobą elementów oraz relacji, jakie między nimi zachodzą, dla osiągnięcia wspólnego celu i zaspokojenia potrzeb społeczeństwa³. Zakład opieki zdrowotnej to wyodrębniona organizacja z zespołem osób i środków majątkowych, utworzona w celu udzielania świadczeń zdrowotnych i promocji zdrowia. Może być utworzony w celu⁴:

- prowadzenia badań naukowych wraz z udzielaniem świadczeń medycznych,
- realizacji zadań dydaktycznych, związanych z udzielaniem badań medycznych, jak i prac badawczych.

Dużą rolę w systemie opieki zdrowotnej odgrywają samorzady terytorialne. W większości są one organami założycielskimi placówek zdrowia. Ich kondycja finansowa zależy przede wszystkim od zaangażowanych środków finansowych.

Z systemem opieki zdrowotnej związane są dwa obszary: zdrowie publiczne oraz ochrona zdrowia.

Do podstawowych funkcji zdrowia publicznego zalicza się całokształt działań, które mają na celu⁵:

- zapobieganie rozpowszechnianiu się chorób,
- zapewnienie właściwych warunków środowiskowych dla zdrowia,
- zapobieganie wypadkom i urazom, jak również zapewnienie szybkiej pomocy w chwili kataklizmów,
- promocję zdrowego stylu życia społeczeństwa,
- zapewnienie dostępności do opieki medycznej,
- poparcie związane z rozwojem systemu ochrony zdrowia, z uwzględnieniem rozwoju kadr i nowych technologii.

Ochrona zdrowia to taki system, który zajmuje się organizacją oraz finansowaniem. Wśród głównych celów stawianych systemowi ochrony zdrowia wyodrębnia się⁶:

- poprawę stanu zdrowia populacji oraz promowanie społecznego dobrostanu,

² Publiczna czy niepubliczna opieka zdrowotna. *Koncepcje, regulacje, zarządzanie*, red. K. Ryć, A. Sobczak, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 133.

³ M.D. Głowacka, *Zarządzanie zakładem opieki zdrowotnej – wybrane zagadnienia*, [w:] *Zarządzanie zakładem opieki zdrowotnej. Wybrane konteksty teoretyczno-praktyczne*, red. M.D. Głowacka, Termedia, Poznań 2004, s. 12.

⁴ http://www.gazetaprawna.pl/encyklopedia/medycyna/hasla/339579,zaklad_opieki_zdrowotnej_zoz.html (odczyt: 21.10.2015).

⁵ J. Leowski, *Polityka zdrowotna – dylematy i wyzwania reformy ochrony zdrowia w Polsce i na świecie*, „Prawo i Medycyna” 1999, nr 2, vol. 1, s. 5-15.

⁶ G. Jasiński, *Wybrane aspekty organizacji i metod finansowania systemów ochrony zdrowia w państwach europejskich*, „Biuletyn Kas Chorych”, marzec/kwiecień 2001, s. 16.

- zapewnienie powszechności i równości w dostępie do opieki zdrowotnej,
- zapewnienie efektywnego wykorzystania zasobów zakładów opieki zdrowotnej,
- dbanie o skuteczną opiekę kliniczną,
- zapewnienie stabilności finansowej.

Czynniki, jakie wpływają na system opieki zdrowotnej, nierozdzielnie wiążą się z rynkiem usług medycznych (demografią, kulturą, strukturami, jak i popytem na zdrowie). Współczesny systemem zdrowotny poza celami zdrowotnymi ma również zastosowania takie jak⁷:

- Odpowiedzialność i sprawiedliwość w dostępie do opieki zdrowotnej – oznacza to, że wszyscy obywatele powinni mieć równy dostęp do podstawowych świadczeń zdrowotnych oraz mieć gwarancję, że są one finansowane przez budżet państwa.
- Ochrona dochodów – pacjenci nie mogą być narażeni na wydatki, które stanowiłyby zagrożenie dla poziomu ich życia.
- Makroekonomiczna efektywność – która oznacza przeznaczenie odpowiedniej wielkości środków pieniężnych na opiekę zdrowotną w PKB.
- Mikroekonomiczna efektywność – wskazuje, iż zadowolenie pacjentów z usług medycznych powinno być możliwie jak największe, uwzględniając dostępne środki.
- Swoboda wyboru – która oznacza, że pacjenci mają prawo do decydowania, z których usług chcieliby skorzystać na poziomie podstawowym lub w pełnym zakresie.
- Odpowiedni zakres swobody dla świadczeniodawców dotyczący nowoczesnej technologii medycznej.

Wybór finansowania systemów opieki zdrowotnej zależy przede wszystkim od wyborów dokonanych przez przedstawicieli danego społeczeństwa. Podstawowa część środków pochodzi ze źródeł publicznych, na które składają się podatki oraz składki na ubezpieczenia społeczne. Mniejsza część pochodzi od pacjentów – z opłat za usługi dodatkowe oraz z ubezpieczeń dodatkowych, czyli takich, gdzie ubezpieczony płaci dodatkowe składki na ubezpieczenia dobrowolne. Wszystkie systemy opieki zdrowotnej charakteryzują się oddzieleniem polityki państwa i strategii zdrowotnej od zarządzania systemem ochrony zdrowia. Administracja ogranicza się do formułowania strategii, kształtowania standardów, norm etycznych, polityki personelu medycznego i rozwijania współpracy z innymi jednostkami. Każdy kraj musi wybrać swój system ochrony zdrowia, przy czym musi być on tak dobrany, aby był przystosowany do warunków gospodarczych każdego państwa.

Po reformie systemu ochrony zdrowia w latach 90. XX wieku w Polsce powstał prawny dokument o zakładach opieki zdrowotnej. Ustawa ta przedstawia możliwość funkcjonowania ochrony zdrowia na rynku gospodarczym. Miała regulować rynek obrotu publicznymi środkami finansowymi, które były przeznaczone na zdrowie społeczeństwa, co miało przyczynić się do racjonalizacji wydatków na opiekę szpitalną i specjalistyczną.

⁷ Y.W. van Kemenade, *Health Care In Europe 1997. The Finance and Reimbursement Systems of 18 European Countries*, Elsevier/De Tijdstroom, Maarsen 1997, s. 15.

Finansowanie systemu opieki zdrowotnej

System ochrony jest realizowany poprzez świadczenia usług zdrowotnych, które są zróżnicowane pod względem formy prawno-organizacyjnej⁸. Finanse publiczne poddawane są ciągłym zmianom, które mają na celu lepsze wykorzystanie środków publicznych, uwzględniając ograniczenia budżetowe czy sytuacje kryzysowe⁹. Prawidłowe zarządzanie środkami publicznymi konieczne jest do zapewnienia bezpieczeństwa finansowego oraz do właściwego wykorzystania środków pieniężnych przez jednostki publiczne. Poniższa tabela ukazuje finansowanie opieki zdrowotnej w Polsce po 1999 roku.

Tabela 1. Finansowanie opieki zdrowotnej w Polsce po roku 1999

Źródło finansowania	Obszary finansowania
Powszechnie ubezpieczenie zdrowotne	W zakresie objętym przez kontrakty z NFZ: -podstawowa opieka zdrowotna, -świadczenia specjalistyczne, -ambulatoryjne i stacjonarne.
Budżet państwa	-specjalistyczne procedury medyczne, -programy polityki zdrowotnej, -ratownictwo medyczne, -publiczna służba krwi, -inspekcja sanitarna, -część składek ubezpieczenia zdrowotnego osób nieuzyskujących dochodów.
Jednostki samorządu terytorialnego	Organizacja opieki zdrowotnej na poziomie lokalnym i regionalnym, w tym: - finansowanie inwestycji i przekształceń infrastrukturalnych, -pokrywanie długów i dalsze finansowanie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej generujących stratę.
Wydatki prywatne	- bezpośrednie zakupy leków i świadczeń zdrowotnych, - wykup komercyjnego ubezpieczenia zdrowotnego, -finansowanie zakładowej służby zdrowia, -zakup dla pracowników abonamentów w prywatnych placówkach opieki zdrowotnej.

Źródło: Opracowanie własne

Zmiany zachodzące w ostatnich latach w opiece zdrowotnej dotyczą finansowania systemu opieki zdrowotnej, świadczeń, jak również tworzenie nowych usług medycznych. Przyczynia się to do powstawania nowych zadań, którym są poddawane wszystkie jednostki medyczne w celu poprawy efektywności gospodarowania zasobami¹⁰. Z dniem 1 stycznia 1999 roku nastąpiła zmiana w finansowaniu opieki zdrowotnej. System budżetowy został zastąpiony nowym systemem ubezpieczeniowym. Ważną kwestią stała się możliwość ubiegania się o kontrakty niepublicznych jednostek ochrony zdrowia, co powodowało przekazywanie mniejszej ilości środków finansowych na rzecz publicznej służby zdrowia. Atutem tego roz-

⁸ *Publiczna czy ...*, red. K. Ryć, A. Sobczak, op. cit., s. 133.

⁹ Ustawa o finansach publicznych z dnia 30 czerwca 2005 r., następnie istotnie znowelizowana ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r., zastąpiła wielokrotnie nowelizowaną ustawę z dnia 26 listopada 1998 r., porządkując problemy dotyczące podmiotowego i przedmiotowego zakresu finansów publicznych.

¹⁰ J. Kogut, *System informacji ...*, op. cit., s. 266.

wiązana jest wzrost dostępności do usług medycznych oraz zwiększenie się konkurencyjności świadczeń medycznych, jak i ich jakość. Lawinowy wzrost liczby niepublicznych jednostek, zwłaszcza w podstawowej opiece zdrowotnej, spowodował rozwój aktywnej promocji w zdobywaniu deklaracji ubezpieczeniowych, czyli listy aktywnych podopiecznych placówki, co stanowiło podstawę wypłaty środków z kasy chorych. Pacjent, który był niezadowolony z otrzymywanych usług, mógł zmienić lekarza¹¹.

Najważniejszym źródłem finansowania opieki zdrowotnej jest Narodowy Fundusz Zdrowia. Jest to fundusz pracobudżetowy, który gromadzi składki na ubezpieczenia zdrowotne na utrzymanie systemu opieki zdrowotnej. Każdy obywatel, stosownie do swojej zdolności podatkowej, przyczynia się do gromadzenia środków publicznych. Związane jest to z zasadą przewagi zdolności podatkowej nad zasadą ekwiwalencji. Państwo nie działa w imieniu tylko jednej osoby lub grupy osób płacących składki, ale każdy, kto z działalności państwa w zakresie opieki zdrowotnej czerpie korzyści, musi za udział w tych korzyściach płacić. Odbywa się to za pomocą składki na powszechne i przymusowe ubezpieczenie zdrowotne, która głosi zasadę ekwiwalencji z zasadą zdolności płatniczej, a tym samym łączy cel ekonomiczny z celem społecznym. Składka na ubezpieczenie zdrowotne ma znaczenie fiskalne, redystrybucyjne i alokacyjne, przy czym na pierwszym planie jest rola fiskalna¹².

W Polsce obecnie finansowanie publicznych zakładów opieki zdrowotnej odbywa się poprzez kontraktowanie usług zdrowotnych. Kontrakt odgrywa szczególną rolę w relacjach pomiędzy nabywcą usług a usługodawcą – pozwala wpływać na zachowanie usługodawcy. Niezbędna jest identyfikacja bodźców oraz odpowiedni ich dobór. Ważny jest sposób, w jaki usługodawca reaguje na stosowane przez nabywcę bodźce, co przykładowo zależy od zakresu funkcji pełnionych przez szpital, jego rodzaju, stopnia autonomiczności w podejmowaniu decyzji oraz struktury rynku. Celem kontraktów na zakup świadczeń opłacanych ze środków publicznych jest wykorzystanie potencjału świadczeniodawców do zwiększenia efektywności środków publicznych przez ich przejrzyste i odpowiednie podzielenie oraz tryb zawierania i rozwiązywania umów¹³.

Lata 1999-2003 związane były z funkcjonowaniem kas chorych, wprowadzonych w życie ustawą o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym¹⁴. System ubezpieczeń społecznych zastąpił system zabezpieczeniowy. Za główny cel postawiono wydzielenie środków finansowych na funkcjonowanie ochrony zdrowia z budżetu

¹¹ Sprawozdanie Pełnomocnika Rządu do Spraw Wprowadzania Powszechnego Ubezpieczenia Zdrowotnego po rocznym okresie obowiązywania ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, Warszawa 2000, maszynopis, s. V/2.

¹² J. Sobiech, *Składka na ubezpieczenie zdrowotne i bezpośrednie opłaty za usługi w systemie „Monokasy”*, [w:] *Nauki finansowe wobec współczesnych problemów gospodarki polskiej*, red. S. Owsiak, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2004, s. 444-446.

¹³ Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 5 sierpnia 1993 r. w sprawie ogólnych warunków, trybu zawierania i rozwiązywania umów o udzielanie świadczeń zdrowotnych oraz trybu ustalania i rozliczania należności za te świadczenia (Dz.U. nr 76 poz. 363).

¹⁴ Ustawa z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz.U. nr 28 poz. 153, z późn. zm.).

państwa i przekazanie do redystrybucji niezależnym instytucjom, które w sposób bardziej efektywny miały zarządzać środkami. Kasy zarządzały zgromadzonymi funduszami, pełniąc funkcję płatnika, który na podstawie kontraktów zawieranych z publicznymi i niepublicznymi zakładami opieki zdrowotnej odpowiedzialne były za podaż świadczeń zdrowotnych. Wartość kontraktów limitowana była wysokością budżetu danej kasy. Ograniczenia w dostępie do pewnych usług pojawiały się w momencie, gdy wartość kontraktu nie odpowiadała zapotrzebowaniu na dany rodzaj usług zdrowotnych. Kasy chorych odpowiedzialne były za finansowanie świadczeń zdrowotnych, podczas gdy za politykę zdrowotną odpowiadały organy samorządu. Kasy chorych, zapewniając ubezpieczonemu świadczenia, czyniły to poprzez kupowanie odpowiedniego produktu, którym mogło być świadczenie zdrowotne, procedura medyczna, pakiet świadczeń¹⁵. Rozwiązanie takie było możliwe wraz z uchwaleniem rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej w sprawie szczególnych zasad rachunku kosztów w publicznych zakładach opieki zdrowotnej.

Kasy chorych funkcjonowały cztery lata, po czym zostały zastąpione Narodowym Funduszem Zdrowia, który rozpoczął działalność 1 kwietnia 2003 r. Fundusz obejmuje swoim zasięgiem obszar całego kraju i podzielony jest na oddziały wojewódzkie. Fundusz zawierał kontrakty z podmiotami świadczącymi usługi medyczne, określając zakres usług oraz górny limit ilościowy świadczeń udzielanych w danym roku. Sposób kontraktowania przez Narodowy Fundusz Zdrowia przyczynił się do powstania problemów finansowych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej. Wynikało to z redukcji stawek za wykonane świadczenia oraz ze zmniejszenia liczby świadczeń kontraktowanych z publicznych środków na ochronę zdrowia. Dla szpitali publicznych, jako instytucji mających wysoki poziom kosztów stałych, zmiany te okazały się trudne, zwłaszcza że ich możliwości dostosowania się do zmienionych warunków finansowych były ograniczone. Ponadto popełniono szereg błędów związanych z zarządzaniem szpitalami, w tym z prowadzeniem odpowiedniej polityki finansowej i płacowej. Ceny oferowane przez płatnika (Narodowy Fundusz Zdrowia) nie odzwierciedlały pełnych kosztów ponoszonych przez publiczne zakłady opieki zdrowotnej¹⁶.

Narodowy Rachunek Zdrowia – sposób finansowania ochrony zdrowia

System rachunków zdrowia jest narzędziem analizy wydatków, jakie są przeznaczone na ochronę zdrowia. Umożliwia systematyczny i opisowy przepływ finansów związanych z usługami w zakresie opieki zdrowotnej. Ciągłe zmiany systemów opieki zdrowotnej na całym świecie wymusiły konieczność dostosowania narodowych rachunków zdrowia do zmian i opracowanie nowej metodologii nazwanej SHA 2011¹⁷.

¹⁵ J. Klich, *Przedsiębiorczość w reformowaniu systemu ochrony zdrowia w Polsce. Niedoceniane interakcje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007, s. 128-131.

¹⁶ E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, M. Tomalak, *Centralne finansowanie ochrony zdrowia i edukacji w Polsce*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2008, s. 73-74.

¹⁷http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5513/4/5/1/z_narodowy_rachunek_zdrowia_2012.pdf (odczyt: 24.10.2015).

Od 2015 roku narodowe rachunki zdrowia sporządzane są według nowej metodologii SHA 2011, zgodnie z którą informacje o wydatkach na ochronę zdrowia przekazywane są do organizacji międzynarodowych – w roku 2015 na podstawie umowy dżentelmeńskiej, natomiast od roku 2016 zgodnie z rozporządzeniem Komisji (UE) 2015/359 z dnia 4 marca 2015 r.¹⁸ Poniższa tabela 2 przedstawia narodowy rachunek zdrowia w latach 2011-2013.

Tabela 2. Narodowy rachunek zdrowia 2011-2013

Wydatki na ochronę zdrowia	Kwoty w milionach złotych		
	2011	2012	2013
Wydatki bieżące na ochronę zdrowia razem	104 996,6	107 802,3	106 035,2
Wydatki publiczne	73 790,4	74 567,4	74 877,7
z tego:			
Schematy sektora instytucji rządowych i samorządowych	1 973	2 384,2	10 178,4
Instytucje rządowe	4 220	4 096,8	5 747,2
Instytucje samorządowe	4 566,7	bd	4 431,2
Schematy obowiązkowych ubezpieczeń zdrowotnych oparte na składkach	63 031	64 289,5	64 699,3
Wydatki prywatne	30 706,9	32 689,2	30 970,9
z tego:			
Bezpośrednie wydatki gospodarstw domowych	23 397,4	24 516,7	24 977,9
Inne wydatki prywatne	5 052,2	5 754,3	5 993,0
Wydatki inwestycyjne	2 257,3	2 418,2	bd

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych statystycznych GUS

Wydatki na ochronę zdrowia wyniosły w 2011 roku 105 mld zł i stanowiły 6,9% produktu krajowego brutto (7,0% PKB w 2010 roku). Z kolei bieżące wydatki publiczne wyniosły 69,2 mld zł i stanowiły 4,5% PKB (4,7% PKB w 2010 roku).

W relacji do PKB bieżące wydatki prywatne były w 2011 roku na podobnym poziomie jak w roku 2010, natomiast udział bieżących wydatków publicznych na ochronę zdrowia zmniejszył się z 4,69% na 4,53%. Większość nakładów ogółem na ochronę zdrowia stanowią wydatki bieżące, których udział wyniósł 93%. Struktura wydatków bieżących ponoszonych przez poszczególnych płatników kształtowała się następująco: instytucje rządowe i samorządowe – 70,9%, sektor prywatny – 29,1%. W ramach wydatków publicznych 87,6% stanowiły wydatki ponoszone przez NFZ, natomiast w sektorze prywatnym największy strumień wydatków pochodził z gospodarstw domowych (82,2%), przy czym proporcje te układały się różnie, w zależności od realizowanych funkcji. I tak na przykład: nakłady na indy-

¹⁸ Rozporządzenie Komisji (UE) 2015/359 z dnia 4 marca 2015 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1338/2008 w odniesieniu do statystyk w zakresie wydatków na ochronę zdrowia i jej finansowania (Dz.Urz. UE L 62/6 – 6.3.2015).

widualną opiekę zdrowotną w 70,5% były finansowane ze środków publicznych, a w 29,5% przez sektor prywatny, w tym udział finansowania ze środków publicznych „długoterminowej opieki pielęgnacyjnej” wynosił 94%, a dla kategorii „leki i produkty medyczne dla pacjentów ambulatoryjnych” – 39%.

Wydatki w 2012 roku wyniosły 107,8 mld zł i stanowiły 6,8% produktu krajowego brutto (6,9% PKB w 2011 roku). W relacji do PKB bieżące wydatki prywatne kształtowały się w 2012 roku na podobnym poziomie jak w roku 2011 (1,9% PKB), natomiast udział bieżących wydatków publicznych na ochronę zdrowia zmniejszył się z 4,53% do 4,43%. Większość nakładów ogółem na ochronę zdrowia stanowiły wydatki bieżące, których udział w 2012 roku wyniósł 93,7%. Struktura wydatków bieżących ponoszonych przez poszczególnych płatników kształtowała się następująco: instytucje rządowe – 70,0%, sektor prywatny – 30,0% (w roku 2011 odpowiednio 70,9% i 29,1%). W ramach wydatków publicznych bieżących 87,6% stanowiły wydatki ponoszone przez NFZ, natomiast w sektorze prywatnym największy strumień wydatków pochodził z gospodarstw domowych (81,0%), przy czym proporcje te układały się różnie, w zależności od realizowanych funkcji. I tak na przykład usługi lecznicze w 81,4% były finansowane ze środków publicznych, a w 18,6% przez sektor prywatny, udział finansowania ze środków publicznych „długoterminowej opieki pielęgnacyjnej” wynosił 92,7%, a dla kategorii „leki i produkty medyczne dla pacjentów ambulatoryjnych” – jedynie 33,8%.

Według SHA 2011 wydatki bieżące na ochronę zdrowia w 2013 roku wyniosły 106,0 mld zł, były wyższe niż w 2012 roku o ok. 5 mld zł i stanowiły 6,38% PKB.

Struktura wydatków ze względu na schematy finansowania przedstawiała się następująco: wydatki publiczne – 70,6% wydatków bieżących na ochronę zdrowia, w tym: schematy sektora instytucji rządowych i samorządowych – 9,6%, schematy obowiązkowych ubezpieczeń zdrowotnych oparte na składkach – 61,2%; wydatki prywatne – 29,2%, w tym bezpośrednie wydatki gospodarstw domowych – 23,6% wszystkich wydatków bieżących na ochronę zdrowia. Udział bieżących wydatków publicznych na ochronę zdrowia w PKB zwiększył się w porównaniu z 2012 rokiem z 4,43% do 4,50%.

Wydatki budżetu państwa na rok 2015 są mniejsze i stanowią 94,50% w porównaniu z planem budżetu państwa na 2014 rok (plan na 2015 rok – 6 904 371 tys. zł wobec planu na 2014 rok – 7 306 102 tys. zł). Wydatki budżetu na 2015 rok rosną zaledwie o 1,01% i stanowią 101,01% wobec 2014 roku (plan na 2015 rok – 4 080 149 tys. zł wobec 4 039 086 tys. zł w 2014 roku). Dla porównania – w 2014 roku wydatki na realizację budżetowych zadań z zakresu ochrony zdrowia kształtowały się jeszcze niżej i wynosiły zaledwie 92,63% wydatków roku 2013.

Coroczna tendencja spadkowa w tym dziale gospodarki obrazuje jednoznacznie tendencję wycofywania się państwa z realizacji zadań finansowanych z budżetu państwa w zakresie opieki zdrowotnej. Świadczy o tym prawie niezauważalny wzrost wydatków wynoszący zaledwie 1,01% i aż 4,4-procentowy spadek wydatków w samym dziale „ochrona zdrowia”¹⁹.

¹⁹ <http://www.opzz.org.pl/documents/1137115/1151030/Uwagi+do+bud%C5%BCetu+2015r.+OZ.pdf> (odczyt: 23.10.2014).

Podsumowanie

Polski system opieki zdrowotnej wymaga gruntownych reform. Polska jest krajem, w którym od 1999 roku funkcjonuje model ubezpieczeniowy systemu zdrowotnego. Podstawowym problemem w systemie ochrony zdrowia jest odpowiedź na pytanie: Jak najlepiej leczyć, uwzględniając fakt, że zasoby są ograniczone? Systemy ochrony zdrowia ulegają ewolucji w wielu obszarach jednocześnie: w aspekcie postępującej technologii, zwiększającej się wiedzy medycznej, szerszego indywidualnego dostępu do informacji na temat zdrowia populacji i systemu ochrony zdrowia, przemian demograficznych, w szczególności starzenie się społeczeństwa, zmieniającej się zachorowalności i przez to ulegających modyfikacji priorytetów polityki zdrowotnej, nowych metod organizacji oraz bardziej złożonych mechanizmów finansowania.

Polski system ochrony zdrowia znajduje się w momencie poprzedzającym kolejne zmiany systemowe w organizacji ochrony zdrowia, które niewątpliwie będą miały wpływ na źródła i strukturę wydatków publicznych ponoszonych na ochronę zdrowia. Ostatnie dziesięciolecie to przede wszystkim okres bardzo częstych zmian prawnych dotyczących bezpośrednio lub pośrednio publicznych zakładów opieki zdrowotnej, w tym szpitali publicznych, oraz dużego zwiększenia nakładów finansowych na ochronę zdrowia, w tym szpitalnictwo. Nie przyniosło to jednak oczekiwanych efektów w postaci poprawy dostępu do świadczeń, lepszej sytuacji szpitali czy oczekiwanej poprawy stanu zdrowia społeczeństwa. Dalsze koncentrowanie się na medycynie naprawczej i wydatkach bezpośrednich prowadzić będzie do błędów decyzyjnych na poziomie strategicznym. Bez odpowiednich nakładów na działania, które będą opóźniały zachorowania lub im zapobiegały, a także umożliwiały wczesną diagnozę i skuteczne (często tańsze) leczenie, nie należy oczekiwać znaczącej poprawy efektów zdrowotnych, ale również poprawy efektywności ekonomicznej systemu ochrony zdrowia. Przeprowadzona analiza wskazuje, że poziom finansowania służby zdrowia w Polsce jest nieefektywny. Przyczyną takiej sytuacji może być brak środków przekazywanych na opiekę zdrowotną. Obecnie państwo nie jest w stanie finansować bezpłatnego dostępu do usług zdrowotnych wszystkim obywatelom, dlatego też część usług zdrowotnych jest finansowana w pełni lub częściowo przez społeczeństwo.

Literatura

1. Głowacka M.D., *Zarządzanie zakładem opieki zdrowotnej – wybrane zagadnienia*, [w:] *Zarządzanie zakładem opieki zdrowotnej. Wybrane konteksty teoretyczno-praktyczne*, red. M.D. Głowacka, Termedia, Poznań 2004.
2. http://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5513/4/5/1/z_narodowy_rachunek_zdrowia_2012.pdf
3. http://www.gazetaprawna.pl/encyklopedia/medycyna/hasla/339579,zaklad_opieki_zdrowotnej_zoz.html
4. <http://www.opzz.org.pl/documents/1137115/1151030/Uwagi+do+bud%5BCetu+2015r.+OZ.pdf>
5. Jasiński G., *Wybrane aspekty organizacji i metod finansowania systemów ochrony zdrowia w państwach europejskich*, „Biuletyn Kas Chorych”, marzec/kwiecień 2001.

6. Kemenade Y.W. van, *Health Care In Europe 1997. The Finance and Reimbursement Systems of 18 European Countries*, Elsevier/De Tijdstroom, Maarsen 1997.
7. Klich J., *Przedsiębiorczość w reformowaniu systemu ochrony zdrowia w Polsce. Niedoceniane interakcje*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2007.
8. Kogut J., *System informacji kosztowej w publicznym zakładzie opieki zdrowotnej*, [w:] *Zasoby i procesy w rachunkowości jednostek gospodarczych*, red. T. Kiziukiewicz, Difin, Warszawa 2009.
9. Leowski J., *Polityka zdrowotna – dylematy i wyzwania reformy ochrony zdrowia w Polsce i na świecie*, „Prawo i Medycyna” 1999, nr 2, vol. 1.
10. Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., Tomalak M., *Centralne finansowanie ochrony zdrowia i edukacji w Polsce*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2008.
11. *Publiczna czy niepubliczna opieka zdrowotna. Koncepcje, regulacje, zarządzanie*, red. K. Ryć, A. Sobczak, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
12. Rozporządzenie Komisji (UE) 2015/359 z dnia 4 marca 2015 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1338/2008 w odniesieniu do statystyk w zakresie wydatków na ochronę zdrowia i jej finansowania (Dz.Urz. UE L 62/6 – 6.3.2015).
13. Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 5 sierpnia 1993 r. w sprawie ogólnych warunków, trybu zawierania i rozwiązywania umów o udzielanie świadczeń zdrowotnych oraz trybu ustalania i rozliczania należności za te świadczenia (Dz.U. nr 76 poz. 363).
14. Sobiech J., *Składka na ubezpieczenie zdrowotne i bezpośrednie opłaty za usługi w systemie „Monokasy”*, [w:] *Nauki finansowe wobec współczesnych problemów gospodarki polskiej*, red. S. Owsiak, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2004.
15. Sprawozdanie Pełnomocnika Rządu do spraw Wprowadzania Powszechnego Ubezpieczenia Zdrowotnego po rocznym okresie obowiązywania ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, Warszawa 2000, maszynopis, s. V/2.
16. (Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240).
17. Ustawa z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz.U. nr 28 poz. 153, z późn. zm.).

HEALTH CARE FINANCING

Abstract: systemic changes that have been made in the twentieth century in Poland, were not only economic changes but also affected the health sector. A large part of the population before 1999 was not satisfied with the operation of health care facilities due to technical and substantive needs. The purpose of this article is to present how they are financed health sector and how it shaped up spending the last few years.

Keywords: health, finance, budget



ROLA I ZNACZENIE ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH W ZARZĄDZANIU KRYZYSOWYM

Ireneusz Drabik

Uniwersytet Pedagogiczny im. Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie
Instytut Politologii

Streszczenie: W artykule przedstawiono organizacje pozarządowe jako element systemu zarządzania kryzysowego w Polsce. Potencjał organizacji pozarządowych, zwłaszcza tych funkcjonujących w dziedzinach bezpośrednio i pośrednio związanych z bezpieczeństwem narodowym (ratownictwo, pomoc społeczna i humanitarna, ochrona zdrowia, ochrona środowiska, edukacja i wychowanie), może być wykorzystany we wszystkich etapach procesu zarządzania kryzysowego, który – w porównaniu z tradycyjną formułą zarządzania – ma charakter nakazowy, tzn. wymuszający gotowość do obligatoryjnego działania w trybie natychmiastowym (zapobieganie, przygotowanie, reagowanie, odbudowa). Wśród organizacji, których potencjał w szczególności może być wykorzystany w zarządzaniu kryzysowym, należy wymienić: ochotnicze straże pożarne, społeczne organizacje ratownicze, organizacje o charakterze społeczno-wychowawczym, a także organizacje posiadające unikalne zasoby (kadrowe, rzeczowe), którymi nie dysponują (lub dysponują w niewystarczającej ilości) organy administracji publicznej i profesjonalne służby. Wraz z pojawianiem się nowych zagrożeń o charakterze społeczno-ekonomicznym wzrost aktywności organizacji pozarządowych, stanowiących podstawę trzeciego sektora i społeczeństwa obywatelskiego, będzie zyskiwał na znaczeniu.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo narodowe, organizacja pozarządowa, trzeci sektor, zarządzanie kryzysowe

Wprowadzenie

Ważną grupą podmiotów w przestrzeni publicznej, która może wpływać na system bezpieczeństwa narodowego, w tym zarządzanie kryzysowe, są organizacje pozarządowe. Tworzą one tzw. trzeci sektor i są fundamentem społeczeństwa obywatelskiego. Zgodnie z zasadą wolności zrzeszania się funkcjonują związki zawodowe, organizacje społeczno-zawodowe, stowarzyszenia, ruchy obywatelskie oraz inne dobrowolne zrzeszenia i fundacje¹. Celem artykułu jest identyfikacja i charakterystyka możliwości włączenia i wykorzystania zasobów organizacji pozarządowych w zarządzaniu kryzysowym. W artykule przyjęto tezę, że potencjał ludzki i rzeczowy organizacji pozarządowych może być wykorzystywany w kolejnych etapach zarządzania kryzysowego, zarówno w etapach zapobiegania i przygotowania, jak też reagowania i odtwarzania. Zdarza się, iż są to zasoby, któ-

¹ *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013, s. 41.

rzymi nie dysponują (lub dysponują w niewystarczającej ilości) organy administracji publicznej i profesjonalne służby. Największą szansą, jaką dla systemu bezpieczeństwa narodowego i zarządzania kryzysowego stanowi istnienie organizacji pozarządowych, jest fakt ich oddolnego, spontanicznego powstawania, funkcjonowania i wypełniania założeń statutowych, a co za tym idzie – tworzenia społeczeństwa obywatelskiego, którego członkowie czują się współodpowiedzialni za sprawy ważne, w tym związane z zapewnieniem bezpieczeństwa, czy to w skali społeczności lokalnych, czy też w skali państwa.

Zarządzanie kryzysowe w systemie bezpieczeństwa narodowego

Przed zdefiniowaniem pojęcia „zarządzanie kryzysowe” konieczne jest przyjęcie pewnego założenia dotyczącego obszaru, dla którego będą przeprowadzane dalsze rozważania. Zarządzanie kryzysowe może bowiem dotyczyć różnych obszarów, m.in. takich jak²:

- biznesowy – funkcjonowanie organizacji gospodarczych (przedsiębiorstw);
- militarny – udział sił zbrojnych w misjach pokojowych czy zbrojnych;
- cywilny – dotyczący bezpieczeństwa ludności, głównie w wyniku zagrożeń o charakterze niemilitarnym: naturalnych, technicznych i antropogenicznych.

Mimo że zasady ogólne zarządzania kryzysowego w wielu przypadkach są niezmiennie i można je zastosować w każdym obszarze, to bardzo różne są środki używane do osiągnięcia określonego celu, a niejednokrotnie także sam cel. Dlatego w dalszej części rozważań o zarządzaniu kryzysowym zawsze będzie to dotyczyło cywilnego zarządzania kryzysowego.

Podstawowym aktem prawnym regulującym problematykę (cywilnego) zarządzania kryzysowego w Polsce jest ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym³. Definiuje ona i ujednocila wiele pojęć i terminów, wprowadza spójny system organizacji i realizacji zarządzania kryzysowego na wypadek zaistnienia sytuacji kryzysowej lub konstytucyjnych stanów nadzwyczajnych. Precyzuje obowiązki i uprawnienia zarówno osób funkcyjnych, jak też powoływanych organów i jednostek administracji publicznej do sprawnego zarządzania w zaistniałej sytuacji kryzysowej.

Ustawa o zarządzaniu kryzysowym stanowi, że „zarządzanie kryzysowe to działalność organów administracji publicznej będąca elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej”⁴. Wymaga to ze strony uprawnionych podmiotów zarządzających bezpieczeństwem narodowym podejmowania wielu wzajemnie powiązanych przedsięwzięć, które pozwolą na niedopuszczenie do wystąpienia sytuacji kryzysowej lub zminimalizowania jej negatywnych następstw. Zgodnie z cytowaną ustawą pod pojęciem sytuacji kryzy-

² R. Grocki, *Zarządzanie kryzysowe. Dobre praktyki*, Difin, Warszawa 2012, s. 14.

³ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007 nr 89 poz. 590, z późn. zm.).

⁴ Ibidem, art. 2.

sowej należy rozumieć „sytuację wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków”⁵.

Tradycyjna formuła zarządzania, obejmująca planowanie, organizowanie, motywowanie i kontrolowanie dla potrzeb zarządzania kryzysowego została stosownie adaptowana i podobnie jak jej pierwowzór obejmuje cztery etapy, których nazewnictwo zostało nieco zmienione i obejmuje: zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odtwarzanie (odbudowę). Zakres merytoryczny tych etapów różni się w stosunku do klasycznego cyklu zarządzania menedżerskiego, ale dzięki temu jest adekwatny do rzeczywistych potrzeb decyzyjnych i wymagań operacyjnych prakseologicznego systemu zarządzania kryzysowego (tabela 1)⁶.

Tabela 1. Proces zarządzania kryzysowego

Okres zarządzania kryzysowego	Etapy zarządzania kryzysowego
STABILIZACJA, okres przed wystąpieniem zagrożenia i po jego przezwyciężeniu, a przed następną sytuacją kryzysową	ZAPOBIEGANIE, działania, które mają eliminować lub redukować prawdopodobieństwo wystąpienia kryzysu i ograniczać jego negatywne skutki dla ludzi i środowiska. PRZYGOTOWANIE, działalność planistyczno-organizacyjna, która obejmuje: opracowywanie planów i scenariuszy na wypadek wystąpienia określonej sytuacji kryzysowej; działania mające na celu zwiększenie sił i środków potrzebnych do efektywnego działania. Działania przygotowawcze obejmują również praktyczne przygotowanie podmiotów zarządzających i ratowniczych oraz ludności pod kątem postępowania na wypadek zaistnienia sytuacji kryzysowej.
REALIZACJA, okres eskalacji, przesilenia i deeskalacji sytuacji kryzysowej	REAGOWANIE, przedsięwzięcia podejmowane po wystąpieniu określonej sytuacji kryzysowej. Celem działań w tej sferze jest dostarczenie pomocy poszkodowanym oraz ograniczenie bezpośrednich i wtórnych zniszczeń i strat. Podmioty wykonawcze zarządzania kryzysowego to podstawowe siły reagowania. ODBUDOWA, końcowy etap procesu zarządzania kryzysowego, którego podstawowym zadaniem jest przywrócenie stanu poprzedniego i odtworzenie infrastruktury krytycznej mniej wrażliwych na następne sytuacje kryzysowe.

Źródło: A. Żebrowski, *Zarządzanie kryzysowe elementem bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie, Kraków 2012, s. 44

Operatywne zarządzanie ekstremalnymi sytuacjami kryzysowymi wymaga radykalnych działań publicznych organów administracyjnych i innych podmiotów, które są odpowiedzialne za najwyższe dobro, jakim jest bezpieczeństwo życia i zdrowia poszkodowanej ludności. Poszczególne etapy zarządzania kryzysowego mają bardzo wyraźny akcent nakazowy, wymuszający wręcz gotowość do działa-

⁵ Ibidem, art. 3 ust. 1.

⁶ D. Majchrzak, *Zarządzanie kryzysowe jako zorganizowane działania odpowiedzialnych organów i podmiotów*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe*, red. G. Sobolewski, D. Majchrzak, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2013, s. 37-53.

nia o charakterze obligatoryjnym oraz w trybie natychmiastowym – zapobiegać, przygotować, reagować, odbudować⁷.

W proponowanym modelu zarządzania kryzysowego można wyodrębnić i scharakteryzować następujące elementy⁸:

1. Cel działania – ograniczenie ryzyka powstania sytuacji kryzysowej, redukcja skutków sytuacji kryzysowej. W jego ramach uwzględnione są czynności zmierzające do przeciwdziałania zagrożeniom, przygotowania uprawnionych podmiotów (w tym i ludności) na sytuację ich wystąpienia oraz utrzymania lub przywrócenia stanu stabilizacji.
2. Idea działania – zapewnienie bezpieczeństwa ludności w wyniku powstałej sytuacji kryzysowej na określonym obszarze, środkami niemilitarnymi (nie wyklucza to użycia sił zbrojnych zgodnie z obowiązującym prawem, jako wsparcia administracji publicznej). Zarządzanie kryzysowe w państwie stanowi integralny element zarządzania jego bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym. Pełni rolę usługową w stosunku do społeczeństwa.
3. Metody – prowadzenie działań profilaktycznych redukujących ryzyko powstania sytuacji kryzysowej oraz działań minimalizujących skutki powstałej sytuacji kryzysowej, z wykorzystaniem zarówno środków strukturalnych, jak i niestrukturalnych.
4. Uczestnicy – zarządzanie kryzysowe jest realizowane przez uprawnione podmioty na wszystkich poziomach zarządzania bezpieczeństwem narodowym (krajowym, resortowym, wojewódzkim, powiatowym, gminnym). Uczestniczą w nim nie tylko organy administracji publicznej wraz z jednostkami wykonawczymi i podmiotami interwencyjno-ratowniczymi, ale również organizacje pozarządowe, media, społeczeństwo w ramach samopomocy, pomocy sąsiedzkiej.
5. Obszar działania – zarządzanie kryzysowe obejmuje głównie przedsięwzięcia na terenie kraju, w szczególnych przypadkach mogą to być działania zewnętrzne – poza granicami kraju, na podstawie umów bilateralnych, przynależności do organizacji międzynarodowych lub na prośbę innego kraju (współpraca międzynarodowa).

Istota i cechy organizacji pozarządowych

Współczesne systemy społeczno-gospodarcze mają charakter mieszany, tzn. koegzystują w nich sektor publiczny (określany także jako sektor pierwszy), sektor prywatny (sektor drugi) i sektor społeczny (trzeci sektor). Pojęciem sektora w powyższym przypadku „obejmuje się wszystkie te organizacje, które – przy całej złożoności ich form organizacyjnych, odmiennego rodowodu, różnych źródeł finansowania i form działania oraz zróżnicowanego zaplecza – podlegają zbliżonym regulacjom prawnym i do których adresowana jest zbliżona w założeniach polityka fiskalna”⁹.

⁷ K. Ficoń, *Logistyka kryzysowa. Procedury, potrzeby, potencjał*, BEL Studio, Warszawa 2011, s. 115.

⁸ R. Grocki, *Zarządzanie kryzysowe ...*, op. cit., s. 15-16.

⁹ E. Leś, *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*, Elipsa, Warszawa 2000, s. 16.

Trzeci sektor wyłoniony został w oparciu o odróżnienie go od sektora pierwszego (publicznego) i drugiego (prywatnego), a to ze względu na odmienne cele działania i aktywne podmioty. W pierwszym sektorze publiczne podmioty działają na rzecz realizacji celów publicznych, w sektorze drugim – podmioty i cele są prywatne (rynkowe), natomiast w trzecim sektorze prywatne podmioty (organizacje pozarządowe) działają na rzecz realizacji celów publicznych i społecznych.

Trzeci sektor oznacza obszar aktywności ludzkiej między sferą publiczną i sferą biznesu. Określenie to opisuje różnorodne aspekty aktywności i funkcjonowania społeczeństwa, które wykraczają poza sferę publiczną i sektor rynkowy. W polskiej literaturze i praktyce stosowane są zamiennie terminy „organizacja pozarządowa” i „organizacja non-profit (niekomercyjna)”. Pierwszy z terminów określa relację organizacji w stosunku do sektora publicznego, natomiast drugi wyraża odmienny charakter w porównaniu z sektorem rynkowym¹⁰.

Początki stosowania terminu „organizacja pozarządowa” sięgają lat 50. XX wieku, kiedy określenia tego użyto na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ). ONZ, która pierwotnie miała do czynienia z rządami państw, a zamierzała skonsultować swoją działalność z prywatnymi organizacjami typu non-profit, niezależnymi od władzy państwowej, uznała odniesienie się do nich jako do organizacji pozarządowych, co odróżniało te podmioty od instytucji politycznych. Aktualnie ONZ określa organizację pozarządową jako „każdą obywatelską wolontarystyczną grupę typu non-profit, która jest zorganizowana na lokalnym, narodowym lub międzynarodowym szczeblu, zorientowana na wykonywanie zadań i prowadzona przez ludzi o podobnych zainteresowaniach. Organizacje pozarządowe dostarczają różnorodnych usług o charakterze filantropijnym, przedstawiają rządów obawy obywateli, monitorują politykę i zachęcają do uczestniczenia w życiu politycznym na poziomie społecznym. Dostarczają analiz i ekspertyz, służą jako wczesny mechanizm ostrzegawczy, pomagają monitorować i wprowadzać międzynarodowe porozumienia. Niektóre organizacje pozarządowe poruszają specyficzne kwestie, takie jak prawa człowieka, środowisko czy też zdrowie”¹¹.

Współczesna literatura przedmiotu zawiera różnorodne definicje organizacji pozarządowej (non-profit). Przykładowo: A. Sargeant za organizacje non-profit w najszerszym ujęciu uważa takie, które „służą poprawie ogólnego poziomu życia społeczeństwa dzięki zebraniu i redystrybucji odpowiednich zasobów oraz dostarczaniu dóbr fizycznych i usług. Celem istnienia takich organizacji nie jest osiągnięcie zysków lub korzyści dla nich samych, toteż nie dystrybuują one zysków lub nadwyżek między udziałowców albo członków. Mogą jednak zatrudniać personel i angażować się w przedsięwzięcia generujące zysk, mające im pomóc w wypełnianiu ich misji”¹². Z kolei zgodnie z ustawą z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie „organizacjami pozarządowymi”

¹⁰ M. Janoś-Kresło, *Organizacje pozarządowe na rynku usług społecznych w Polsce*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013, s. 58-67; D. Moroń, *Organizacje pozarządowe – fundament społeczeństwa obywatelskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2012, s. 13-24.

¹¹ M. Yaziji, J. Doh, *Organizacje pozarządowe a korporacje*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011, s. 27-28.

¹² A. Sargeant, *Marketing w organizacjach non profit*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2004, s. 17.

wymi są, niebędące jednostkami sektora finansów publicznych, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, i niedziałające w celu osiągnięcia zysku, osoby prawne lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej utworzone na podstawie przepisów ustaw, w tym fundacje i stowarzyszenia”¹³.

Jednym z wyróżników organizacji pozarządowych jest brak nastawienia na zysk czy też uzyskiwania nadwyżki przychodów nad rozchodami, a z drugiej strony ukierunkowanie działalności na służeńiu ludziom w procesie zaspokajania ważnych społecznie potrzeb. Należy jednak zaznaczyć, że niezależnie od rodzaju prowadzonej działalności non-profit i powiązań z szeroko rozumianym otoczeniem, współczesne organizacje niekomercyjne coraz częściej dążą do wypracowywania nadwyżki przychodów nad rozchodami, która – co bardzo ważne – nie jest dzielona pomiędzy założycieli organizacji, członków zarządu czy pracowników – ale jest źródłem finansowania działalności, jak również stanowi zabezpieczenie przyszłego rozwoju oraz podnosi wiarygodność intencji i celów organizacji. Współczesny rozwój organizacji non-profit, przebiegający w warunkach deficytu budżetowego i ograniczeń finansowania działalności przez rządy i ich agendy, wymusza aktywność rynkową ukierunkowaną na gromadzenie funduszy. Co ciekawe, jak pokazuje praktyka, ograniczenia budżetowe nie wpływają na zmniejszenie skali działalności społecznej organizacji. Wprost przeciwnie – ograniczenia budżetowe powodują aktywizację orientacji rynkowej w tej sferze, przyczyniają się do jej wzmocnienia i rozwoju¹⁴.

Według danych Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) w 2012 roku działało 83,5 tys. organizacji trzeciego sektora w Polsce, wśród których 69,6 tys. stanowiły stowarzyszenia i podobne organizacje społeczne, 8,5 tys. – fundacje, 3,6 tys. – samorząd gospodarczy i zawodowy oraz organizacje pracodawców, a 1,8 tys. – społeczne podmioty wyznaniowe. Co dziesiąta jednostka w tej zbiorowości posiadała status organizacji pożytku publicznego (OPP) – działało ich w sumie 8,0 tys. W ogólnej zbiorowości organizacji pozarządowych w Polsce istnieje liczna grupa podmiotów, których działalność jest powiązana z zarządzaniem kryzysowym. W dziedzinach bezpośrednio związanych z zarządzaniem kryzysowym – określonych przez GUS jako „ratownictwo” oraz „pomoc społeczna i humanitarna” – funkcjonowało łącznie 26% podmiotów. Ponadto wspomnieć należy o organizacjach funkcjonujących w dziedzinach związanych pośrednio, takich jak „ochrona

¹³ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873, z późn. zm.), art. 3 ust. 2.

¹⁴ I. Drabik, *Konkurencja i współdziałanie w zarządzaniu organizacjami non-profit*, [w:] *Nowoczesność przemysłu i usług – strategię rozwoju*, red. J. Pyka, Akademia Ekonomiczna w Katowicach – Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Oddział w Katowicach – Politechnika Śląska, Wydział Organizacji i Zarządzania, Katowice 2006; A. Limański, I. Drabik, *Marketing w organizacjach non-profit*, Difin, Warszawa 2007; A. Limański, *Zarządzanie organizacjami non-profit w warunkach rozwoju gospodarki opartej na wiedzy*, [w:] *Spółczesność informacyjna. Stan i kierunki rozwoju w świetle uwarunkowań regionalnych*, red. C.F. Hales, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2008; I. Drabik, *Znaczenie współdziałania z podmiotami komercyjnymi w strategii marketingowej organizacji non-profit*, [w:] *Zarządzanie organizacjami usługowymi*, red. K. Rogoziński, A. Panasiuk, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego nr 145, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2010.

zdrowia”, „ochrona środowiska”, „edukacja i wychowanie, badanie naukowe”, które stanowiły w sumie 15% podmiotów¹⁵.

Wśród organizacji pozarządowych, których potencjał może być wykorzystany w zarządzaniu kryzysowym, wymienia się cztery podstawowe grupy¹⁶:

1. Ochotnicze straże pożarne zrzeszone w ogólnopolskim, samorządnym, trwałym stowarzyszeniu, jakim jest Związek Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej. Związek działa na podstawie ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. - *Prawo o stowarzyszeniach*¹⁷ oraz ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, określającej OSP jako „jednostki ochrony przeciwpożarowej”¹⁸.
2. Społeczne organizacje ratownicze – mimo że pojęcie społecznej organizacji ratowniczej nie jest jednoznacznie zdefiniowane na gruncie polskiego prawa, to kryterium wyróżniające takie organizacje spośród innych możemy znaleźć w ustawie z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (PRM). W ustawie, definiując jednostki mogące współpracować z systemem PRM, określa się społeczne organizacje ratownicze jako takie, które „w ramach swoich zadań ustawowych lub statutowych, są obowiązane do niesienia pomocy osobom w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego”¹⁹. Przykładowymi organizacjami tego rodzaju są: Wodne Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (WOPR), Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (GOPR) oraz Tatrzańskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe (TOPR)²⁰. Ponadto do tej grupy można zaliczyć wszelkie inne stowarzyszenia zainteresowane ratownictwem, prowadzące szkolenia w zakresie pierwszej pomocy itp. (np. Polski Czerwony Krzyż²¹).
3. Organizacje o charakterze społeczno-wychowawczym – termin ten ma charakter umowny, określa podstawową rolę analizowanych podmiotów, jaką jest prowadzenie działalności edukacyjnej i wychowawczej, skierowanej głównie do dzieci i młodzieży. W tej grupie znajdują się m.in. stowarzyszenia związane z poszczególnymi związkami wyznaniowymi, stowarzyszenia sportowe, które oprócz działalności sportowej zajmują się również działalnością

¹⁵ *Wstępne wyniki badania społecznej i ekonomicznej kondycji organizacji trzeciego sektora w 2012 r.*, GUS, Warszawa 2014.

¹⁶ A. Morawski, *Rola organizacji pozarządowych w procesie zarządzania kryzysowego*, „e-Politikon”, Kwartalnik Naukowy Ośrodka Analiz Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, nr 6, lato 2013, s. 194-198.

¹⁷ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. - *Prawo o stowarzyszeniach* (Dz.U. 1989 nr 20 poz. 104, z późn. zm.).

¹⁸ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. 1991 nr 81 poz. 351, z późn. zm.), art. 15.

¹⁹ Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz.U. 2006 nr 191 poz. 1410, z późn. zm.), art. 15 ust. 2.

²⁰ Należy odnotować, że organizacjom tym przyznane zostały oddzielne uprawnienia w drodze odpowiednich ustaw. W przypadku WOPR jest to ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych (Dz.U. 2011 nr 208 poz. 1240, z późn. zm.), natomiast w przypadku GOPR i TOPR – ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich (Dz.U. 2011 nr 208 poz. 1241, z późn. zm.).

²¹ PCK działa na podstawie ustawy z dnia 16 listopada 1964 r. o Polskim Czerwonym Krzyżu (Dz.U. 1964 nr 41 poz. 276).

wychowawczą, a także duże ruchy młodzieżowe – takie jak ruch harcerski (np. Związek Harcerstwa Polskiego, Związek Harcerstwa Rzeczypospolitej) czy ruch strzelecki (np. Związek Strzelecki „Strzelec” – Organizacja Społeczno-Wychowawcza, Związek Strzelecki, Związek Strzelecki „Strzelec”, Związek Strzelecki Rzeczypospolitej).

4. Organizacje, które dysponują unikalnymi zasobami: sprzętowymi, lokalowymi oraz przeszkolonymi kadrami. Zdarza się, iż są to zasoby, którymi nie dysponują (lub dysponują w niewystarczającej ilości) organy administracji publicznej i profesjonalne służby. Przykładem mogą być aerokluby, posiadające znaczną liczbę samolotów zdolnych do wykonywania zadań w zakresie monitorowania, kluby krótkofalarskie, stowarzyszenia właścicieli samochodów terenowych itp.

Wykorzystanie potencjału organizacji pozarządowych w poszczególnych etapach zarządzania kryzysowego

Organizacje pozarządowe mogą angażować się w zróżnicowaną działalność w poszczególnych etapach zarządzania kryzysowego: zapobiegania, przygotowania, reagowania, odbudowy²². Współcześnie istota zarządzania kryzysowego nie ogranicza się do działań nakierowanych na rozwiązanie zaistniałego kryzysu. Wówczas mielibyśmy do czynienia jedynie z wykorzystywaniem (pod presją) wszelkich dostępnych zasobów organizacji publicznych i innych podmiotów do rozwiązania zaistniałej trudnej (napiętej) sytuacji. Zarządzanie kryzysowe zawiera w sobie również przedsięwzięcia zapobiegawcze i przygotowawcze, planowane i realizowane jako szereg czynności mających na celu niedopuszczenie lub ograniczenie powstawania sytuacji kryzysowych i złagodzenie ich skutków.

Podstawowym celem działań w **etapie zapobiegania** jest niedopuszczenie do powstania zagrożenia, a jeśli nie jest to możliwe – ograniczenie jego skutków. W etapie tym mamy do czynienia przede wszystkim z działaniami o charakterze technicznym (dotyczącymi m.in. uodpornienia infrastruktury technicznej, poszczególnych obiektów czy realizacji inwestycji zwiększających bezpieczeństwo), ale również edukacyjnym i wychowawczym. Organizacje pozarządowe powinny szczególnie aktywnie włączyć się w realizację etapu zapobiegania w tym drugim obszarze (edukacja i wychowanie). Podmioty trzeciego sektora mogą odgrywać ogromną rolę w procesie kształtowania postaw i zachowań młodego pokolenia obywateli w zakresie bezpieczeństwa. Jeżeli organizacje takie w umiejętny sposób zostaną włączone w analizowany etap zarządzania kryzysowego, efektem edukacji będzie wypracowanie zdolności zapobiegania sytuacjom kryzysowym oraz przygotowanie do podejmowania właściwych działań w przypadku ich zaistnienia. Edukacja może odbywać się zarówno w bezpośrednim środowisku organizacji pozarządowych poprzez szkolenie i wychowanie własnych członków, jak również w szeroko rozumianym otoczeniu. Podmioty trzeciego sektora, zwłaszcza te masowo zrzeszające młodzież, tworzą własne programy nauczania i systemy szkole-

²² A. Morawski, *Rola organizacji ...*, op. cit., s. 199-206.

nia. Posiadają przy tym ogromny potencjał w postaci kadr instruktorskich, a także dysponują odpowiednią bazą sprzętową.

Z punktu widzenia zarządzania kryzysowego szczególnie ważne będzie poszerzanie kręgu odbiorców przedsięwzięć edukacyjnych na różnych poziomach kształcenia w szkołach. Naturalnym sposobem wydaje się wspieranie szkół w realizacji przedmiotów (kursów) z zakresu szeroko rozumianej edukacji dla bezpieczeństwa. Problematyka zajęć może koncentrować się wokół kwestii dotyczących pierwszej pomocy, rodzajów zagrożeń zdrowia i życia oraz sposobów zapobiegania im, ochrony ludności oraz kwestii związanych z obroną cywilną. Zaangażowanie organizacji pozarządowych może przejawiać się w prowadzeniu lub współprowadzeniu zajęć przez specjalistów z danej organizacji, a także udzieleniu i wykorzystaniu specjalistycznego sprzętu będącego w ich posiadaniu.

W fazie zapobiegania istotną rolę odgrywa również przekazywanie całemu społeczeństwu informacji, instrukcji postępowania na wypadek konkretnych zdarzeń. Zarządzanie kryzysowe jest dziedziną dynamiczną – katalog zagrożeń zmienia się w zależności od wielu czynników (pory roku, czynników pogodowych i innych). Organy administracji oraz służby, które w tej fazie będą współpracować z trzecim sektorem, powinny niezwłocznie przekazywać wspomniane informacje, tak by organizacje pozarządowe mogły rozpowszechnić je szybko wśród swoich członków, a także użyć swoich struktur i członków do informowania całego społeczeństwa.

Etap przygotowania polega na ocenie potencjalnych zagrożeń, określeniu ich charakteru oraz stopnia prawdopodobieństwa wystąpienia. W tym etapie prowadzone są zadania planistyczne, monitoring, opracowywane plany i procedury działania w sytuacjach kryzysowych, rozpoznanie sił i środków niezbędnych do podjęcia i prowadzenia odpowiednich działań. Etap ten charakteryzuje się podejmowaniem przedsięwzięć, które właściwie realizowane w konsekwencji mogą znacznie ograniczyć skutki powstałego zdarzenia, zminimalizować straty i w krótszym czasie pozwolić na odtworzenie warunków niezbędnych do normalnego funkcjonowania. Właściwe zarządzanie czasem, siłami i środkami w tym etapie zarządzania kryzysowego ma znaczny wpływ na realizację zadań w jego wszystkich pozostałych etapach.

Zaangażowanie organizacji pozarządowych w etapie przygotowania może przejawiać się w udziale ich przedstawicieli w pracach zespołów zarządzania kryzysowego na różnych szczeblach administracji publicznej, co umożliwia ustawa o zarządzaniu kryzysowym²³. Zespoły takie są organami pomocniczymi dla odpowiedzialnego za zarządzanie kryzysowe na danym terenie. Na poziomie gminnym w skład zespołu, oprócz osób powołanych spośród zatrudnionych w urzędzie gminy, gminnych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach pomocniczych, a także pracowników zespolonych służb, inspekcji i straży, skierowanych przez przełożonych do wykonywania zadań w tym zespole, mogą również wchodzić przedstawi-

²³ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007 nr 89 poz. 590, z późn. zm.), art. 8, 14, 17, 19.

ciele społecznych organizacji ratowniczych oraz inne zaproszone osoby, w tym reprezentujące organizacje pozarządowe.

Analogiczny zespół zarządzania kryzysowego funkcjonuje na poziomie powiatu. W jego skład wchodzi osoby powołane spośród osób zatrudnionych w starostwie powiatowym, powiatowych jednostkach organizacyjnych lub jednostkach organizacyjnych stanowiących aparat pomocniczy kierowników zespolonych służb, inspekcji i straży powiatowych, a także przedstawiciele społecznych organizacji ratowniczych. W skład zespołu powiatowego również mogą wchodzić inne zaproszone osoby, w tym pochodzące z organizacji pozarządowych.

Możliwość udziału przedstawicieli organizacji pozarządowych pojawia się także na poziomie wojewódzkim, bowiem i w tym przypadku w skład zespołów wojewódzkich mogą wchodzić zaproszone osoby. Podobnie jest w odniesieniu do zespołu zarządzania kryzysowego na szczeblu rządowym.

W etapie przygotowania, głównie o charakterze planistycznym, przedstawiciele organizacji trzeciego sektora mogą być traktowani jako źródło informacji i wiedzy w różnych dziedzinach, bowiem nierzadko są to doskonale wykwalifikowani specjaliści oraz osoby posiadające ogromne doświadczenie. Mogą przekazywać informacje na temat sił i środków, jakimi dysponuje ich organizacja, oraz możliwości ich wykorzystania w poszczególnych etapach zarządzania kryzysowego.

Etap reagowania jest najbardziej „widoczny” w zarządzaniu kryzysowym, ponieważ w praktyce polega na podejmowaniu działań podczas wystąpienia zdarzenia o potencjalnie negatywnych skutkach przez odpowiednie jednostki wykonawcze i podmioty interwencyjno-ratownicze. Przebieg tego etapu jest konsekwencją zachowania w dwóch poprzednich etapach – zapobiegania i przygotowania. W im większym stopniu zlekceważono znaczenie poprzednich etapów, tym większe będą problemy z prowadzeniem działań w sytuacji kryzysu. W pewnym momencie może się przykładowo okazać, że zaistniał brak zdolności do prowadzenia skoordynowanych działań, nie ma rozeznania w posiadanych zasobach itp. Stąd tak ważna funkcja etapów przygotowania i zapobiegania w zarządzaniu kryzysowym.

Etap reagowania obejmuje działania polegające przede wszystkim na opanowaniu kryzysu. W zależności od charakteru zdarzenia podejmowane są działania ratownicze (jeśli kryzys jest np. wynikiem katastrofy, terroru lub zagrożenia naturalnego) bądź działania naprawcze, neutralizujące (jeśli zdarzenie ma charakter społeczny czy polityczny). W pierwszym przypadku zawsze podstawowym celem będzie ochrona życia. Należy pamiętać, że w wyniku tego rodzaju kryzysu, przy stratach w ludziach, pomocy będą wymagać też inne osoby dotknięte skutkami zdarzenia. Bardzo często zakres pomocy będzie związany nie tylko z pomocą materialną, ale także psychologiczną (np. po utracie bliskich). Już na tym etapie muszą być także podjęte działania wstępne, które będą później realizowane w etapie odtwarzania.

W fazie reagowania szczególną rolę mogą odgrywać ochotnicze straże pożarne i społeczne organizacje ratownicze. Stanowią one wsparcie dla wszystkich służb, inspekcji, straży i innych podmiotów zaangażowanych w pomoc ofiarom. Wymienione organizacje pozarządowe wielokrotnie udowodniły, iż potrafią sprawnie

działać w sytuacjach kryzysowych i nie tylko uzupełniać, ale i zastępować służby i administrację publiczną.

W mniejszym zakresie można wykorzystać w tym etapie zarządzania kryzysowego inne podmioty trzeciego sektora – poza wymienionymi OSP i społecznymi organizacjami ratowniczymi, chyba że dysponują one unikalnymi zasobami. Warto podkreślić, że w przypadku zaistnienia sytuacji kryzysowych niejednokrotnie potrzebne jest zaangażowanie osób chętnych do niesienia pomocy (np. umacnianie zagrożonego wału przeciwpowodziowego), co jednak zawsze powinno odbywać się za wiedzą i zgodą kierującego akcją ratowniczą. Wówczas zaangażować mogą się członkowie bardzo różnych organizacji, wykorzystujących swoje struktury i możliwości komunikacji. Można stwierdzić, że użycie podmiotów trzeciego sektora w tym etapie wpływa korzystnie na całokształt działań ze względu na zwiększenie ilości zaangażowanych sił i środków.

Trzeba podkreślić, że wybrane organizacje pozarządowe są elementem Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (KSRG), powołanego w celu ujednoczenia działań o charakterze ratowniczym, podejmowanych w sytuacjach zagrożeń życia, zdrowia, mienia lub środowiska, podejmowanych przez Państwową Straż Pożarną i inne podmioty ratownicze²⁴. W skład KSRG wchodzi m.in. takie organizacje, jak: OSP, WOPR, GOPR, TOPR, ZHP, PCK, Aeroklub Polski.

Głównym celem działań w ramach ostatniego etapu zarządzania kryzysowego, tj. **etapu odtwarzania**, jest przywrócenie stanu z czasu przed kryzysem, w możliwie krótkim czasie. Zazwyczaj etap ten jest kojarzony z odbudową zniszczeń fizycznych (obiekty, infrastruktura), udzielaniem wsparcia osobom poszkodowanym czy przywróceniem warunków bytowania ludności, co traktować trzeba jako zawężenie problemu. Źródłami lub przestankami kryzysu mogą być bowiem także zdarzenia polityczne, społeczne, ekonomiczne, których skutkiem nie muszą być straty czy zniszczenia fizyczne. Etap ten charakteryzuje się również tym, że podejmowane w jego ramach działania powinny być tak zaplanowane i realizowane, aby w przyszłości zmniejszyć podatność obiektów, instytucji czy innych podmiotów na ewentualne podobne zdarzenie. Dotyczy to zarówno sfery organizacyjnej, jak i rozwiązań technicznych. Co więcej, podkreślić należy, że również w tym etapie będą widoczne efekty działań z etapów zapobiegania i przygotowania.

Etap odtwarzania stanowi potencjalnie bardzo szeroki obszar zaangażowania organizacji pozarządowych. Członkowie organizacji mogą docierać bezpośrednio do poszkodowanych, pomagając im w usuwaniu zniszczeń wywołanych danym zdarzeniem. Poprzez współpracę z podmiotami trzeciego sektora administracja publiczna i służby zapewniają sobie lepszą komunikację społeczną, są lepiej poinformowane o potrzebach poszkodowanych i mogą prowadzić lepszą dystrybucję niezbędnych poszkodowanym materiałów. Bardzo dużą rolę odgrywają organizacje pozarządowe, które utrzymują obiekty ważne nie tylko w kontekście zarządzania

²⁴ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. 1991 nr 81 poz. 351, z późn. zm.); Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz.U. 2011 nr 46 poz. 239).

kryzysowego, ale również szerzej – bezpieczeństwa społecznego. Jako przykłady można wymienić schroniska, przytułki, domy noclegowe, jadłodajnie, a także świetlice, kluby dla dzieci, poradnie, ośrodki doradcze i interwencyjne, które mogą być wykorzystywane w zarządzaniu kryzysowym i szerzej – w zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym.

Podsumowanie

Organizacje pozarządowe wchodzące w skład trzeciego sektora w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa narodowego dostrzegane są zazwyczaj w sytuacjach nagłych klęsk, natomiast niedoceniona jest ich rola w codziennej działalności. Oznacza to, że mimo wdrażania rozwiązań o charakterze pożytku publicznego w zbyt małym stopniu są one włączane w realizację zadań publicznych, w tym działań na rzecz bezpieczeństwa. Pewnym usprawiedliwieniem takiego stanu może być fakt, że polskie doświadczenia związane z działalnością organizacji pozarządowych nie są wystarczająco długie, aby udało się wypracować sprawne mechanizmy współdziałania między nimi a administracją publiczną w analizowanym zakresie. Tymczasem trzeba podkreślić, że aktywność organizacji pozarządowych na rzecz bezpieczeństwa może przejawiać się nie tylko w ich zaangażowaniu w najbardziej „widocznym” etapie zarządzania kryzysowego (reagowanie), ale również w tych poprzedzających wystąpienie kryzysu (zapobieganie i przygotowanie) oraz w późniejszym etapie odbudowy.

Co więcej, wydaje się, że w sytuacji pojawiania się nowych zjawisk politycznych, społecznych i ekonomicznych oraz związanych z nimi zagrożeń niemilitarnych aktywność społeczeństwa obywatelskiego będzie nabierała szczególnego znaczenia. Nowe zagrożenia i konflikty, także te postrzegane przez społeczeństwo jako zagrożenia najbardziej realne, mają naturę społeczno-ekonomiczną. Charakter nowych konfliktów ery postprzemysłowej powoduje, że właśnie społeczeństwo obywatelskie jest naturalnym i ważnym aktorem dla ich regulacji i rozwiązywania, przy czym społeczeństwo obywatelskie to nie tylko formalne organizacje trzeciego sektora, ale też nieformalna, sąsiedzka sieć samopomocowa o charakterze lokalnym. Takie więzi tworzy też sieć Internetu, wolna od ograniczeń geograficznych. Włączenie tego rodzaju wspólnot lokalnych i istniejących więzi w system bezpieczeństwa narodowego i zarządzania kryzysowego jest dużym wyzwaniem dla organów odpowiedzialnych za jego kreowanie²⁵.

Literatura

1. *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013.
2. Drabik I., *Konkurencja i współdziałanie w zarządzaniu organizacjami non-profit*, [w:] *Nowoczesność przemysłu i usług – strategie rozwoju*, red. J. Pyka, Akademia Ekonomiczna w Katowicach – Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa, Oddział w Katowicach – Politechnika Śląska, Wydział Organizacji i Zarządzania, Katowice 2006.

²⁵ *Biała Księga ...*, op. cit., s. 84.

3. Znaczenie współdziałania z podmiotami komercyjnymi w strategii marketingowej organizacji non-profit, [w:] *Zarządzanie organizacjami usługowymi*, red. K. Rogoziński, A. Panasiuk, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego nr 145, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2010.
4. Ficoń K., *Logistyka kryzysowa. Procedury, potrzeby, potencjał*, BEL Studio, Warszawa 2011.
5. Grocki R., *Zarządzanie kryzysowe. Dobre praktyki*, Difin, Warszawa 2012.
6. Janoś-Kresło M., *Organizacje pozarządowe na rynku usług społecznych w Polsce*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2013.
7. Leś E., *Od filantropii do pomocniczości. Studium porównawcze rozwoju i działalności organizacji społecznych*, Elipsa, Warszawa 2000.
8. Limański A., *Zarządzanie organizacjami non-profit w warunkach rozwoju gospodarki opartej na wiedzy*, [w:] *Spoleczeństwo informacyjne. Stan i kierunki rozwoju w świetle uwarunkowań regionalnych*, red. C.F. Hales, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2008.
9. Limański A., Drabik I., *Marketing w organizacjach non-profit*, Difin, Warszawa 2007.
10. Majchrzak D., *Zarządzanie kryzysowe jako zorganizowane działania odpowiedzialnych organów i podmiotów*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe*, red. G. Sobolewski, D. Majchrzak, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2013.
11. Morawski A., *Rola organizacji pozarządowych w procesie zarządzania kryzysowego*, „e-Polikon”, Kwartalnik Naukowy Ośrodka Analiz Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, nr 6, lato 2013.
12. Moroń D., *Organizacje pozarządowe – fundament społeczeństwa obywatelskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2012.
13. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz.U. 2011 nr 46 poz. 239).
14. Sargeant A., *Marketing w organizacjach non profit*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2004.
15. Ustawa z dnia 16 listopada 1964 r. o Polskim Czerwonym Krzyżu (Dz.U. 1964 nr 41 poz. 276).
16. Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich (Dz.U. 2011 nr 208 poz. 1241, z późn. zm.).
17. Ustawa z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie osób przebywających na obszarach wodnych (Dz.U. 2011 nr 208 poz. 1240, z późn. zm.).
18. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873, z późn. zm.).
19. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. 1991 nr 81 poz. 351, z późn. zm.).
20. Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2007 nr 89 poz. 590, z późn. zm.).
21. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. - *Prawo o stowarzyszeniach* (Dz.U. 1989 nr 20 poz. 104, z późn. zm.).
22. Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz.U. 2006 nr 191 poz. 1410, z późn. zm.).
23. *Wstępne wyniki badania społecznej i ekonomicznej kondycji organizacji trzeciego sektora w 2012 r.*, GUS, Warszawa 2014.
24. Yaziji M., Doh J., *Organizacje pozarządowe a korporacje*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.
25. Żebrowski A., *Zarządzanie kryzysowe elementem bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie, Kraków 2012.

THE ROLE AND SIGNIFICANCE OF NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS IN EMERGENCY MANAGEMENT

Abstract: The article describes non-governmental organizations as an element of emergency management system in Poland. The potential of non-governmental organizations, especially those functioning in areas directly and indirectly connected with the national security (lifesaving, social assistance, humanitarian aid, healthcare, environmental protection and education) can be used in all stages of the emergency management process, which – in comparison with the standard formula of management – has prescriptive character, namely imposing readiness for obligatory, immediate action (prevention, preparation, reaction, restoration). The organizations whose potential can be used in emergency management are: Voluntary Fire Brigade, social lifesaving organizations, social-educational organizations as well as organizations having unique resources (human and physical) which are not at the disposal (or are but insufficiently) of public administration bodies and professional services. The emergence of new social and economic threats has resulted in the increased role of the activity of non-governmental organizations that form the basis of the third sector and civil society.

Keywords: national security, emergency management, the third sector, non-governmental organization



KORZYŚCI I ZAGROŻENIA WYNIKAJĄCE Z ZATRUDNIENIA PRACOWNIKÓW W FORMIE TELEPRACY

Karolina Karbownik

Politechnika Częstochowska
Wydział Zarządzania

Streszczenie: W artykule postawiono następujące pytania badawcze: Czy telepraca może stanowić ważne źródło wartości dodanej dla firmy, czy raczej utożsamia się ją z zagrożeniem dla organizacji zatrudniającej pracowników w formie telepracy? Jak niwelować jej wady i wzmacniać zalety w sytuacji, gdy powszechność zatrudniania pracowników w formie telepracy będzie nasilać się w związku z dynamicznym rozwojem technologii informacyjno-komunikacyjnych? Co zrobić, aby spopularyzować tę nowoczesną formę zatrudniania pracowników? Przeprowadzone studium literatury przedmiotu oraz badania ankietowe wśród kadry zarządzającej umożliwiły znalezienie odpowiedzi na zadane pytania i zmniejszenie dystansu do zatrudnienia w formie telepracy ze strony pracodawców i pracobiorców.

Słowa kluczowe: telepraca, telepracownik, zdalna forma zatrudnienia

Wprowadzenie

Telepraca stanowi nowoczesną metodę pracy, gdyż dzięki najnowszym technologiom informacyjno-komunikacyjnym umożliwia pracownikowi wykonywanie czynności wynikających ze stosunku zatrudnienia na odległość. Pracodawca pozyskuje w ten sposób pracownika, którego wiedza, kompetencje i umiejętności są dla niego cenne, a z różnych względów nie jest on w stanie pracować w siedzibie firmy. Do takich osób zaliczają się przede wszystkim osoby niepełnosprawne. W związku z powyższym taka forma pracy staje się niejako szansą dla tych ludzi na wykonywanie swojego zawodu i podjęcie zatrudnienia, a także innych, którym umożliwia pogodzenie ze sobą wykonywania różnych obowiązków pozazawodowych (np. szkolnych, rodzicielskich, opiekuńczych i in.). Zatem telepraca stwarza dodatkową możliwość podjęcia zatrudnienia przez osoby będące w szczególnej sytuacji, napotykać na różnego rodzaju ograniczenia dyskwalifikujące je do wykonywania pracy w tradycyjnej formie, w siedzibie firmy, a wyrażające chęć i będące w stanie podołać obowiązkowi wynikającemu ze stosunku pracy, pracując np. w miejscu swojego zamieszkania i wykorzystując w tym celu nowoczesne narzędzia teleinformatyczne. Firma zatrudniająca pracowników w formie telepracy również czerpie z tego tytułu korzyści, gdyż nie tylko ogranicza koszty zatrudnienia, ale przede wszystkim zyskuje wykwalifikowaną kadrę pracowniczą, bez względu na jej osobistą sytuację życiową.

Istota telepracy i sposoby jej definiowania

Telepraca to forma zatrudnienia i wykonywania obowiązków, wynikających ze stosunku pracy. Wykonuje się ją za pośrednictwem sieci internetowej oraz telefonu. Telepracę można określać mianem:

- teledojazdy,
- praca na odległość,
- praca elastyczna,
- praca mobilna,
- praca zdalna,
- e-praca.

Polskie prawo definiuje telepracę w artykuale 675 *Kodeksu pracy*, gdzie zapisa-no: „Praca [...] wykonywana regularnie poza zakładem pracy, z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu przepisów o świadczeniu usług drogą elektroniczną (telepraca)”¹.

Na tej podstawie można sformułować dwa podstawowe warunki uznania formy zatrudnienia za telepracę:

- Praca wykonywana jest poza siedzibą firmy.
- Praca wykonywana jest przy użyciu komunikacji elektronicznej.

Kodeks pracy podaje, że praca musi być wykonywana regularnie, więc w odniesieniu do przepisów prawa telepraca o charakterze doraźnym nie jest telepracą.

Kodeks pracy definiuje również osobę telepracownika. Jest to „pracownik, który wykonuje pracę w warunkach określonych w § 1 i przekazuje pracodawcy wyniki pracy, w szczególności za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej”².

W oparciu o powyższe można określić cechy telepracownika:

- Jest to osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę, a więc freelancerzy i osoby fizyczne, które prowadzą działalność gospodarczą nie zaliczają się do telepracowników.
- Telepracownik pracuje głównie w elastycznym wymiarze czasu pracy, najważniejsze, by praca miała charakter ciągły i regularny.

Z kolei Komisja Europejska telepracę definiuje jako metodę organizowania, jak i wykonywania pracy, gdzie pracownik pracuje poza zatrudniającą go firmą przez pewną część swojego czasu pracy, tym samym dostarczając do pracodawcy wyniki (tzw. rezultaty) pracy przy użyciu technologii informacyjnych, a także technologii przekazywania danych, zwłaszcza Internetu³. Definicja KE zwraca uwagę na aspekt organizacyjny telepracy, ponadto wskazuje na fakt, iż pracownik wykonuje swoje obowiązki poza miejscem pracy.

¹ Kodeks pracy z dnia 27 sierpnia 2007 roku określający prawa i obowiązki telepracowników i pracodawców zatrudniających w formie telepracy (Ustawa z dnia 27 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy - *Kodeks pracy* oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2007 nr 181 poz. 1288)), art. 675 § 1.

² Ibidem, art. 675 § 2.

³ M. Janiec, K. Czerniak, W. Kreft, R. Piontek, *Prowadzenie działalności biznesowej z zastosowaniem telepracy*, PARP, Warszawa 2006, s. 9.

Literatura naukowa dostarcza wielu informacji na temat badań w zakresie telepracy. Mają one często charakter interdyscyplinarny, gdyż postrzegają problem telepracy i jej znaczenia nie tylko z punktu widzenia ekonomii i zarządzania, lecz również psychologii, prawa, ekologii czy logistyki. Stąd doprecyzowanie sposobu definiowania telepracy nasyca wiele trudności, w zależności od tego przez pryzmat jakiej dyscypliny naukowej będziemy postrzegać telepracę i na jakim gruncie podejmować rozważania z telepracą związane.

Prawne uwarunkowania telepracy

Przedsiębiorcy zwracają uwagę, że w Polsce telepraca jest blokowana przez przestarzałe przepisy BHP, a także inne przepisy prawne. Potwierdzają to kwestie praktyczne, ponieważ pracodawca, chcąc poprawić warunki zatrudnienia w taki sposób, aby dostosować je do potrzeb i oczekiwań pracowników, i decydując się na zatrudnianie pracownika zdalnego, ponosi w rezultacie wyższe koszty z tym związane, niż gdy zatrudnia pracownika i tworzy mu stanowisko w siedzibie firmy. Zobowiązują go do tego przepisy, które nakładają na pracodawcę obowiązek wyposażenia e-pracownika w ergonomiczny sprzęt. Ponadto w gestii osoby zatrudniającej leży kontrola pracowników czy dbanie o kulturę bezpieczeństwa w danym miejscu pracy.

Aktualny *Kodeks pracy* z 2011 roku w części zmienia te przepisy. Na jego podstawie pracodawca jest obowiązany:

- wyposażyć e-workera w sprzęt, który jest niezbędny dla niego do wykonywania pracy w systemie zdalnym;
- ubezpieczyć dany sprzęt;
- pokryć ewentualne koszty, które są związane z instalacją, serwisem, eksploatacją i konserwacją sprzętu;
- zabezpieczyć dla telepracownika pomoc techniczną, jak i niezbędne szkolenia w zakresie obsługi danego sprzętu.

Oczywiście powyższe ustalenia mogą przebiegać inaczej, gdyż przede wszystkim są regulowane przez umowę pomiędzy pracodawcą i telepracownikiem⁴.

Poza powyższym ustawa reguluje również kwestie związane z ubezpieczeniem, a także zasadami wykorzystania udostępnionego sprzętu, sposób oraz kontrolę w zakresie wykonywania powierzonych obowiązków.

W przypadku gdy telepracownik do pracy udostępnia własny sprzęt, wówczas ma prawo do ekwiwalentu pieniężnego. Jeśli chodzi o jego wysokość, to ustala się ją w porozumieniu.

Pracodawca zachowuje też kontrolę nad wykonywaniem przez swojego pracownika obowiązków, jednak niezbędna jest tutaj zgoda osoby kontrolowanej. O czym mówi art. 6714 § 3, gdzie zapisano, że to pracodawca powinien określić, w jaki sposób będzie przeprowadzana kontrola, przy uwzględnieniu miejsca wykonywania pracy, jak również charakteru pracy. Wiąże się to z faktem, że żadne kon-

⁴ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy - *Kodeks pracy* oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2007 nr 181 poz. 1288), art. 6711 § 1.

trole nie mogą naruszać prywatności e-pracownika, a także jego rodziny. Tym bardziej nie mogą utrudniać korzystania z pomieszczeń domowych, które jest zgodne z ich pierwotnym przeznaczeniem.

Znowelizowany *Kodeks pracy* zdejmuje z pracodawcy obowiązek dbania o bezpieczny, a także higieniczny stan pomieszczeń pracy, a przy tym nie musi on zapewniać już pracownikowi odpowiednich urządzeń higieniczno-sanitarnych, zwłaszcza gdy praca jest wykonywana w domu pracownika.

Ponadto *Kodeks pracy* zwraca uwagę, że telepracownik nie może być traktowany inaczej pod kątem:

- nawiązania i rozwiązania stosunku pracy,
- warunków zatrudnienia,
- awansowania oraz dostępu do szkolenia w celu podnoszenia kwalifikacji zawodowych.

Wspomniane „inne traktowanie” odnosi się do innych pozostałych pracowników zatrudnionych do wykonywania takiej samej, ewentualnie podobnej pracy, przy zachowaniu odrębności, która związana jest z warunkami pracy w formie telepracy⁵.

Metodyka badań

Przedmiotem badań jest telepraca, postrzegana jako możliwość wykonywania pracy przez osoby niepełnosprawne. Problemem głównym jest pytanie: Czy telepraca stanowi szansę czy zagrożenie dla firmy, gdy zatrudnia telepracowników?

Dla rozwiązania tak sformułowanego problemu postawiono następujące pytania szczegółowe:

1. Kto może być telepracownikiem?
2. Jak ocenia się telepracowników i telepracę?
3. Co firma zyskuje, zatrudniając chociaż część personelu w charakterze pracowników zdalnych?

Określenie problemu, zadania oraz celu badań, a także specyfika danej dyscypliny naukowej jest głównym kryterium doboru metod, technik, a także narzędzi badawczych.

Badania przeprowadzono w oparciu o sondaż diagnostyczny oraz obserwację. W literaturze przedmiotu istnieje kilka jego definicji. Po pierwsze, jest to sposób zbierania informacji o atrybutach strukturalnych i funkcjonalnych oraz dynamice zjawisk społecznych, opiniach i poglądach wybranych zbiorowości, nasileniu się i kierunkach rozwoju określonych zjawisk i wszelkich innych zjawiskach instytucjonalnie niezlokalizowanych, które posiadają odpowiednie znaczenie. W tym celu wybiera się specjalnie dobraną grupę, która stanowi reprezentację populacji generalnej, której badane zjawisko dotyczy⁶.

⁵ Ibidem, art. 6715 §1.

⁶ L. Sołoma, *Metody i techniki badań socjologicznych*, Wydawnictwo WSP, Olsztyn 1999, s. 51.

Z kolei obserwacja polega na dostrzeganiu pewnych zachowań, zjawisk, zależności w danej grupie. W oparciu o co dostrzega się pewne zależności lub możliwości rozwoju czy, w tym przypadku, zmiany⁷.

Ankiety zalicza się do jednych z najpopularniejszych metod pozyskiwania informacji. Polega ona tym, iż na stawiane pytania (może to być kafeteria otwarta, jak i zamknięta) w kwestionariuszu ankiety udziela się odpowiedzi w sposób pisemny. Badanie to miało charakter całkowicie anonimowy, dzięki czemu można przypuszczać, że uzyskane w ten sposób odpowiedzi są wiarygodne, a respondenci chętnie brali w nim udział. Zaletą ankiety jest fakt, że umożliwia zbadanie większej liczby osób w krótkim czasie.

Wszystkie narzędzia badawcze muszą być trafne w odniesieniu do pomiaru, a zatem informacji o tym czynniku, który stanowi przedmiot badań, a nie o kilku czynnikach jednocześnie bez możliwości ich rozróżnienia, w związku z czym muszą być rzetelne, więc nie mogą być obarczane błędem, a także muszą być w użyciu i stosowane na dużą skalę. W prezentowanej pracy jako narzędzie wykorzystano kwestionariusz ankiety.

Kwestionariusz to arkusz papieru z wydrukowaną listą pytań, na które odpowiada się, dokonując wyboru z dostępnych wariantów odpowiedzi lub pozostawia się dowolność w udzielaniu odpowiedzi. Kluczowe są tutaj treść, jak i rodzaj pytań. Mogą to być pytania otwarte, zamknięte i półotwarte. Pytania otwarte to takie, gdzie badany sam formułuje odpowiedzi, w związku z czym ma pozostawioną swobodę w wyrażaniu własnych opinii i poglądów o badanych osobach, rzeczach, zjawiskach, procesach. Pytania zamknięte to takie, które mają już gotowe warianty odpowiedzi, spośród których respondent dokonuje wyboru. Natomiast pytania półotwarte są jednocześnie pytaniami otwartymi, jak i zamkniętymi, gdyż poza odpowiedziami do wyboru można zaznaczyć wariant „inne”, gdzie respondent może udzielić własnej odpowiedzi. W przypadku kwestionariusza w tej pracy wykorzystano pytania otwarte oraz półotwarte.

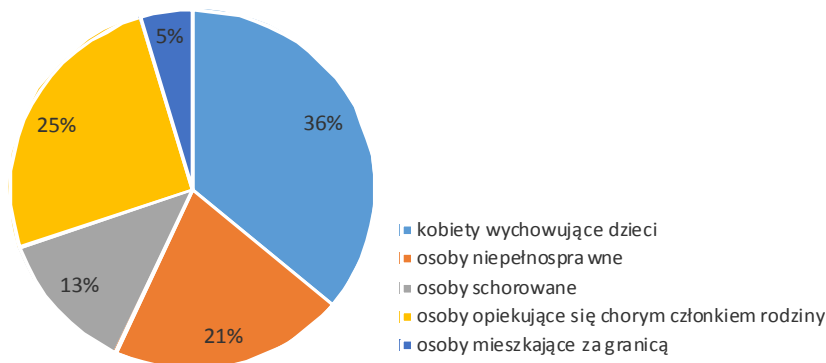
Przeprowadzone badania miały charakter dobrowolny, zostały przeprowadzone na grupie 145 przedstawicieli kadry zarządzającej, zróżnicowanych pod względem wieku oraz doświadczenia zawodowego; odpowiadali oni na pytania związane z telepracą oraz profilem telepracownika. W tym celu ankietę rozesłano w marcu 2013 roku do różnych firm, które zatrudniają pracowników zdalnie, co zapewniało optymalne warunki do jej wypełnienia.

Specyfika telepracowników

W części teoretycznej zwrócono uwagę, że do wykonywania zatrudnienia w formie telepracy potrzebne jest posiadanie odpowiednich predyspozycji. Postanowiono to sprawdzić również w części empirycznej. Dlatego poniżej przedstawiony zostanie profil e-pracownika.

Na wykresie 1 przedstawiono strukturę odpowiedzi dotyczących charakterystyki osób zatrudnionych w formie telepracy.

⁷ Ibidem, s. 63.

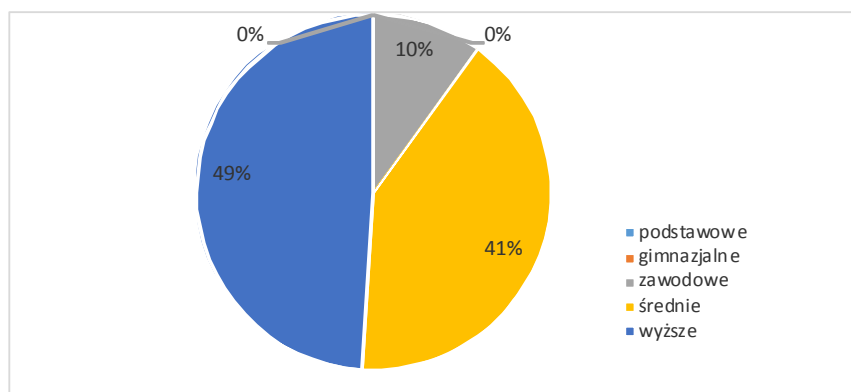


Wykres 1. Profil osób pracujących głównie w telepracy

Źródło: Badania własne

Z przeprowadzonego badania wynika, że wśród telepracowników największą ich część stanowiły kobiety, które wychowują małe dzieci, a mimo to chcą pracować, być aktywne zawodowo i samodzielne finansowo (36%). Na drugim miejscu znalazły się osoby opiekujące się chorymi członkami rodziny (25%), które muszą swoje obowiązki względem pracodawcy godzić z opieką nad bliskimi potrzebującymi ich stałej obecności. Z kolei 21% e-pracowników to osoby niepełnosprawne, które z różnych względów mają ograniczoną możliwość dotarcia do siedziby organizacji i tam wykonywania swoich obowiązków w trybie pracy stacjonarnej. Tymczasem 13% to osoby ogólnie schorowane, lecz nieposiadające orzeczonego, określonego stopnia niepełnosprawności. Zaś 5% mieszka poza granicami kraju, stąd nie może pracować w systemie stacjonarnym.

W następnej kolejności sformułowano pytanie dotyczące poziomu wykształcenia pracowników zatrudnianych zdalnie, w formie telepracy. Na wykresie 2 przedstawiono strukturę uzyskanych odpowiedzi.

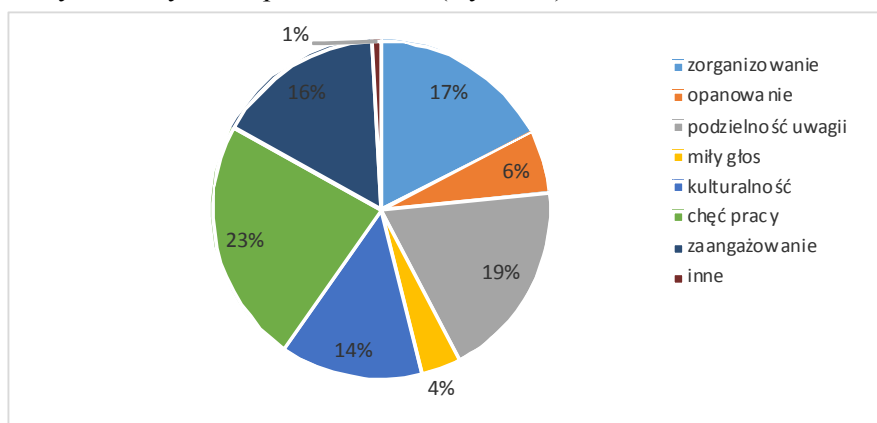


Wykres 2. Wykształcenie telepracowników

Źródło: Badania własne

Jak wynika z danych zamieszczonych na wykresie 2, wśród telepracowników prawie połowa to osoby z wyższym wykształceniem. Z kolei 41% ankietowanych legitymowało się wykształceniem średnim, a jedynie 10% posiadało wykształcenie zawodowe. Może to świadczyć o tym, że aby być e-pracownikiem, trzeba mieć odpowiednie kwalifikacje zawodowe, które predysponują osobę do pracy i wykonywania obowiązków na danym stanowisku zdalnie.

Poza przygotowaniem zawodowym wynikającym ze zdobytego wykształcenia osoby podejmujące aktywność zawodową w formie telepracy powinny posiadać szczególne cechy, które umożliwiają im wykonywanie pracy zawodowej na odległość i bycie dobrymi telepracownikami (wykres 3).



Wykres 3. Cechy przydatne w telepracy

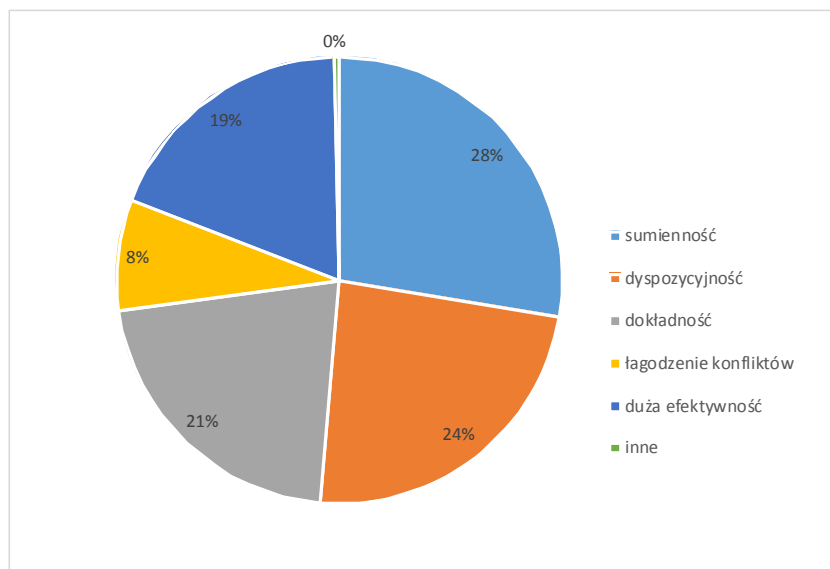
Źródło: Badania własne

Jak wynika z analizy zamieszczonych na wykresie 3 odpowiedzi udzielonych przez kadre kierowniczą, najważniejszą cechą, którą powinni posiadać pracownicy zatrudnieni zdalnie, jest chęć do pracy (23%). W dalszej kolejności menedżerowie zarządzający zespołami, w skład których wchodzi telepracownicy, wskazali, że powinni oni posiadać także podzielność uwagi (19%), dobre zorganizowanie (17%), zaangażowanie (16%), kulturalność (14%), opanowanie (6%) oraz miły głos (4%). Z kolei 1% wskazał na opcje inne, a więc na zorientowanie i doświadczenie w telepracy. Co ważne, te same cechy są niezbędne do pracy stacjonarnej, z wyłączeniem zorganizowania, postrzeganego w tym przypadku jako rodzaj samodyscypliny pozwalającej na godzenie obowiązków domowych z pracą zdalną.

Ocena telepracowników i telepracy

Kadra kierownicza, decydując się na zatrudnienie pracownika – przynajmniej jeśli chodzi o część obowiązków – dokonuje oceny, czy taka forma zatrudnienia będzie dla nich korzystna. W pierwszej kolejności należy jednak zmienić sposób postrzegania telepracowników. Realnie są oni równoprawnym zespołem pracowniczym. Natomiast w dalszej kolejności ocenie poddaje się samą telepracę, która

stanowi dość nową formę zatrudnienia. Stąd budzi wiele sprzecznych ze sobą opinii, ponieważ dla wielu wykonywanie pracy w domu, nie ma nic wspólnego z faktyczną pracą zarobkową. Dodatkowo przełożeni obawiają się zatrudniać pracowników w tej formie, ponieważ uniemożliwia to bieżące nadzorowanie postępów w pracy personelu; oczywiście nie jest tak wszędzie i należy podejmować działania, by takich opinii było jak najmniej. Zweryfikowaniu tej opinii posłużyło kolejne pytanie postawione w kwestionariuszu ankietowym, dotyczące zalet telepracowników (wykres 4).



Wykres 4. Zalety telepracowników

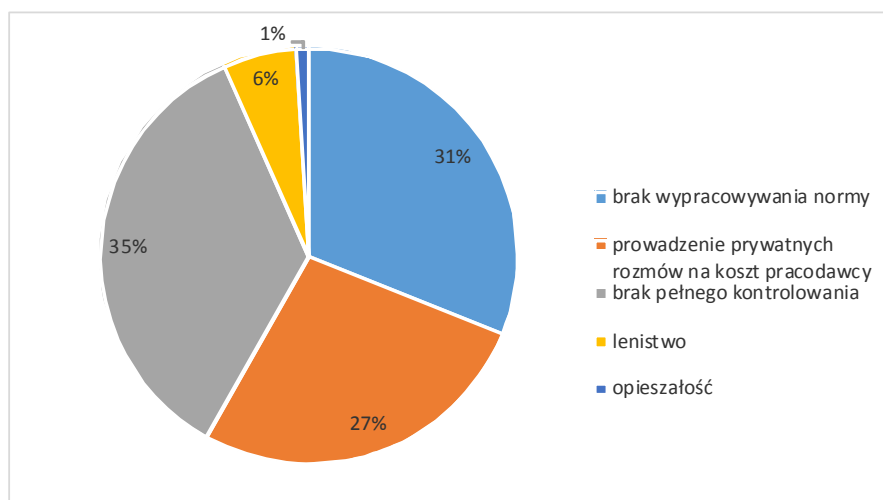
Źródło: Badania własne

Jak wynika ze struktury uzyskanych odpowiedzi zaprezentowanej na wykresie 4, kadra zarządzająca ceni sobie u swoich e-pracowników przede wszystkim:

- sumienność (28%) – co pozwala na realizację wyznaczonych zadań w określonym czasie;
- dyspozycyjność (24%) – dzięki czemu można przystąpić do danego przedsięwzięcia w czasie koniecznym, na co przykładem są wymagania klientów, by zadzwonić do nich o określonej godzinie;
- dokładność (21%) – za sprawą której można należycie wykonać zlecenie;
- dużą efektywność (19%) – która pozwala na osiągnięcie lepszych wyników, niż jest to pierwotnie zakładane;
- łagodzenie konfliktów (8%) – podczas rozmów z klientami, umiejętność ta pozwala nie tylko rzeczowo odnieść się do problemu, ale także uspokoić klienta, a tym samym budować odpowiedni wizerunek firmy.

Jak widać, są to zalety pracowników na określonych stanowiskach pracy w ogóle, w tym szczególnie te, którymi wyróżniają się pracownicy zatrudnieni w formie telepracy.

Z drugiej strony nie można idealizować telepracowników, stąd pytanie skierowane do kadry kierowniczej o wady, jakie dostrzegają przełożeni u osób wykonujących pracę w ich firmie w badanej formie zatrudnienia. Wykres 5 przedstawia procentowy udział odpowiedzi uzyskanych na to pytanie.



Wykres 5. Wady e-pracowników

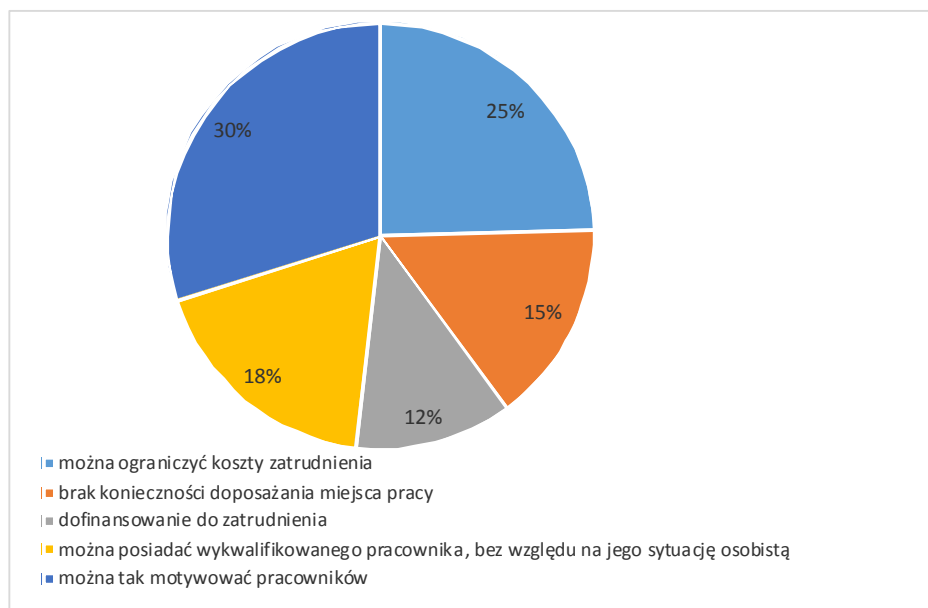
Źródło: Badania własne

Jak widzimy z analizy danych zamieszczonych na wykresie 5, pomimo wielu wcześniej prezentowanych i wysoko cenionych przez menedżerów zalet telepracowników, przełożeni dostrzegają także wady u pracowników zatrudnianych w formie telepracy. Do najistotniejszych wad dostrzeganych przez kadrę zarządzającą można zaliczyć:

- brak pełnego kontrolowania, co może przekładać się na mniejszy poziom efektywności – 35%;
- brak wypracowania normy, która może wpływać na dłuższą realizację wyznaczonych celów – 35%;
- prowadzenie prywatnych rozmów na koszt pracodawcy, co może podnosić koszty zatrudnienia takiego pracownika – 27%;
- brak chęci do pracy, które również obniża potencjał pracowniczy – 6%;
- opieszałość, która może także obniżać poziom efektywności oraz wypracowania normy – 1%.

Z przeprowadzonego badania wynika, że poza możliwością pełnej kontroli telepracownika, pozostałe wady tej formy zatrudnienia nie różnią się niczym szczególnym od tych, które występują, nieraz w większym nasileniu, u pracowników zatrudnionych stacjonarnie. Może to wskazywać na potrzebę stosowania specyficznych, dostosowanych do zatrudnienia zdalnego, systemów motywacyjnych telepracowników oraz wdrożenia narzędzi kontrolowania czasu pracy i wykonywania zadań.

Poza dokonaniem oceny telepracowników, jako osób zdalnie wykonujących zadania i obowiązki wynikające z zatrudnienia w przedsiębiorstwie, poproszono kierownictwo, by wskazało na zalety telepracy, która postrzegana jest jako nowy sposób zatrudnienia. Na wykresie 6 przedstawiono strukturę uzyskanych odpowiedzi.

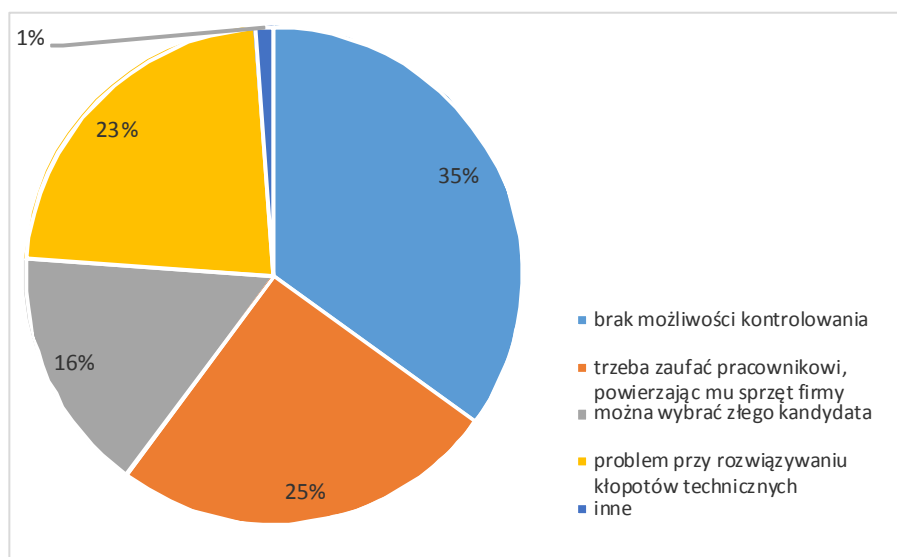


Wykres 6. Zalety telepracy

Źródło: Badania własne

Jak wynika z analizy danych zamieszczonych na wykresie 6, najczęściej osób biorących udział w badaniu (menedżerów) wskazało na możliwość dodatkowego motywowania (30%). Dotyczy to przede wszystkim tych osób, które posiadają trudną sytuację życiową, a nie chcą tracić swojego miejsca pracy. Tymczasem 25% stwierdziło, że za sprawą takiego zatrudnienia firma ogranicza o około 30% koszty zatrudnienia wśród zdrowych e-pracowników i do prawie 100% w przypadku pracowników niepełnosprawnych, posiadających znaczny stopień niepełnosprawności. To z kolei potwierdza hipotezę, że w oparciu o pracę zdalną pozyskuje się wykwalifikowaną kadrę, pomimo ich skomplikowanej sytuacji osobistej. Wskazało na to 18% badanych. Na przedostatnim miejscu znalazł się brak konieczności dodatkowego wyposażenia pracownika, czasami obowiązek posiadania sprzętu komputerowego oraz stabilnego łącza ciąży na pracowniku. Z kolei 12% respondentów podało, że dzięki telepracy otrzymało dofinansowanie do zatrudnienia swoich pracowników.

Podobnie jak w przypadku pozyskiwania wiedzy na temat telepracowników, zadano kadrze zarządzającej również pytanie dotyczące wad telepracy w ich firmie. Struktura udzielonych przez menedżerów odpowiedzi została zaprezentowana na wykresie 7.



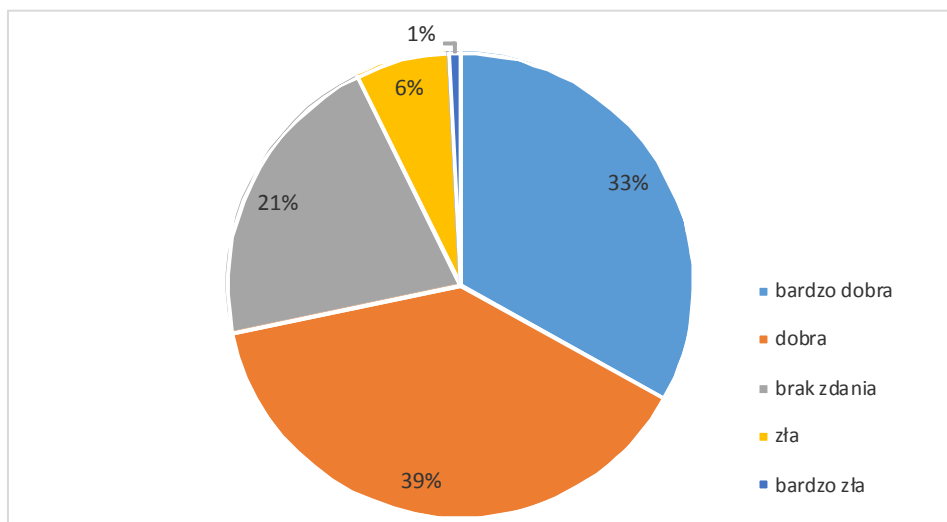
Wykres 7. Wady telepracy

Źródło: Badania własne

Na podstawie wykresu 7 można zauważyć, że badani menedżerowie w tym obszarze, podobnie jak w opinii na temat telepracowników, wskazywali przede wszystkim na brak możliwości kontrolowania swojego personelu, co deklarowało 35% ankietowanych. Na drugim miejscu znalazła się konieczność powierzenia sekretów firmowych osobie z zewnątrz, która może nie okazać się na tyle dyskretna, by wiedza nie trafiła do osób niepowołanych. Dla 23% ankietowanych problemem są kłopoty techniczne, które trudniej jest rozwiązać z uwagi na odległość i brak wiedzy technicznej. Natomiast 16% badanych zmaga się z trudnością przy wyborze odpowiedniego e-pracownika. Zaś 1% wskazało na jeszcze inne aspekty, a mianowicie problem mogą stanowić sami pracownicy o słabszej kondycji lub zbyt pochłonięci przez problemy domowe.

Po zadaniu pytań szczegółowych dotyczących zarówno samej telepracy jako wciąż jeszcze nowej formy zatrudnienia, jak i telepracowników, czyli osób wykonujących pracę zawodową na odległość w formie telepracy, poproszono ankietowanych o ogólną ocenę telepracy. Strukturę uzyskanych odpowiedzi na to pytanie zamieszczono na wykresie 8.

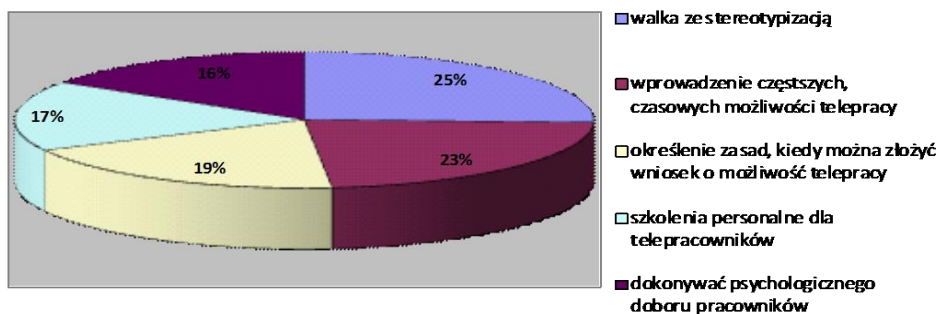
Z przeprowadzonego badania wynika, że 72% kierowników ocenia telepracę dobrze, w tym aż 33% bardzo dobrze. Natomiast złą opinię na temat telepracy wyraziło jedynie 7% badanych, w tym tylko 1% oceniło telepracę bardzo źle. Negatywna opinia na temat telepracy wynikała stąd, że u badanych praca zdalna nie do końca spełniła pokładane w niej nadzieje i w rezultacie nie sprawdziła się. Natomiast 21% badanych udzieliło odpowiedzi, że nie posiada wyrobionej opinii na ten temat.



Wykres 8. Ogólna ocena telepracy

Źródło: Badania własne

Autorka jest telepracownikiem i posiada siedmioletnie doświadczenie zawodowe w wykonywaniu pracy na odległość, była zatrudniona w formie telepracy w dwóch firmach. Na podstawie własnych doświadczeń zawodowych zaproponowała zmiany w podejściu do telepracy, które mogłyby poprawić wizerunek telepracownika na rynku pracy, spopularyzować tę formę zatrudnienia wśród pracodawców, umożliwić pracodawcom pozyskanie wartościowego kapitału ludzkiego do wykonywania pracy w formie zdalnej, a tym samym niwelować bariery w zatrudnieniu osób znajdujących się w specyficznej sytuacji życiowej czy też z innych względów preferujących zatrudnienie w formie telepracy. Przyporządkowując wagi zaproponowanym zmianom na wykresie 9, zaprezentowano konieczność proponowanych zmian w podejściu do telepracy.



Wykres 9. Konieczne zmiany, jakie należy wprowadzić w telepracy

Źródło: Badania własne

Z doświadczenia i obserwacji autorki, jako czynnego telepracownika, wynika, że przede wszystkim należy pracować nad zmianą powszechnych stereotypów. Co dodatkowo potwierdzają pracodawcy – wielu z nich w pierwszym okresie, do momentu zauważenia wymiernych korzyści, po prostu obawia się tej formy zatrudnienia pracowników. Głównym zarzutem jest tutaj podejrzenie, że praca nie będzie należycie wykonana przez brak kontroli. Dlatego też należy posiadać odpowiednie predyspozycje charakterologiczne, jak chociażby podzielność uwagi, by wykonywać taki rodzaj pracy. Oczywiście bardzo pomocne okazują się tutaj odpowiednie szkolenia, a także przeprowadzanie odpowiednich testów psychologicznych, zarówno na etapie rekrutacji, jak i w początkowym okresie pracy, dzięki którym można ocenić, czy dana osoba posiada odpowiednie predyspozycje, by być telepracownikiem, i czy wykonywana praca stanowi dla niej źródło satysfakcji i zadowolenia.

Podsumowanie

Zmiany, jakie przyniósł XX wiek, były przełomowe, również w obrębie funkcjonowania organizacji i zarządzania nimi. Największą rewolucją tego okresu stała się komputeryzacja i Internet. W wyniku tych zmian wiele obowiązków pracowniczych przejęły komputery, a fizyczna obecność pracownika w miejscu pracy przestała być konieczna.

Możliwość szybkiej wymiany informacji, bez względu na odległość, umożliwiła wprowadzenie telepracy – nowego sposobu wykonywania swoich obowiązków przez pracowników. Wiązało się to z kolei z wprowadzeniem innych rozwiązań, chociażby w obrębie kierowania personelem. W końcu nie można naocznie obserwować telepracownika, w jaki sposób wykonuje swoje obowiązki. Ponadto praca zdalna ogranicza możliwość tradycyjnego motywowania pracowników, gdyż np. trudno jest pochwalić słownie pracownika przed innymi, skoro zespół jest rozproszony geograficznie.

Analiza zebranej literatury przedmiotu wykazała, że wielu pracodawców obawia się wdrożenia tej formy zatrudnienia w swoich firmach i dlatego też sami rezygnują z takiej możliwości. Jednak wyniki przeprowadzonych badań wskazują, że telepraca to przede wszystkim źródło wielorakich korzyści dla przedsiębiorstwa. Wynika to głównie stąd, że dzięki telepracy można pozyskać lub zatrzymać wartościową, wysoko wykwalifikowaną kadrę – pomimo trudnej, specyficznej sytuacji życiowej osób zatrudnionych, których codzienna obecność w siedzibie firmy byłaby niemożliwa – można otrzymać dofinansowanie do zatrudnienia e-pracownika oraz ograniczyć inne koszty zatrudnienia. Zatrudnienie w formie telepracy powoduje również zagrożenia, jak chociażby ryzyko, że tajemnica firmy może trafić w niepowołane ręce, utrudnienia w kontrolowaniu pracowników, gdyż niełatwo nadzoruje się pracowników zdalnych, a także istnieje ryzyko zatrudnienia kogoś, kto w warunkach telepracy nie sprawdzi się jako rzetelny i lojalny pracownik. Mimo to praca zdalna stanowi odpowiedź na współczesne potrzeby pracowników oraz pracodawców i jako taka będzie coraz powszechniej stosowana.

Literatura

1. Babbie E., *Badania społeczne w praktyce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
2. Greenberg A., Nilssen A., *Telepraca – odpowiedź na wyzwania związane z rozproszonym biznesem XXI wieku*, Wainhouse Research, Warszawa 2008.
3. Janiec M., Czerniak T., Kreft W., Piontek R., *Prowadzenie działalności biznesowej z zastosowaniem telepracy*, PARP, Warszawa 2006.
4. Perez M.P., Sanchez A.M., Luis Carnicer M.P. de, *Benefits and Barriers of Telework: Perception Differences of Human Resources Managers According to Company's Operations Strategy*, "Technovation", Vol. 22, Issue 12, December 2002.
5. Sołoma L., *Metody i techniki badań socjologicznych*, Wydawnictwo WSP, Olsztyn 1999.
6. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy - *Kodeks pracy* oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2007 nr 181, poz. 1288).

BENEFITS AND RISKS OF EMPLOYEES TELEWORKERS

Abstract: In the article there was following research questions: Is telecommuting may be an important source of added value for the company, or rather identified with the threat to organizations employing workers in the form of telework? How to mitigate its drawbacks and amplify the benefits when the universality of employment in the form of telecommuting will increase in relation to the rapid development of information and communication technologies? What to do to promote this modern form of employment? The conducted study literature and surveys among managers allowed to answer the questions and to reduce the gap to employment in the form of telework from employers and employees.

Keyword: teleworking, teleworker, telecommuting



ZARZĄDZANIE KARIERAMI W INSTYTUCJACH FINANSOWYCH

Agnieszka Kwiatek

Politechnika Częstochowska
Wydział Zarządzania

Streszczenie: W opracowaniu dokonano analizy przebiegu karier zawodowych i możliwości rozwoju, jakie oferuje swoim pracownikom jedna z instytucji finansowych. Planowanie zasobów ludzkich, a szczególnie dbanie o ich rozwój zawodowy oraz możliwość awansów, to dla współczesnych organizacji kluczowy problem. W warunkach silnej konkurencji, szczególnie w sektorze usług finansowych, przedsiębiorstwa muszą mieć świadomość, iż znaczenie ma nie tylko wielkość zasobów ludzkich i wielość oferowanych usług, ale przede wszystkim jakość i postawy wobec pracy jej pracowników.

Słowa kluczowe: kariera zawodowa, planowanie karier, rozwój

Wprowadzenie

W artykule przedstawiono – w oparciu o literaturę przedmiotu oraz doświadczenia jednej z instytucji finansowych – rozważania w zakresie systemu karier pracowniczych. Tak więc celem poznawczym opracowania jest jeden z elementów procesu zarządzania zasobami ludzkimi, tj. kariera pracownicza, w szczególności w jednej z instytucji finansowych. Niniejsza instytucja finansowa istnieje na rynku od 1993 roku. W pierwszym okresie swojej działalności miała charakter branżowy, tzn. kierowała swoje usługi głównie do jednej grupy zawodowej – do pracowników przedsiębiorstw morskich Wybrzeża Gdańskiego; obecnie działa na terenie całego kraju. Liczy ponad 200 oddziałów i zatrudnia ponad 2000 pracowników w całej Polsce. Podział regionalny firmy nie pokrywa się z podziałem administracyjnym. Na terenie 16 województw działa 5 regionów. Autorka skupi uwagę na ogólnych zasadach planowania karier przez ww. instytucję zawartych w przepisach wewnętrznych oraz na jej realizowaniu w opiniach jej pracowników.

Wstępnie zostanie nakreślone pojęcie kariery zawodowej, które związane jest z wieloma dyscyplinami, między innymi socjologią, psychologią, teorią organizacji i zarządzania, ekonomią, które to zajmują się zachowaniami człowieka w procesie pracy. Według klasyka socjologii Z. Baumana pojęcie kariery rozumiane jest trzech różnych kontekstach:

- socjologicznym – orzekając o określonej sferze obiektywnych faktów społecznych, jest rozumiana jako przesuwanie się jednostek w przestrzeni społecznej;

- ideologicznym – jako model życiowego ideału w świadomości jednostek, wyznaczająca motyw i kierunek działań;
- etycznym – jako motyw postępowania i obiekt oceny moralnej z punktu widzenia pojęć „dobro” i „zło”¹.

Na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci pojęcie i rozumienie oraz stosunek do kariery zawodowej ulegało znacznym przemianom w zależności od ustroju społeczno-gospodarczego. Jak pisze Z. Bauman, kariera mogła wyłonić się wraz z pojawieniem się kapitalizmu, który stworzył nową hierarchię pozycji społecznych i zapewnił silne bodźce dla indywidualnych karier².

Wyznaczniki karier zawodowych pracowników

W literaturze przedmiotu z zakresu zarządzania zasobami wiele pisze się o awansie i rozwoju zawodowym w różnym kontekście i z punktu widzenia czynników, które mają na nie wpływ. Przez rozwój pracowników rozumie się działania mające na celu przygotowanie ich – w okresie zatrudnienia w organizacji – do wykonywania pracy i zajmowania stanowisk o większej odpowiedzialności³. Jeżeli chodzi o zarządzanie kadrami, dynamika i kierunek rozwoju są determinowane celami organizacji, potrzebami i aspiracjami pracowników. Aby zwiększyć efektywność działań nastawionych na rozwój zawodowy, proces ten musi być bardziej zindywidualizowany i bardziej uwzględniać zaangażowanie pracowników. Cele związane z rozwojem mogą być osiągnięte dwutorowo:

- Jedna droga prowadzi przez koncentrowanie uwagi na indywidualnym rozwoju poszczególnych członków organizacji.
- Druga droga wiedzie przez prowadzenie systematycznego programu rozwoju całego potencjału społecznego firmy.

Indywidualny rozwój zakłada inwestowanie przede wszystkim w kwalifikacje specjalistów, którzy mają być liderami zmian w organizacji, jak również osobami, które odegrają kluczowe znaczenie w życiu organizacji. Cały program rozwoju potencjału tkwiącego w zasobach ludzkich organizacje traktują jako obiekt oddziaływania nie tylko na jednostkę, ale na cały zespół pracowniczy. Proces rozwoju zawodowego rozpoczyna się w momencie podjęcia pracy, a kończy z chwilą odejścia pracownika. W takich przypadkach organizacje dostrzegają wagę funkcjonowania rozwoju personalnego, starając się świadomie nim kierować i kształtować go. Działania składające się na rozwój pracowników obejmują:

- planowanie rozwoju pracowników,
- ocenę kadry,
- doskonalenie pracowników,
- przemieszczenia organizacyjne zasobów kadrowych,
- integrowanie społeczne i organizacyjne kadry.

¹ Z. Bauman, *Kariera. Cztery szkice socjologiczne*, Iskry, Warszawa 1965, s. 10.

² Ibidem, s. 14.

³ A. Kwiatek, *Czynniki mechanizmu awansu zawodowego kobiet w krajach Unii Europejskiej*, [w:] *Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania zarządzania międzynarodowego*, red. F. Byłok, R. Janik, Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2007, s. 169.

Jednakże tempo i kierunek rozwoju karier w dużej mierze zależy od szeregu czynników, może posiadać dużą zmienność. Jednym ze znaczących elementów jest specyfika środowiska pracy, tak więc rozwój zawodowy ściśle wiąże się z adaptacją zarówno społeczną (do środowiska społecznego), jak i zawodową (związaną z daną profesją czy bezpośrednim stanowiskiem pracy).

Pojęcie kariery w literaturze jest ujmowane wielowymiarowo i tak też w związku z tym bywa definiowane. Zdaniem D.T. Halla kariera sprowadzona została do czterech charakterystycznych ujęć:

- określona profesja, zwód – w tym sensie kariera dotyczy tylko tych zawodów, w których jasno określona jest ścieżka rozwoju zawodowego, wytyczona następstwem stanowisk; kariera dokonuje się tu przez kumulację wiedzy i umiejętności, z góry określoną wymogami kolejnego stanowiska;
- awansowanie – tutaj kariera jednostki dokonuje się poprzez kolejne stanowiska w strukturze organizacyjnej;
- sekwencja prac wykonywanych przez jednostkę w toku jej życia zawodowego – oznacza indywidualny wzorzec kolejno wykonywanych prac i jest atrybutem wyłącznie pracujących jednostek;
- sekwencja doświadczeń jednostki związanych z pełnioną rolą, kluczowe w tym ujęciu jest doświadczenie⁴.

Etapom kariery odpowiadają poszczególne fazy, tożsame z cyklami życia człowieka, wraz z dominującymi w nich potrzebami. I tak wzorcowym przebiegiem kariery zawodowej jest taki, w którym na poszczególnych etapach rozwoju zawodowego człowiek zaspokaja potrzeby typowe dla tego okresu życia. Należy również w tym miejscu podkreślić i wskazać jedno z największych zagrożeń, jakim jest utrata pracy. Niestety oznacza ona wymuszoną przerwę w karierze; jest tym większym zagrożeniem, im dłuższy jest okres pozostawania bez pracy⁵. Kariere zawodową realizuje się w określonej przestrzeni społeczno-ekonomicznej, w której człowiek, doświadczając sukcesów i porażek, kształtuje swoje postawy i zachowania związane z pracą. Wiedza na temat istoty i dynamiki kariery oraz specyficznych problemów występujących w poszczególnych jej etapach jest warunkiem koniecznym skutecznego zarządzania karierą.

Planowanie kariery pracowników to proces, który porządkuje zasoby ludzkie w organizacji pod względem ruchliwości wewnątrz struktury władzy w organizacji. Istotnym jego narzędziem jest wytyczenie ścieżek karier, które to przedstawiają zasady przemieszczania się pracowników w obrębie danej organizacji pomiędzy poszczególnymi stanowiskami pracy.

Podstawowe elementy wyróżnione w ścieżce kariery to:

- poziomy (etapy) kariery,
- wymagane kompetencje na poszczególnych etapach,
- planowany okres przejścia z niższego na wyższy poziom w hierarchii organizacji.

⁴ A. Miś, *Kształtowanie karier w organizacji*, [w:] *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Tworzenie kapitału ludzkiego organizacji*, red. H. Król, A. Ludwiczynski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 477.

⁵ A. Poczowski, *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, PWE, Warszawa 2007, s. 307.

Ścieżki kariery w organizacji mogą być rozpatrywane pod względem dwóch aspektów: kariera pracownicza lub kariera ekspercka. Pierwszy z nich może być przypisany wyłącznie pracownikom obejmującym bądź kandydującym na kierownicze stanowiska. Pracownikom specjalizującym się w realizowaniu określonych funkcji w danym obszarze organizacji (za wyłączeniem funkcji kierownictwa) przypisywana jest ścieżka kariery eksperckiej⁶.

Zarządzanie karierami w organizacjach rozumieć można jako proces planowania i monitorowania celów strategii odnoszących się do kariery poszczególnych pracowników. Optymalny model zarządzania karierą powinien stwarzać pracownikowi możliwość samodzielnego opracowania ścieżek własnego rozwoju zawodowego, organizacja zaś powinna stworzyć pracownikowi takie warunki rozwoju, aby uwzględnić własne potrzeby i możliwości w tym zakresie⁷. Opracowanie indywidualnych koncepcji rozwoju zawodowego wymaga prowadzenia autoanalizy i autooceny, a w konsekwencji – wypracowania osobistych planów rozwoju. Przedmiotem analizy i oceny powinny być szeroko rozumiane umiejętności pracownika, z uwzględnieniem mocnych i słabych stron jego potencjału pracy. Pełna zgodność organizacyjnych i indywidualnych celów pracowników stanowi model raczej idealny, do którego należy dążyć. Jednak z praktyki wiadomo, że występuje wiele przeszkód, które utrudniają osiągnięcie zgodności pomiędzy życzeniem pracownika a możliwościami, jakie daje przedsiębiorstwo. Często bowiem jest tak, że błędna ocena potencjału rozwoju stanowi kolejną z przyczyn rozbieżności między celami przedsiębiorstwa a celami pracownika w odniesieniu do karier zawodowych. Poza tym należy pamiętać, że pracownicy mogą mieć odmienne cele, które często zmieniają się pod wpływem różnych czynników. W konsekwencji prowadzi to do tego, że przedsiębiorstwo realizuje indywidualne planowanie karier zawodowych głównie dla personelu zarządzającego na wyższych szczeblach.

Mówiąc o zarządzaniu ścieżką karier, nie sposób jest pominąć tematu, jakim są etapy w planowaniu kariery i ścieżki kariery. Wielu pracowników zastanawia się, co będzie robić za kilka lub kilkanaście lat, dokąd dojdą w hierarchii służbowej. Zastanawiają się również, co zrobić, by osiągnąć zgodny z ich aspiracjami szczebel. Jest to forma indywidualnego myślenia o karierze, która powinna być wsparta działaniami ze strony organizacji w postaci planowania kariery pracownika. Przez ścieżkę kariery rozumie się sekwencję kolejnych stanowisk, jakie musi objąć jednostka, aby dojść do stanowiska zgodnego z jej aspiracjami. Obydwa procesy planowania kariery i ustalania ścieżki kariery są ze sobą powiązane. Planowanie obejmuje identyfikację środków, przy pomocy których można osiągnąć punkt docelowy. Ścieżka kariery jest jednym ze środków do osiągnięcia celu⁸.

⁶ A. Kmiecik, W. Pietrowski, *Znaczenie kariery pracowniczej w funkcjonowaniu organizacji*, „Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae”, R. 13, nr 2/2009, Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy Jana Kochanowskiego w Kielcach, Kielce 2009, s. 77.

⁷ A. Pochtowski, *Zarządzanie zasobami ...*, op. cit., s. 316.

⁸ L. Zbiegień-Maciąg, *Kultura w organizacji. Identyfikacja kultur znanych firm*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 62.

Tradycyjne ścieżki kariery pokazują przesuwanie się pracownika w górę w ramach zawodu lub funkcji. Tego typu ścieżki można określić jako ścieżki kariery pionowej. Każde stanowisko jest kolejno osiągnięte, gdy pracownik w opinii firmy zgromadzi niezbędne doświadczenie i umiejętności. Alternatywą dla tradycyjnych ścieżek jest oparcie ścieżki na rzeczywistych możliwościach i indywidualnych preferencjach pracownika. Ścieżki kariery zatem:

- Mogą obejmować przesunięcia we wszystkich kierunkach: w górę, w poziomie i w dół.
- Powinny odpowiadać zmianom w potrzebach firmy i elastycznie uwzględniać możliwości pracownika.

Kryterium zajęcia każdego stanowiska na ścieżce kariery powinno być nabyciem nowych umiejętności i doświadczenia praktycznego czy spełnienia innych specyficznych wymagań⁹.

O awansie decydować mogą regulacje wewnątrz firmy, jak również rodzaj struktury organizacyjnej. Jeżeli w organizacji jest możliwy awans, to zapewne aby go osiągnąć, trzeba będzie spełnić określone merytoryczne kryteria. Przebieg takiego awansu uzależniony byłby od szeroko pojmowanych kwalifikacji kandydata i konfrontacji z wymogami danego stanowiska, jak również od oceny dotychczasowego przebiegu i rezultatów jego pracy¹⁰. Samo wytyczenie drogi awansu czy ścieżek karier nie gwarantuje wykwalifikowanych zasobów ludzkich. Dlatego też ważna jest rola komórek odpowiedzialnych za procesy kadrowe, by:

- dobrze rozpoznawały potrzeby kadrowe w organizacji,
- dostosowały potrzeby i aspiracje pracownika do potrzeb i oczekiwań kadrowych organizacji,
- doradzały pracownikom w kwestii kariery,
- pomagały w rozwoju zawodowym poprzez stwarzanie możliwości dalszej edukacji, szkoleń.

Dobrze opracowana ścieżka karier przynosi dla organizacji korzyści w postaci wyższych kwalifikacji pracowników, lepszego dopasowania do ich zainteresowań w stosunku do wykonywanej pracy oraz większej satysfakcji skutkującej dobrą efektywnością i wydajnością pracowników.

Kryteria ścieżki kariery w instytucji finansowej

W opracowaniu przedstawiono wyznaczniki karier na przykładzie jednej z instytucji finansowych posiadających strukturę organizacyjną placówek sprzedażowych, która w 2009 roku przeszła zmianę nomenklatury stanowisk. Celem było unowocześnienie nazw w celu wzmocnienia wizerunku firmy oraz podniesienie satysfakcji z pracy wśród pracowników. Dokonanie takich zmian miało za cel uporządkowanie ścieżek awansów, a wraz z tym wprowadzenie jednolitych zasad zarządzania karierą. Kwestie tę precyzyjnie regulują przepisy wewnętrzne, które określają, kiedy i po spełnieniu jakich warunków będzie można zastosować zmianę

⁹ Ibidem, s. 65.

¹⁰ A. Kwiatek, *Czynniki mechanizmu ...*, op. cit., s. 173.

stanowiska na wyższe w hierarchii. Dla każdego z tych miejsc pracy firma stworzyła opis stanowiska, w którym zawarty jest cel istnienia stanowiska, zadania i obowiązki, uprawnienia do systemów informatycznych, zakres odpowiedzialności, a także wymogi kwalifikacyjne. Można jednocześnie zauważyć pewną powtarzającą się zależność w odpowiedzialności na wymienionych stanowiskach. Pracownicy bez względu na charakter wykonywanej przez siebie pracy, stosując się do procedur odpowiedzialności, muszą przestrzegać:

- zasad bezpieczeństwa informacji i przetwarzania danych osobowych oraz procedur i instrukcji Zintegrowanego Systemu Zarządzania;
- chronić aktywa firmy przed utratą, nieuprawnionym dostępem lub ujawnianiem danych;
- przestrzegać przepisów prawa.

W tabeli 1 przedstawiono wymogi kwalifikacyjne niezbędne i pożądane dla objęcia stanowiska opiekuna i starszego opiekuna finansowego. Do zajęcia tego typu stanowisk wystarczy wykształcenie średnie i minimalny, bo roczny, okres doświadczenia zawodowego.

Tabela 1. Wymogi kwalifikacyjne dla stanowiska opiekun i starszy opiekun finansowy

Wymogi kwalifikacyjne		
Wymogi kwalifikacyjne:	Niezbędne:	Pożądane:
Wykształcenie	Średnie	Wyższe
Wiedza specjalistyczna	Problematyka kredytów detalicznych i usług finansowych	
Doświadczenie / czas pracy wymagany na stanowisku	1 rok praktyki w branży finansowej	2 lata praktyki w branży finansowej
Inne kursy/szkolenia	Rozpoznawanie polskich znaków płatniczych Szkolenia antynapadowe	-
Cechy osobowości / umiejętności	Komunikatywność Umiejętność prezentacji usług Umiejętność rozwiązywania problemów Odpowiedzialność Nastawienie na wynik Przestrzeganie przepisów i zasad Zaangażowanie Jakość i terminowość realizowanych zadań	

Źródło: Opracowanie na podstawie wymogów kwalifikacyjnych w badanej instytucji

W tabeli 2 przedstawiono wymogi kwalifikacyjne dla osób aplikujących na stanowisko doradcy. Na tym szczeblu hierarchii wymagane jest wykształcenie wyższe oraz minimum roczne lub dwuletnie doświadczenie zawodowe. Jak wykazały badania, często zdarza się, że stanowisko to obejmują pracownicy w drodze rekrutacji zewnętrznej. Pomija się w awansie osoby z wewnątrz instytucji, zajmujące szczeble niższe, pomimo iż posiadają wymagane doświadczenie i staż. Nierzadko to na

te osoby spada obowiązek szkolenia adaptacyjnego nowego pracownika. Jak określają to ludzie pracujący w badanej instytucji: „sytuacja taka jest paradoksalna, gdyż przyuczamy do pracy osoby o większych uprawnieniach systemowych, mające większy zakres obowiązków i będące zastępcami kierownika oddziału w razie jego nieobecności”.

Tabela 2. Wymogi kwalifikacyjne dla doradcy finansowego

Wymogi kwalifikacyjne		
Wymogi kwalifikacyjne:	Niezbędne:	Pożądane:
Wykształcenie	Wyższe	Wyższe o profilu ekonomicznym, zarządzania, finansów, pokrewne
Wiedza specjalistyczna	Problematyka kredytów detalicznych i usług finansowych Znajomość zasad pracy oddziału Znajomość rynku lokalnego	Problematyka kredytów gospodarczych
Doświadczenie / czas pracy wymagany na stanowisku	1-2 lata praktyki w branży finansowej	3 lata praktyki w branży finansowej
Inne kursy/szkolenia	Rozpoznawanie polskich znaków płatniczych Szkolenia antynapadowe	-
Cechy osobowości/umiejętności	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Świadomość biznesowa ▪ Komunikatywność ▪ Umiejętność prezentacji usług ▪ Umiejętność przekazywania wiedzy ▪ Umiejętność podejmowania decyzji ▪ Umiejętność rozwiązywania problemów ▪ Przyjmowanie odpowiedzialności 	

Źródło: Opracowanie na podstawie wymogów kwalifikacyjnych w badanej instytucji

W tabeli 3 przedstawiono wymogi kwalifikacyjne dla kierownika oddziału, jako kierownika niższego szczebla w ujęciu strukturalnym organizacji jako całości. Jak wypowiadali się pracownicy badanej instytucji, w tym przypadku również często dochodzi do nieprawidłowości związanych z pominięciem pracownika o długoletnim stażu i z odpowiednimi kwalifikacjami. Często osoby trafiające na stanowiska bez poznania organizacji od podstaw nie radzą sobie z jej zarządzaniem, gdyż nie znają specyfiki firmy. Szkolenie wstępne, jakie jest przeprowadzane, daje tylko powierzchowny obraz poznawczy.

Tabela 3. Wymogi kwalifikacyjne dla kierownika oddziału

Wymogi kwalifikacyjne		
Wymogi kwalifikacyjne:	Niezbędne:	Pożądane:
Wykształcenie	Wyższe	Wyższe o profilu ekonomicznym, zarządzania, finansów, pokrewne
Wiedza specjalistyczna	Problematyka kredytów detalicznych i usług finansowych Wiedza na temat zarządzania personelem	Znajomość prawa pracy Problematyka kredytów gospodarczych Znajomość lokalnego rynku Prawo jazdy kat. B
Doświadczenie / czas pracy wymagany na stanowisku	2 lata praktyki w branży finansowej	3 lata praktyki w branży finansowej, w tym rok na stanowisku kierowniczym
Inne kursy/szkolenia	Rozpoznawanie polskich znaków płatniczych Szkolenia antynapadowe	-
Cechy osobowości/umiejętności	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Świadomość biznesowa ▪ Umiejętność planowania ▪ Umiejętność delegowania ▪ Umiejętność podejmowania decyzji ▪ Umiejętność rozwiązywania problemów ▪ Przyjmowanie odpowiedzialności ▪ Umiejętność koordynacji i motywacji ▪ Umiejętność kontroli i nadzoru 	

Źródło: Opracowanie na podstawie wymogów kwalifikacyjnych w badanej instytucji

Należy również zwrócić uwagę, że badana instytucja finansowa, jak większość organizacji, raz w roku dokonuje ocen pracowniczych. Sfery oceniane to: znajomość organizacji, zaangażowanie, komunikacja interpersonalna, współpraca, organizacja pracy własnej, odpowiedzialność, podejmowanie decyzji i rozwiązywanie problemów. Na podstawie oceny przełożonego i samooceny osoby ocenianej dokonuje się konfrontacji, po której pracownik kierowany jest na szkolenia. Szkolenia proponowane przez firmę są profilu ogólnorozwojowego, dotyczą rozwoju osobistego i rozwoju zawodowego. Jest to jedyny typ szkoleń organizowany raz w roku dla pracowników przez zewnętrzną firmę szkoleniową. Wprawdzie istnieją również szkolenia e-learningowe, ale związane są z nabyciem wiedzy na temat nowo wdrażanego produktu. W odczuciu pracowników są to szkolenia mało efektywne i zrealizowane dla samego „odhaczenia” w systemie. Oczywiście jakość szkolenia przekłada się na praktykę, która często pozostawia wiele do życzenia.

Podsumowanie

W badanej instytucji finansowej istnieje możliwość awansu i rozwoju zawodowego; oferuje ona swoim pracownikom szkolenia zawodowe i kursy e-learningowe. W instytucji jest opracowany system ścieżek karier, choć nie wszyscy pracownicy są z nim zaznajomieni. Sytuacja ta podyktowana jest dużą rotacją wśród pracowników oddziałów i małą orientacją w temacie omawianego zagadnienia. Pracownicy badanej instytucji finansowej uważają, że o awansie decydują w dużej mierze *doświadczenie zawodowe* i *staż pracy*. Niestety wypowiadali się też, że awans zawodowy uwarunkowany jest *znajomościami* i *układami*. Omawiana instytucja finansowa ogólnie oceniana jest jednak pozytywnie przez swoich pracowników, co wpływa na jej wizerunek. Postrzegana jest przez nich jako dbająca o swoich pracowników, przywiązująca dużą wagę do rozwoju zawodowego, poziomu kwalifikacji i profesjonalizmu, jakim są nacechowani.

Literatura

1. Bauman Z., *Kariera. Cztery szkice socjologiczne*, Iskry, Warszawa 1965.
2. Kmiecik A., Pietrowski W., *Znaczenie kariery pracowniczej w funkcjonowaniu organizacji*, „Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae”, R. 13, nr 2/2009, Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy Jana Kochanowskiego w Kielcach, Kielce 2009.
3. Kwiatek A., *Czynniki mechanizmu awansu zawodowego kobiet w krajach Unii Europejskiej*, [w:] *Ekonomiczne i społeczne uwarunkowania zarządzania międzynarodowego*, red. F. Byłok, R. Janik, Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2007.
4. Miś A., *Kształtowanie karier w organizacji*, [w:] *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Tworzenie kapitału ludzkiego organizacji*, red. H. Król, A. Ludwicyński, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
5. Poczowski A., *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, PWE, Warszawa 2007.
6. Zbiegień-Maciąg L., *Kultura w organizacji. Identyfikacja kultur znanych firm*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.

CAREER MANAGEMENT IN FINANCIAL INSTITUTIONS

Abstract: The following elaboration analyzes the course of careers and opportunities that one of the financial institutions offers its employees. Human resource planning and especially taking care of their professional development and the possibility of promotions are for today's organizations key problem. In conditions of fierce competition, especially in the financial services sector, these must be aware that not only the importance of the size of human resources and multitude of offered services matters, but above all the quality and attitude towards the work of its employees.

Keywords: professional career, development, career planning



THE SPECIFICITY OF THE RECIPIENT OF IT SERVICES – EXAMPLE OF AIRPORT

Jolanta Urbańska, Krzysztof Ratman

Politechnika Częstochowska
Wydział Zarządzania

Abstract: The paper concentrates on presenting the range of actions undertaken by the enterprise to fulfill the market niche by an IT company. The main goal of the researched enterprise is to create and sell the IT programs for the airports. The main idea of mentioned programs is to make the air traffic more efficient.

Keywords: airport, competition, infrastructure, IT services

History and legal form of Rzeszow-Jasionka Airport

Location and transport

Rzeszow-Jasionka International Airport is located 10 km from the center of the Rzeszow city. National road no. 9, the A4 motorway and express road no. 19 are located nearby. Rzeszow airport can be reached by adjusted bus lines whose timetable is adapted to aircraft scheduling and traveling comfort. Stop at the airport is located on the passenger terminal, in the center of Rzeszow in the vicinity of the bus station and the Central Railway Station. For the convenience of travelers Port does not charge parking fees. Rzeszow-Jasionka is very well located geographically. It has the largest number of flying days of the year, and the approach road is flat and there are no natural barriers.

Infrastructure

The airport is located on an area of over 650 hectares. Airport is equipped with navigational equipment and lighting (the system precision approach category I - ALPA-ATA system, visual glide slope indicator PAPI and ILS system, which allows precise approach. Airport systems allow for the adoption of aircraft equipped with appropriate systems, even in difficult weather conditions.

International Airport Rzeszow-Jasionka is farthest to the south-east airport in Poland. It gives it a chance to develop not only the airport but also the region. On May 8, 2012 the passenger service was transferred to the New Passenger Terminal, which as the most anticipated investment was opened after 15 months of

construction. Completion of the investment significantly changed the image of Rzeszow-Jasionka Airport. The new terminal plays a departure-arrival function, which supports the technical and commercial infrastructure. The new terminal consists of three floors above ground and one floor beneath the ground. New Terminal throughput currently is 720 passengers per hour. However, it allows passage of almost 1 400 passengers per hour, which translates into a maximum annual capacity of 1.8 million in the number of passengers a year¹.

Air Traffic Control Centre was established at the airport. The cost of the construction was PLN 24 million. This investment has been made by the Polish Air Navigation Services Agency². Formal completion of the air traffic control tower dates back to August 2, 2012. Control tower is equipped with the most modern air traffic control equipment. The tower began to operate on September 20, 2013.

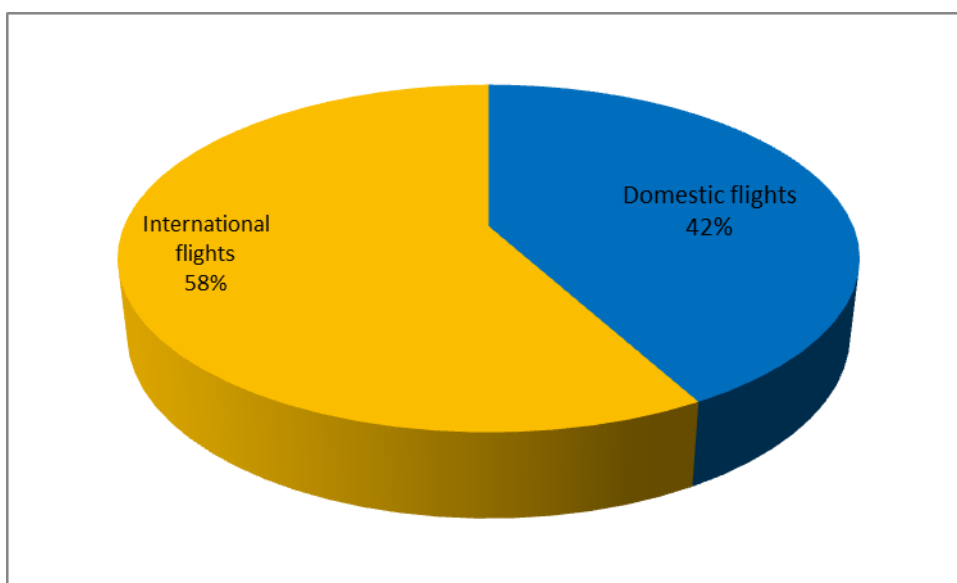


Figure 4. The structure of domestic and international flights

Source: Self-elaboration

Although the number of international connections (36) is much greater than the number of domestic connections, the number of flights (26) is not significantly higher. The number of domestic and international flights have been presented in figure 1.

The number of flights to various airports is shown in figure 2.

¹ <http://www.nowiny24.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=/20120418/RZESZOW/120419522> (14.08.2014).

² http://www.pata.pl/?lang=_pl&opis=wi%EAcej&id_, (12.08.2014).

<http://stary.naszdziennik.pl/index.php?typ=po&dat=20090210&id=po46.txt> (12.08.2014).

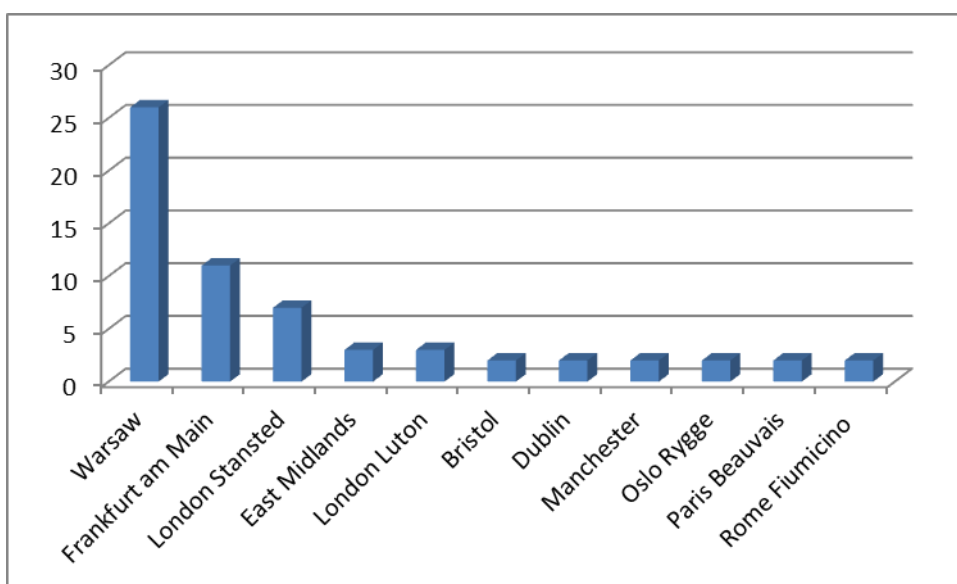


Figure 5. Number of flights to particular airports

Source: Self-elaboration

Percentage share of airlines is presented on the figure 3.

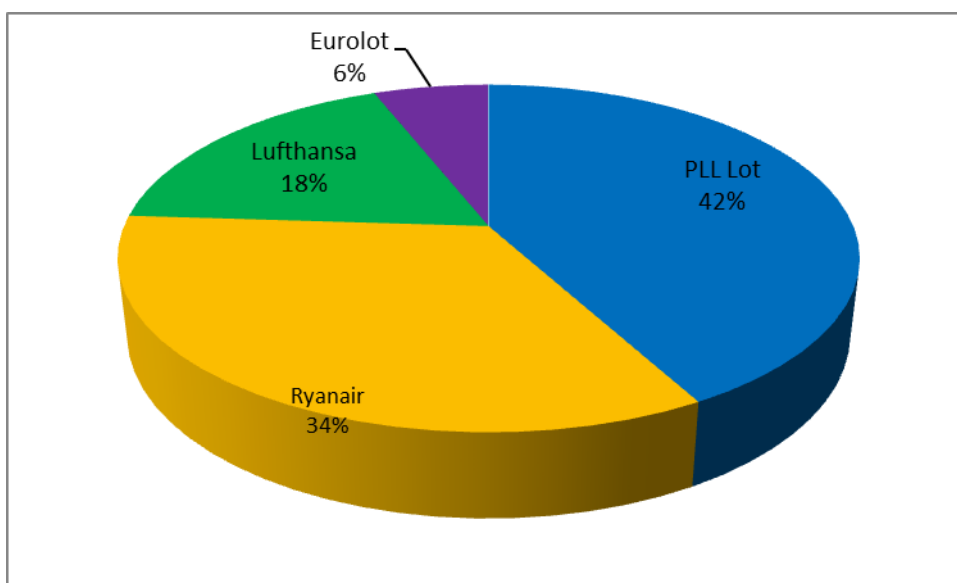


Figure 6. Share of airlines in the number of flights

Source: Self-elaboration

Dynamics of flight operations is illustrated on the figure 4.

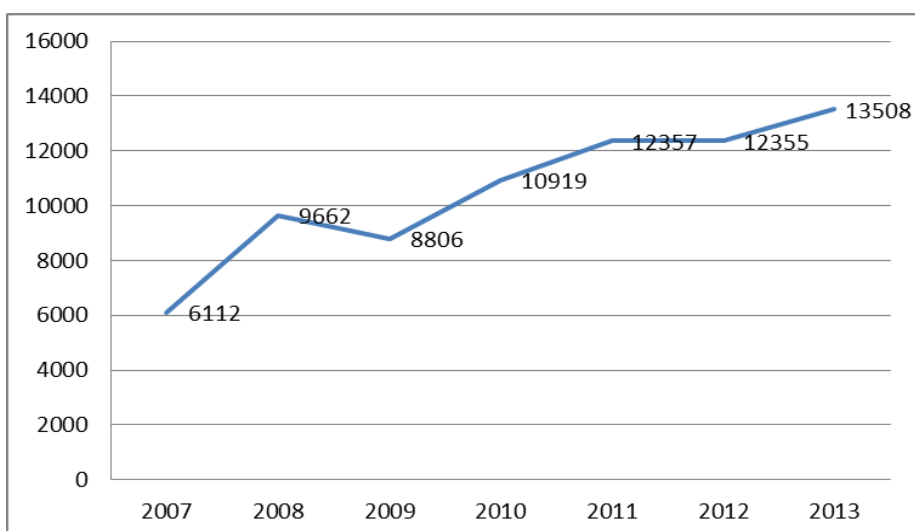


Figure 7. Number of flight operations between 2007-2013

Source: Self-elaboration

The development of international airport in Rzeszow can be also observed by studying the number of passengers that the airport served. In 2007, the number varied between four and six hundred passengers in the month. Starting with four hundred people in the winter months to six hundred in the period from spring to autumn, where the peak came in for the holiday season. The number of passengers traveling in certain months can be found in a figure 5.

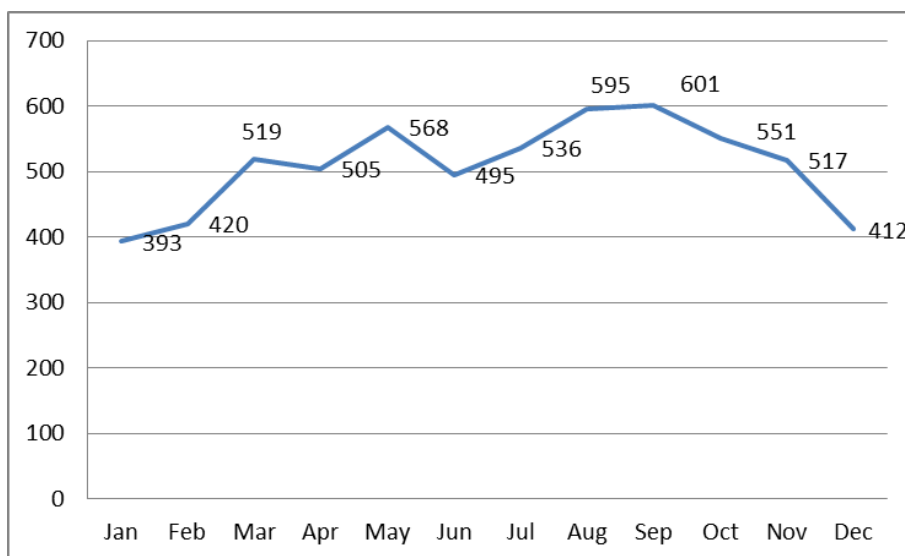


Figure 8. Number of passengers in 2007

Source: Self-elaboration

The specificity of the offer for the airport-efficient rules for personal sale

According to legal regulations, each new software, and especially the one introducing innovative solutions has to be approved³, which forces the IT companies to develop knowledge of rules and laws concerning Airports and Civil Aviation. It requires also specialized measures of personal selling - convincing policy-makers (showing the benefits - reduction of expenses) to take the effort to obtain the consent of the President of the Civil Aviation Authority to make changes in the computer system. Each introduced software for airport must meet and must be based on safety requirements applicable to all Airports, which, due to their specificity are subject to specific safety conditions, which are referred in the Polish, EU and international regulations. Events in the US in 2001 tightened safety requirements for airports and air traffic. Moving around the separated Airport areas requires permits and detailed control every time a person enters the airport. All these restrictions hinder getting knowledge of issues related to the operations and problems of airports. Obtaining permission to enter the so-called "sterile zone" requires from an IT company representative extraordinary interpersonal skills and activities based on recommendations. Very often, in the case of a helpdesk service, specialists must have access to the airport servers, and it requires a constant pass, which is issued after such person's criminal record is checked and personal control in each case, the list of tools brought to the safety zone, skills, behavior and movement in an isolated area. Airport is a special place when it comes to safety requirements, one can not take a shortcut or bypass procedures, and thus acquiring knowledge on the functioning of airports, information systems in use, its modernity and functionality, which is the basis for further improvements need to be based on confidence supported by formal prerequisites.

The choice of alternative solutions

Representative who knows the needs of the client should provide him a specific offer or product. However, it is worth to prepare alternative solution, because usually a representative has the opportunity to meet customer needs in several ways. Limited choice of actions can result in the resignation of the purchase of goods. Note, however, that the choice should not be too large otherwise it may cause decision trouble, i.e. decision puzzle. Three is considered as the magic

³ The draft Regulation of the Minister of Transport, Construction and Maritime Economy on the approval of procedures and changes in functional systems defines the administrative procedure for the information provided to the President of the Civil Aviation Authority on planned changes to functional systems, referred to in the above Regulation No 1034/2011, by the persons referred to in art. 128b, paragraph 1 of the Act - Aviation Law. It has been settled that the transfer of this information will be in writing and will follow after the determination of schedule changes by the entity indicated in the Act. It was agreed that the President of the Civil Aviation Authority may request additional data, if on the basis of previously provided information it is not possible to determine the impact of changes on the security of functional systems.

number in sale. This gives sufficient number to choose from and does not cause the decision-making inertia⁴.

Price

Keep in mind that the first given by a representative price is the price to which the customer will refer. Therefore, it is good to begin with a higher price because it is easier to adapt to the client's portfolio down than up. Contrast rule works here. This means that with respect to the first price the customer will have a sense of savings. If possible, the price should be given at the end of the presentation. The idea is to provide a product or service in such a positive way that when prices are shown, the client is already convinced of its value and the benefits that flow from its purchase⁵.

Flexibility

The aim of the presentation is not to show all the features and benefits of the product, or service, but to focus on what is beneficial to the customer concerned. Be careful not to fall into a rut. Do not convince the customer to what it really is not interesting or is completely unsuitable, and only distracts the customer from the crucial points⁶.

Competition is ... a friend

When a client asks for the competition, the representative should answer that competition has good offer, but customers choose solution to his company because it has unique qualities that distinguish its product or service from the competition⁷.

Submitting only real promises

Representative can not promise something he can not do. Often it happens that the credibility that is difficult to earn, can be lost in not important matters. This can determine whether the customer decides to choose offer of the representative, or another company. The representative should be fully trustworthy, and should keep their promises even in the smallest matters⁸.

Client's reservations - the way to continue to seek solutions.

Regardless of how well a representative will lead the presentation and recognize the needs of the customer, he can always face his objections. During the presentation, the client wonders and may have questions or concerns.

⁴ J. Gut, W. Haman, *Handlowanie to gra*, Helion, Gliwice 1999, p. 98.

⁵ Ibidem.

⁶ Ibidem.

⁷ Ibidem.

⁸ Ibidem.

Representative can not ignore them. He should answer all questions of the customer⁹.

Bermuda Triangle Method

Bermuda triangle method is based on careful listening to all reservations of client. It is also important to show the customer interest, no matter how absurd he is in his allegations. Customer must feel listened to, must have also feel that the representative is on his side. The customer must show understanding of his emotions, even if the representative disagrees with him. It is a question of understanding the genesis of the reservation. In this regard, representative must ask the right questions, so that the client opens up before him and reveals the real reason for the complaint. The sale will end only if all doubts and objections are explained and solved. Skillful dealing with complaints is nothing else but a preparation for the finalization of a positive meeting¹⁰.

Other ways to counter the claims of the customer:

- Indirect negation - means to virtually agree with the client and then to counter-acting allegations "yes ... but ..."
- bumerang - is transforming objections to the cause, so as to speed up the decision to purchase,
- compensation method is to present the best point of the offer, as a counter to the objections¹¹.

IT services for airports

"In the pervasive atmosphere of economic crisis and chaos in the market of air operations, decision-makers should refer to the IT technology as a broad-based tool to achieve favorable economic results of port operations and for the rise of competitiveness in an increasingly difficult market of operating passenger and freight flights"¹². Improving economic efficiency of airports is possible to achieve through a reduction in operating costs, not forgetting to increase the quality of passenger service (individual and freight).

Nati Gate system was introduced in Rzeszow airport in 2013. Its aim is to increase safety during ticket and passport check by controlling passengers allowed into the security zone. Ultimately, it is designed to replace a man in the process of passenger identification. In the implementation of the Nati Gate system, the most important issue is the fact that while the level of safety is increased, the time of check-in remains unchanged. An important element of the Nati Gate system is a possibility of elimination of human error as a result of negligence, lack of technical possibilities, or a worse day of the person responsible for the clearance, impaired concentration, and also disease. The system has no worse days, regardless of the weather.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ G. Kaser, *Training International*, Glarus, Krakow 1995, p. 146.

¹² R. Rymer, *Lotnisko pl.*, Sygnity, 2012, p. 1.

After implementing the Nati Gate system at the International Airport Rzeszow-Jasionka it turned out that significantly more signals that unauthorized persons wanted to get to the safety zone have been reported. If a passenger is for example on the list of dangerous people, the system will immediately report such information to the sterile zone service. The service has the ability to react, e.g. in the form of increased, more precise control of such passenger. It may even require personal control. This approach allowed for an increased level of security. System solutions also offer unique functionality of real-time information about the number of passengers of individual departures, which have passed through the security check at the time. It is also possible to check the hour of a passenger check-in. This can help, for example in case of theft. Service checks what time passengers passed the ccheck-in and exclude from the circle of suspects passengers who did it after the theft. This greatly reduces the amount of non-suspects, consequently, the time to resolve the case. So, indirectly, the system also affects the punctuality of passenger traffic. Cooperation with automatic gates significantly accelerates passenger service and reduces its costs by reducing the number of employees needed to handle the passengers. Ultimately, the system will be completely maintenance-free.

Everything that happens from the first contact with the customer, to ongoing technical support represents a whole process of sale - personal selling focused on identifying and satisfying customer needs, supported by high-quality, specialized after-sales service. The ability to identify and create customer needs and find solutions that satisfy those needs is important. In contrast to traditional retail, discussed sales process does not end when the contract is signed. In the case of software, only then the process really begins. Since the signing of the contract requires a continuous contact with the customer. When creating software client shall make any comments as to its operation and functionality. These changes are introduced, even if it completely changes the initial findings as to the functionality of the software.

In order to build long-term relationships with customers, after-sales service is very important. In the case of software, after-sales service is associated with constant contact of customer with technical support. When it comes to software dedicated for airports it is of strategic importance. This kind of niche activity, carries a very big chance:

- high specialization "sewing tailored programs",
- the opportunity to learn the whole market, to achieve market leadership.
- This is also connected with many dangers:
- in the case of customer dissatisfaction with a product or service, information about the unfairness of the company very quickly reaches all existing and potential customers,
- very limited market

Conclusions

However, in an era of continuous development of airports, new technologies, increasing needs, the need for, among others, increased security and improved passenger service, the demand for such specialized services will continue to grow.

Literature

1. Gut J., Haman W., *Handlowanie to gra*, Helion, Gliwice 1999.
2. <http://stary.naszdziennik.pl/index.php?typ=po&dat=20090210&id=po46.txt>
3. <http://www.nowiny24.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=/20120418/RZESZOW/120419522>
4. http://www.pata.pl/?lang=_pl&opis=wi%EAcej&i
5. Kaser G., *Training International*, Glarus, Krakow 1995.
6. Regulation No 1034/2011, by the persons referred to in art. 128b, paragraph 1 of the Act - Aviation Law.
7. Rymer R., Lotnisko pl., Sygnity, 2012.

SPECYFIKA ODBIORCY USŁUG IT – PRZYKŁAD LOTNISKA

Streszczenie: W pracy skoncentrowano się na przedstawieniu zakresu działań podejmowanych przez przedsiębiorstwo z sektora IT w celu wypełnienia niszy rynkowej. Głównym zadaniem badanego przedsięwzięcia jest stworzenie i sprzedaż programów IT dla portów lotniczych. Główną ideą wymienionych programów jest, aby ruch lotniczy można było organizować w sposób bardziej wydajny.

Słowa kluczowe: infrastruktura, konkurencja, port lotniczy, usługi IT



SOCIAL CRM JAKO DETERMINANTA ROZWOJU PRZEDSIĘBIORSTW

Karina Kaszyca, Jacek Zacharski

Politechnika Częstochowska
Wydział Zarządzania

Streszczenie: Rozwój Internetu spowodował rozwój social mediów. Portale społecznościowe, które w swoich grupach skupiają nie tylko osoby fizyczne, ale także przedsiębiorstwa, prześcigają się w zabiegach ułatwiających komunikację czy nawiązywanie kontaktów. Stosowane metody polegają na dialogu między partnerami oraz umożliwiają sprawną ocenę produktu czy usługi. Treści, które dostają się do obiegu, są przeważnie niecenzurowane i w związku z tym wyrażają obiektywne uwagi konsumenta. W biznesie jest to niezwykle ważne, ponieważ przedsiębiorca otrzymuje natychmiast *feedback* na temat produktu czy usługi. Social media posiadają wiele zalet, przede wszystkim szybkość przekazu informacji, niewielkie koszty związane z funkcjonowaniem czy rozpowszechnianiem reklam. Pozwalają nawiązać kontakt z klientem i zdobyć jego zaufanie. Każde przedsiębiorstwo szuka sposobu, aby jak najlepiej i jak najskuteczniej zorganizować proces sprzedaży i obsługi klienta. Przedsiębiorca stara się możliwie szybko reagować na otoczenie. Artykuł porusza zagadnienia dotyczące wpływu social mediów na wynik sprzedaży oraz rozwój marketingu.

Słowa kluczowe: CRM – *Customer Relationship Management*, relacje z klientem, social media, zarządzanie przedsiębiorstwem

Wprowadzenie

CRM (ang. *Customer Relationship Management*), czyli zarządzanie relacjami z klientem, nie może być postrzegane tylko na płaszczyźnie technologii. Definicja, która najtrafniej odzwierciedla funkcję CRM w przedsiębiorstwie, mówi: CRM jest to nowa strategia, proces, kultura i technologia biznesowa, która umożliwia organizacjom optymalizację zysków i zwiększenie dochodowości firm poprzez zrozumienie i wyjście naprzeciw potrzebom klientów¹.

System CRM pozwala lepiej poznać potrzeby klientów oraz daje możliwość uszeregowania ich – od klientów kluczowych do tych nieopłacalnych. System ten umożliwia prognozowanie, które obszary w przyszłości mogą przynieść zysk dla przedsiębiorstwa. W ostatnich latach wzrosło zainteresowanie wdrożeniem CRM przez średnie i małe przedsiębiorstwa. Sytuacja rynkowa zmieniła się i to klient dyktuje, co chce kupić i czego potrzebuje. Aby sprostać wymaganiom klientów, przedsiębiorstwa szukają coraz to nowych rozwiązań, które usprawnią komunika-

¹ M. Warwas, *CRM – o co tu chodzi?*, „Modern Marketing” 2000, nr 1.

cję między producentami a konsumentami. Wszystkie te aspekty spowodowały gwałtowny rozwój koncepcji zarządzania relacjami z klientami w aspekcie Social CRM.

Sukces portali społecznościowych, takich jak Facebook, Twitter czy YouTube, sprawiły, że menedżerowie zainteresowali się tym, jak wykorzystać to zjawisko, aby uświadomić konsumenta, rozwinąć informację o produkcie, a w konsekwencji aby wzrosła sprzedaż. Nie ma tygodnia, a nawet dnia, aby nie było debiutu nowych użytkowników na tego typu portalach, również nowe portale pojawiają się zaskakująco szybko. Celem artykułu jest przybliżenie koncepcji Social CRM, zbadanie, czy koncepcja ta jest użyteczna w biznesie oraz jakie ma to przełożenie na sprzedaż.

Perspektywa zarządzania relacjami z klientem

Według Boston Consulting Group w Polsce bardzo mocno rozwija się sprzedaż przez Internet. W roku 2015 wartość gospodarki internetowej sięgnie 77 mld zł (4,1% wartości PKB)². W 2009 roku polska gospodarka internetowa osiągnęła w wartość 35,7 mld zł. Z danych przedstawionych przez Boston Consulting Group wynika, że w 2009 roku udział polskiej gospodarki internetowej był dwukrotnie mniejszy niż w państwach Europy Północnej.

Z ostatnich badań przeprowadzonych przez BCG wynika, że 60% gospodarstw ma w Polsce dostęp do Internetu. Polscy internauci spędzają ok. 14,50 godziny tygodniowo, przeglądając strony internetowe. Aktywnie je przeszukują, biorą udział w dyskusjach czy czatach. Pod tym względem Polska znajduje się w czołówce krajów europejskich. Potencjał dla sprzedaży produktów i usług przez Internet jest ogromny.

Dokonując zakupów w sieci, stanowiących 2,90% handlu detalicznego, internauci oszczędzają około 15% w stosunku do tego, co wydaliby w sklepach tradycyjnych, nawet po uwzględnieniu kosztów wysyłki³. Do produktów najczęściej kupowanych przez Internet należą: kosmetyki, odzież, buty, książki.

Współczesny klient bardzo często nie jest już tylko konsumentem, lecz staje się prosumentem. Innymi słowy – jest to aktywny nabywca, który poszukuje interesujących go marek, a także oczekuje od producentów i usługodawców coraz bardziej spersonalizowanych ofert, którym towarzyszą przyciągające uwagę komunikaty⁴.

Warto zauważyć, że CRM jest częścią składową e-biznesu, która zapewnia lepszą koniunkturę, wywierając pozytywny wpływ na podstawowy przychód⁵. CRM optymalizuje procesy związane z klientem, usprawnia proces obsługi. Systemy CRM w swym założeniu mają stworzyć zasób danych o zjawiskach związanych z kontaktami z dostawcami. Rozwiązania te mają pomóc w głębszym zrozumieniu tego, co i kiedy chcą kupować nabywcy⁶. Internet daje takie możliwości. Klienci

² www.polskainternetowa.pl / raport 09.09.2015 - Raport Boston Consulting, s. 6 (odczyt: 15.10.2015).

³ Ibidem.

⁴ K. Peszko, *Instrumenty marketingu i ich wpływ na zachowania nabywców*, [w:] *Zachowania nabywców*, red. J. Perenc, G. Rosa, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2011, s. 153.

⁵ L. Veros, *CRM – strategia sukcesu*, Teleinfo, Warszawa 2001, s. 19.

⁶ A. Dejnaka, *CRM. Zarządzanie ...*, op. cit., s. 119.

w szybki sposób mają dostęp do stron internetowych, gdzie znajdują się informacje o produkcie. Marketing w aspekcie walki konkurencyjnej w dobie Internetu stał się bardzo wymagający. Od ludzi, którzy go tworzą, menedżerowie oczekują kreatywności, szybkości w działaniu oraz elastyczności względem klienta.

Sprzedawcy są kolejnym ogniwem łączącym klienta z firmą. Ich zadaniem jest zainteresowanie potencjalnego klienta produktem, nawiązanie wtórnego kontaktu i sfinalizowanie sprzedaży. Najczęściej proces sprzedaży rozpoczyna się od działań marketingowych. Następnie przeprowadzony jest szereg działań handlowych skierowanych do wyselekcjonowanej grupy⁷. Techniczna budowa tego modułu CRM jest zazwyczaj projektowana bezpośrednio pod preferencje klienta zamawiającego.

Sukcesem jest, gdy klient po dokonaniu zakupu ponownie wybierze ten sam produkt. CRM umożliwia po transakcji sprawdzenie zadowolenia klienta. Następnie przedsiębiorcy mają możliwość zweryfikować jego potrzeby oraz mogą sprawdzić, czy klient planuje ponownie zrobić zakupy. Mogą także w aktywny sposób zachęcić go do ponownych zakupów. Jeśli klient zaufa sprzedającemu i rozwinie się nic wspólnego porozumienia, cena produktu często schodzi na drugi plan. O tym, czy klient kupi towar, decydują personalne relacje. Budowanie i utrzymywanie kontaktów z klientem po dokonaniu zakupu nosi nazwę *customer care* i w dosłownym tłumaczeniu oznacza długoterminowe budowanie partnerskich relacji między przedsiębiorcą a klientem.

Celem CRM jest dostarczenie klientom tego, czego konkretnie chcą, z uwzględnieniem ich osobistych preferencji. Aby dokładnie zrozumieć potrzeby klienta, zastosowanie tradycyjnych narzędzi marketingu mix już nie wystarczy. Trzeba stworzyć między klientem a organizacją skuteczną platformę komunikacji, która pozwoli wsłuchać się w jego potrzeby oraz poznać motywy jego działania. Dzięki uzyskanym w ten sposób informacjom możliwe jest dokonanie analizy potrzeb konkretnego nabywcy oraz przygotowanie oferty specjalnej spełniającej indywidualne oczekiwania odbiorcy⁸.

Jak podaje firma analityczna PMR, e-handel jest obecnie tym kanałem rynku detalicznego, który notuje stabilną dynamikę wzrostu i według prognoz osiągnie wartość ponad 27 mld zł. Prognozy dla tego rynku są bardzo obiecujące i mówią o podwojeniu jego wartości w przeciągu pięciu lat. Co więcej, na wartość rynku nie wpływają znacząco negatywne informacje na temat kondycji gospodarki czy konsumpcji indywidualnej⁹.

SCMR jako determinanta rozwoju sprzedaży oraz sposób zarządzania marką

W dzisiejszych czasach media społecznościowe odgrywają kluczową rolę w kształtowaniu relacji międzyludzkich. Jak już wcześniej wspomniano, Facebook,

⁷ Ibidem.

⁸ <http://www.technologie.nf.pl/artykul/7614/CRM,2008> (odczyt: 15.10.2015).

⁹ PMR: *wartość rynku e-commerce wzrośnie do 27,3 mld zł w 2014 r.*, „Puls Biznesu” 15.10.2014, dostęp: <http://www.pb.pl/3897192,86597,pmr-wartosc-rynk-u-e-commerce-wzrosnie-do-27-3-mld-zl-w-2014-r> (odczyt: 15.10.2015).

Instagram, Twitter, Nasza Klasa to tylko nieliczne portale, gdzie użytkownicy logują się, zakładają konta i prowadzą w pewnym sensie blog, informując przy tym innych użytkowników o swoich upodobaniach, zainteresowaniach. Zbierając informacje zawarte w social mediach, w łatwy sposób można zbudować profil klienta, aby potem móc zainteresować go produktem. Warto zauważyć, że SCRM pozwala budować trwałe relacje między przedsiębiorstwem a potencjalnym klientem. Standardowy CRM umożliwia tylko jednokierunkowy dialog między klientem a firmą, inicjowany głównie przez przedsiębiorstwo; w przypadku SCRM możliwa jest dyskusja, wymiana poglądów oraz wykorzystanie wszystkich narzędzi (np. forum dyskusyjnego), jakie są dostępne w ofercie social mediów.

Wzrost liczby użytkowników portali społecznościowych powoduje, że śmiało można zaryzykować tezę, iż portale społecznościowe w niezwykle szybki sposób rozwijają i wyznaczają nowy trend w sieci.

Na rynku dostępnych jest wiele firm, które świadczą usługi zbioru danych z portali społecznościowych. Do najczęściej pozyskiwanych informacji należą:

- dane personalne, które dostępne są w profilu użytkownika, np. numer telefonu, imię i nazwisko, adres e-mail;
- dane dotyczące aktywności użytkownika, np. informacje o jego przyjaciółach, informacje o profilach jego znajomych;
- dane uzyskane z postów i wpisów użytkownika, często są to opinie na wybrany temat;
- dane, które są wnioskowane na podstawie blogów oraz wpisów, dotyczą przede wszystkim bieżących danych, np. komentarze bieżących tematów.

W konsekwencji, na podstawie danych zebranych z profilu użytkownika, firmy konsultingowe mogą „szkicować” portret potencjalnego klienta. Uzyskane informacje są pomocne w dopasowaniu kampanii reklamowej, np. wysyłanie newsletterów czy linków promocyjnych.

Jest wiele zalet, które świadczą o przewadze social mediów nad mass mediami. Przede wszystkim łatwość i szybkość działania tego systemu. Informacje przekazywane są w błyskawicznym tempie. Zmienia się także żywotność informacji – w mass mediach informacja pojawia się i w krótkim czasie znika, natomiast w social mediach informacja, którą raz się wprowadzi w obieg, jest prawie niemożliwa do usunięcia. Kolejną ważną zaletą portali społecznościowych jest szybkość docierania informacji – od momentu tworzenia komunikatu do jego publikacji czas jest minimalny. Dodatkową zaletą jest fakt, że treść w żaden sposób nie podlega weryfikacji. Użytkownik pisze i publikuje swoje przemyślenia bez kontroli czy cenzury.

Warto zatem zastanowić się, dlaczego social media tak prężnie się rozwijają? Na pewno najważniejszym czynnikiem, który powoduje, że ludzie logują się na różnego rodzaju portalach, jest nawiązanie nowych kontaktów z innymi użytkownikami oraz utrzymanie kontaktów już istniejących. Niejednokrotnie użytkownicy budują „swoje wirtualne życie”, opowiadając poprzez zdjęcia czy posty, co się w nim dzieje. W ten sposób szukają oni uznania otoczenia, szacunku, a w konsekwencji – przynależności do określonej grupy społecznej.

Wielu menedżerów, obserwując, z jaką szybkością krążą informacje na portalach społecznościowych, zdecydowało się na założenie konta dla swojej firmy. Umieszczają oni na portalach społecznościowych informacje o produktach, aktualnych promocjach czy nowościach, które zamierzają wprowadzić na rynek. Użytkownicy prawie natychmiast otrzymują tę informację. Ten sposób reklamy, oprócz błyskawicznego przepływu treści, generuje praktycznie zerowe koszty.

Social media a działania sprzedażowo-marketingowe przedsiębiorców

Siła, z jaką social media budują relacje między użytkownikiem, potencjalnym klientem a przedsiębiorstwem, jest bardzo duża. Portale społecznościowe typu Nasza Klasa, Facebook czy Twitter zrzeszają miliony użytkowników. Taka grupa ludzi nie mogła zostać niepostrzeżona przez przedsiębiorców. Każdego dnia zmieniają się sposoby informowania potencjalnych klientów – użytkowników portali społecznościowych o produktach lub usługach. Przedsiębiorcy coraz częściej doceniają potęgę portali społecznościowych. Najczęściej social media są wykorzystywane do tworzenia wizerunku marki, sprzedaży oraz akcji reklamowych, budowania potencjalnej bazy konsumentów. Poprzez aktualizację, posty, bieżące informacje użytkownicy portali nieświadomie biorą udział w akcjach marketingowych. Ten typ marketingu można nazwać marketingiem szeptanym. Wokół przedsiębiorstw, które stają się użytkownikami portali społecznościowych, budują się grupy zrzeszające osoby zainteresowane, które być może w przyszłości będą klientem, a póki co obserwują profil. Ten typ aktywności także można zaliczyć do działań marketingowych.

Portale społecznościowe biorą udział w tworzeniu tzw. *customer generated media*, a więc komunikatów oraz informacji tworzonych i wysyłanych przez użytkowników. Dzięki temu przepływowi informacji, który wcześniej był praktycznie jednostronny – od producenta/usługodawcy do klienta, teraz stał się dialogiem. Firmy mogą poznawać opinie i upodobania swoich klientów oraz dostosowywać swoje produkty do ich gustów i oczekiwań¹⁰.

Podsumowując, śmiało można powiedzieć, że w dzisiejszych czasach media społecznościowe powinny być wykorzystywane w marketingu oraz sprzedaży. Liczba ich użytkowników potwierdza, że w łatwy sposób oraz przy minimalnym wkładzie środków pieniężnych można zbudować kampanię reklamową, której zasięg porównywalny jest z kampanią reklamową w telewizji.

Media społecznościowe i ich wykorzystanie w przedsiębiorstwach

Do najbardziej popularnych systemów wykorzystujących social media, które można wykorzystać w przedsiębiorstwie, aby rozwijać system zarządzania wiedzą o kliencie, należą: systemy klasy *Business Intelligence*, systemy typu ERP, systemy klasy CRM (*Customer Relationship Management*), systemy SCM (*Supply Chain Management*). Systemy tej klasy pozwalają gromadzić, systematyzować,

¹⁰ E. Dryjańska, *Social media jako narzędzie w rękach społeczeństwa obywatelskiego na przykładzie organizacji „Avaaz”*, „Global Media Journal. Polish Edition” 2009, No. 1.

porządkować i przechowywać dane. Następnie w razie potrzeby pracownik w łatwy sposób może skorzystać z potrzebnej informacji.

Do podstawowych narzędzi można tutaj zaliczyć:

1. **System e-learningowy** – jest to system, który pozwala dostosować naukę, szkolenia odpowiednio do poziomu pracownika. Umożliwia także obserwowanie postępów w nauce oraz modyfikację szkolenia w toku nauki. System ten pozwala w jasny sposób śledzić postępy oraz osobisty rozwój pracownika.
2. **System wspomagania grupowego** – system ten pozwala na rejestrację postępów, realizacji projektu, który prowadzony jest w różnych krajach. Jest to pewnego rodzaju raport, który przełożonemu daje możliwość obserwacji wyników danego projektu.
3. **System ekspertowy** – jest to system, który wspomaga podejmowanie decyzji.
4. **System zarządzania dokumentacją** – jest to system, który odpowiada za prawidłowy obieg dokumentacji w przedsiębiorstwie. Od momentu wprowadzenia dokumentu w obieg aż do jego archiwizacji.
5. **System sterowania treścią** – system ten dedykowany jest budowaniu i przekształcaniu stron internetowych. Nie jest konieczne, żeby użytkownik znał język programowania. Modyfikacja oraz wybór strony internetowej odbywa za pomocą szablonów. Metoda ta jest prosta i skuteczna. Oszczędza czas i pieniądze. Każdy pracownik przedsiębiorstwa jest w stanie nauczyć się obsługi wyżej wymienionego narzędzia.

Rozwój Internetu sprawił, że przedsiębiorcy coraz chętniej sięgają po aplikacje, które mogą spowodować, że klienci z kolei sięgną chętniej po produkt.

W ostatnim czasie można zaobserwować, że duże koncerny stworzyły i rozwinęły swoje firmowe platformy. Na tychże platformach toczy się „życie korporacyjne”. Jest to odbicie popularnego i ogólnodostępnego Facebooka. Z małym wyjątkiem – społeczność mogą tworzyć tylko i wyłącznie pracownicy korporacji. Platforma ta ma za zadanie gromadzenie danych, szybki i łatwy dostęp do prowadzonych projektów. Umożliwia ona dostęp do danych archiwalnych. Oprócz tego platforma może posiadać forum dyskusyjne, czaty czy komunikator. Za pomocą tych narzędzi pracownicy mogą w łatwy sposób dyskutować o bieżących problemach oraz je rozwiązywać.

W ostatnim czasie bardzo popularne stają się branżowe portale społecznościowe, gdzie skupiają się pracownicy tej samej branży, którzy mogą wzajemnie wymieniać się doświadczeniami, również w razie problemów technologicznych.

Case study

Modelowym przykładem wprowadzenia marki na polski rynek za pomocą portali społecznościowych są naturalne tajwańskie kosmetyki. Firma produkuje kosmetyki wytwarzane z substancji w 100% naturalnych. Wyroby należą do grupy produktów ekskluzywnych. Jako przykład można podać koszt szamponu z wyciągu z kawy – ok. 250 ml tego specyfiku to wydatek rzędu 80,00 zł. W Polsce znajduje się tylko biuro sprzedażowe. Dwie osoby odpowiadają za promocję i sprzedaż, dodatkowo zatrudniona jest księgowa, która prowadzi rozliczenia. Firma posiada

dwa kanały reklamy i promocji. Pierwszym z nich jest sprzedaż przez promocje w salonach fryzjerskich i kosmetycznych. Drugi sposób to media społecznościowe. Firma obecna jest na Facebooku – tam potencjalni klienci mogą obejrzeć oraz zamówić produkty. Osoby odpowiadające za sprzedaż w łatwy sposób za pomocą Facebooka mogą na bieżąco informować o promocjach czy nowościach. Możliwy jest dialog za pomocą bloga, między kupującym a sprzedającym. Dodatkowo należy zaznaczyć, że przedsiębiorstwo to nie posiada żadnych butików ani stoisk drogerijnych. Również reklama w mass mediach nie jest stosowana.

Na podstawie danych sprzedażowych można wyliczyć, że rozkład zbytu wynosi 50% na 50%: połowa łącznej sprzedaży realizowana jest bezpośrednio w salonach kosmetycznych, a połowa odbywa się przez Internet. Klienci zainspirowani postami o aktualnych promocjach zamawiają i kupują kosmetyki. Portale społecznościowe zatem odgrywają kluczową rolę w tym biznesie. Ich udział w obrocie firmy jest zdecydowany i porównywany z tradycyjnymi metodami. Ogromną zaletą jest fakt, że działania marketingowe na portalach społecznościowych generują minimalne koszty, a siła, z jaką oddziałują na kupującego, jest bardzo duża.

Podsumowanie

W dobie rozwoju nowych technologii zmienia się także podejście do klienta. Przedsiębiorstwa muszą również uwzględnić tę zmianę i muszą uatrakcyjnić swoje reklamy czy promocje. W dzisiejszych czasach nie wystarczy już dysponować produktem, lecz tak samo ważne jest, aby umieć nim zainteresować klienta. W strategiach rozwoju działu marketingu oraz sprzedaży przedsiębiorcy duży potencjał upatrują w mediach społecznościowych. Ogromną ich zaletą jest fakt, że działania realizowane są prawie bezkosztowo. Drugą ważną rzeczą, o której należy wspomnieć, jest możliwość obustronnej komunikacji między klientem a sprzedającym. Taki dialog często pozwala na dopasowanie oferty do klienta. Z pomocą wskazówek od klienta można efektywnie zmodyfikować usługę lub promocję. Można również na bieżąco śledzić, jak zmieniają się preferencje klienta. Social media dają szansę znaleźć bodziec, który pozwoli wzbudzić w kliencie chęć realizacji transakcji.

Social media to doskonałe narzędzie pracy dla niewielkich przedsiębiorców; daje ono gwarancję nieograniczonego kontaktu z potencjalnym klientem, jest to możliwe poprzez wykorzystanie różnych opcji internetowych. Siła social mediów polega na tym, że pozwalają one tworzyć intensywne relacje między użytkownikami, w tym także przedsiębiorcami, którzy obecni są na portalach społecznościowych. Warto dodać, że użytkownicy to grupa osób, którym zależy na utrzymaniu relacji, dlatego treści dodane w social mediach często są podtrzymywane lub reaktywowane. Informacje, które zostały już raz wpisane w social mediach, nie giną. Social media to koncepcja biznesowa, która pozwala kreować wizerunek przedsiębiorstwa, podążać za oczekiwaniami klientów. Pozwala wziąć pod uwagę wymagania jednostki i tak dopasować produkt, aby klient otrzymał to, czego oczekuje.

W świetle dostępnych informacji należy wnioskować, że SCMR będzie się prężnie rozwijał. Social media w przyszłości będą odgrywać w dalszym ciągu zna-

czącą rolę. Social media to taka metoda prowadzenia działalności, w której klient jest w centrum zainteresowania i to on wydaje opinię na temat produktu, a jego dalsze komentarze mogą zachęcić innych do zakupu lub skorzystania z usługi.

Literatura

1. Dejnaka A., *CRM. Zarządzanie kontaktami z klientami*, Onepress, Gliwice 2002.
2. Dryjańska E., *Social media jako narzędzie w rękach społeczeństwa obywatelskiego na przykładzie organizacji „Avaaz”*, „Global Media Journal. Polish Edition” 2009, No. 1.
3. <http://www.technologie.nf.pl/arttykul/7614/CRM,2008>
4. Peszko K., *Instrumenty marketingu i ich wpływ na zachowania nabywców*, [w:] *Zachowania nabywców*, red. J. Perenc, G. Rosa, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2011.
5. *PMR: wartość rynku e-commerce wzrosnie do 27,3 mld zł w 2014 r.*, „Puls Biznesu” 15.10.2014, dostęp: <http://www.pb.pl/3897192,86597,pmr-wartosc-ryнку-e-commerce-wzrosnie-do-27-3-mld-zł-w-2014-r>
6. Veros L., *CRM – strategia sukcesu*, Teleinfo, Warszawa 2001.
7. Warwas M., *CRM – o co tu chodzi?*, „Modern Marketing” 2000, nr 1.
8. www.polskainternetowa.pl

SOCIAL CRM AS A FACTOR OF DEVELOPMENT OF ENTERPRISES

Abstract: The Internet's development caused development of social medias. A social networking sites are using by both individual users and companies. Users pursue to makes communications easier. The most important to achieve this goal are conversation and dialogs between partners. Users could very easily find information about product and opinion about some services. Informations on the Internet are usually objective and thanks of this, companies can very easily and very quickly get feedback about theirs services or products.

Social networking has a lot of advantages. One of the most important is speed of exchange of informations. The cost of internet advertising are relatively low. Social networking is great idea to gain customer's confidence.

Each companies want to find a way to higher rate of sales and more customer satisfaction. Entrepreneurs have to quickly react to changes of area.

This article touches on question of influence of social media to rate of sales and developing of marketing.

Keywords: CRM – Customer Relationship Management, customer relations, business management, social media

**Lista recenzentów
Zeszytów Naukowych Politechniki Częstochowskiej Zarządzanie
w 2015 roku:**

dr hab. Stanisław Brzeziński, prof. nadzw. Politechniki Częstochowskiej
dr hab. inż. Anna Brzozowska, prof. nadzw. Politechniki Częstochowskiej
dr hab. Felicjan Bylok, prof. nadzw. Politechniki Częstochowskiej
dr hab. inż. Adam Czerwiński, prof. nadzw. Uniwersytetu Opolskiego
dr hab. Krzysztof Janasz, prof. nadzw. Uniwersytetu Szczecińskiego
dr hab. Dorota Jelonek, prof. nadzw. Politechniki Częstochowskiej
prof. Ing. Radim Lenort, Ph.D., Vysoká Škola Báňská - Technická Univerzita Ostrava
dr hab. inż. Sebastian Kot, prof. nadzw. Politechniki Częstochowskiej
dr hab. Izabela Krawczyk Sokołowska, prof. nadzw. Politechniki Częstochowskiej
dr hab. inż. Joanna Paliszkiewicz, prof. nadzw. Szkoły Głównej Gospodarstwa
Wiejskiego w Warszawie
dr hab. Beata Skowron-Grabowska, prof. nadzw. Politechniki Częstochowskiej
dr hab. Elżbieta Sobczak, prof. nadzw. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
dr hab. Maciej Zastempowski, prof. nadzw. Uniwersytetu Mikołaja Kopernika