

Zeszyty Naukowe WSEI

seria: EKONOMIA

5 (2/2012)

Zeszyt tematyczny

Narzędzia sterowania rozwojem regionu

Lublin 2012

ZESZYTY NAUKOWE
WYŻSZEJ SZKOŁY EKONOMII I INNOWACJI W LUBLINIE
5(2/2012)

Zeszyt tematyczny
Narzędzie sterowania rozwojem regionu

Rada naukowa:
prof. WSEI dr hab. Adam Szafarczyk, prof. WSEI dr hab. Zdzisław Szymański

Redaktor naukowy:
prof. WSEI dr Marian Stefański

Recenzenci:
prof. zw. dr hab. Antoni Kukliński, prof. zw. dr hab. Jan Sulmicki

Redaktorzy prowadzący:
Sylwia Skrzypek-Ahmed, Marek Szczodrak

Skład, łamanie i projekt okładki:
Marek Szczodrak, Anna Konieczna, Paulina Kamińska

© *Copyright by* Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe
Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie

Wszelkie prawa zastrzeżone. Kopiowanie, przedrukowanie i rozpowszechnianie
całości lub fragmentów niniejszej pracy bez zgody wydawcy zabronione.

Printed in Poland
Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe
Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji
20-209 Lublin, ul. Mełgiewska 7-9
tel.: + 48 81 749 17 77, fax: + 48 81 749 32 13
www.wsei.lublin.pl

ISBN 978-83-62074-79-2

Spis treści

Jan Polski

- Instytucjonalne węzły gordyjskie w rozwoju regionu lubelskiego. 5*
The institutional gordian knots in the development of the Lubelski region

Sylwester Bogacki, Andrzej Bulzak

- Wieloletnie Prognozy Finansowe jako narzędzie rozwoju jednostki samorządu terytorialnego 35*
Long-term financial forecasts as a tool for local governments

Tomasz Wołowicz, Dariusz Reško

- Strategia rozwoju gminy jako narzędzie zarządzania zmianą gospodarczą. . . 61*
The development strategy of the community as a tool for economic change management

Mirosław Matosek

- Komunikacja społeczna w realizacji strategii samorządów terytorialnych i przedsiębiorstw 91*
Social Communication in Implementation of the Strategy of Local Governments and Enterprises

Wojciech Misterek, Ada Dobrowolska

- Stopień realizacji strategii rozwoju w wybranych powiatach województwa lubelskiego 113*
The degree of implementation of development strategies in selected districts of Lublin voivodeship

Robert Żyśko

- Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma realizacji inwestycji przez jednostki samorządu terytorialnego. 133*
Public-private partnerships as a form of the investment realized by local government

Wojciech Stypułkowski

- Aktywność obywatelska – pojęcie, pomiar i jej wpływ na rozwój regionalny. . . 157*
Civic participation – concept, measurement and the influence on regional development

Iwona Koza

- Efekty funkcjonowania jednostek samorządu powiatowego w Polsce 189*
Results of the district government units in Poland

Joanna Czaplak

- Spółki komunalne w rozwoju województwa lubelskiego* 211
Municipal companies in the development of the province of Lublin

Michał Jarmuł

- Współdziałanie polskich uczelni z własnym środowiskiem lokalnym* 241
The cooperation of Polish higher education institutions with their own local environment

Agnieszka Kister, Andrzej Zbroja

- Budżet zadaniowy jako forma kontroli zarządzania finansami jednostki samorządu terytorialnego (na przykładzie placówki oświatowej)* 251
Tasks budgeting as a tool of effective instrument finances management in educational office

Monika Jakubiak

- Oczekiwania studentów kierunków ekonomicznych wobec rynku pracy* 265
Expectations of students of economics towards the labour market

Zdzisław Szymański

- W centrum monarchii polsko-litewskiej. Rozwój gospodarczy Lubelszczyzny od XV do połowy XVII wieku* 289
In the centre of the Polish-Lithuanian monarchy. The economic development of the Lublin region from the 15th to the 17th century

Instytucjonalne węzły gordyjskie w rozwoju regionu lubelskiego

The institutional gordian knots in the development of the Lubelski region

Jan Polski

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie

Streszczenie

W artykule autor porusza kwestię organizacji i warunki skuteczności współpracy środowiska intelektualnego oraz instytucjonalnego na rzecz rozwiązywania problemów rozwoju regionu lubelskiego. Ważnym warunkiem tej współpracy jest wypracowanie wizji rozwoju regionu stanowiącej platformę dyskusji obydwu środowisk. Jej szkieletem jest koncepcja urbanizacji regionu poprzez umocnienie policentrycznego układu sieci miast i poprawę ładu przestrzennego w regionie. Usprawnianie przestrzeni regionu jako czynnika rozwoju społeczno-gospodarczego będzie wymagało przecinania wielu problemów zapętlonych w tzw. węzły gordyjskie. Są to problemy o wymiarze sektorowym, strukturalnym i przestrzennym. Mocno nabrzmiały także w systemie planowania przestrzennego.

Summary

In the paper Author raises issues of the organization and the conditions of the effective cooperation of the intellectual and institutional environment in favour of the solutions the Lubelski region's development problem. The important problem of this cooperation is to work out the development vision of the region which provides a disputable platform of both environments. The outline of this cooperation is the concept for the region's urbanization through the polycentric arrangement of the network of cities and the improvement in the spatial order. The improvement of the region's space as the factor of the socio-economic development needs to cut many problems of the so-called Gordian knots. There are sectoral, structural and spatial problems. There are problems in the town-and-country planning system.

Słowa kluczowe: środowisko intelektualne, środowisko instytucjonalne, wizja urbanizacji, węzły gordyjskie

Keywords: intellectual environment, institutional environment, a vision of the urbanization, Gordian knots

Wprowadzenie

Terytorialny wymiar rozwoju społeczno-gospodarczego w krajach i regionach Unii Europejskiej osiąga coraz wyższą rangę. Wyrazem tego jest polityka spójności terytorialnej, odnosząca się głównie do kontekstu regionalnego. W polskiej rzeczywistości społecznej i gospodarczej układ czynników spajających przestrzeń w regionach jest wyraźnie skorelowany z poziomem ich rozwoju. Nieprzerwanie w wyraźnie gorszej sytuacji pozostają regiony Polski Wschodniej, w tym głównie region lubelski.

Na umacnianie się złej passy w tej części kraju przemożny wpływ wywarło i nadal wywiera piętno historii. Czas świetności jagiellońskiej Lubelszczyzny był zbyt krótki i odległy, aby obecnie utrzymać ten region w korzystnej sytuacji społecznej i ekonomicznej. Ostatnie trzy wieki wywarły szczególnie niekorzystny wpływ na obecne oblicze tego regionu. Czas głębokiej depresji nie został skutecznie przerwany.

Przypadek szczególnie niekorzystnej sytuacji regionu lubelskiego zasługuje na uwagę środowiska intelektualnego i instytucjonalnego. Potrzebny jest duży wysiłek tych środowisk aby wnikliwie zidentyfikować siły i mechanizmy hamujące rozwój oraz wskazać sposoby działań przełamujących złą passę. Próbie identyfikacji tych mocno powiązanych między sobą problemów i niewątpliwie dyskusyjnie wskazywanym kierunkom działań naprawczych poświęcona jest treść tego artykułu.

1. Warunki społeczno-organizacyjne rozwoju współpracy

Przypadek sytuacji społecznej i ekonomicznej Lubelszczyzny wskazuje niewątpliwie na specjalną uwagę środowiska instytucjonalnego oraz intelektualnego. Niski poziom i niskie tempo rozwoju spychają region do roli trwałego bieguna coraz głębszej depresji społecznej oraz gospodarczej. Przełamywanie złej passy będzie dużym wyzwaniem. Jednakże trudno sobie wyobrazić aby środowiska instytucjonalno-polityczne i intelektualne ogarnęła powszechna niechęć do podjęcia takiego wyzwania. Istnieje jednak ***kilka warunków przygotowania szerokiej aktywności*** w tym zakresie.

Pierwszym warunkiem jest ***przekonanie środowiska instytucjonalnego, że nie warto i nie wolno pozostawiać samym sobie międzyregionalnych konsekwencji wolnej gry sił rynkowych***. Akceptacja polityczna zasady laissez-faire w wymiarze terytorialnym na ogół prowadzi do coraz większych różnic w warunkach życia i poziomie rozwoju gospodarczego. Działanie obiektywnego prawa koncentracji kapitału ma również sobie właściwy wymiar terytorialny, w tym regionalny. Pogłębiająca się różnica w poziomie rozwoju jednych regionów i „nasycenia” ich kapitałem wywołuje drenaż potencjału rozwojowego z regionów uboższych.

Pogłębiająca się zapaść regionów zaniedbanych stopniowo będzie obciążała również regiony bogatsze. W kilkudziesięcioletniej perspektywie źródła ubóstwa mogą rozprzestrzeniać się podobnie jak rozwój.

Drugim warunkiem skutecznej współpracy jest **przerwanie „błędnych kół” skupiania uwagi wyłącznie na myśleniu o problemach doraźnych**. Obecnie, choćby w powszechnym ruchu na rzecz aktualizacji strategii regionalnych istnieją liczne spotkania środowisk opiniotwórczych. Nie ma tu jednak wystarczająco rozległego myślenia długofalowego, które uzasadniałoby śmiałe rozwiązania przełamujące złą sytuację społeczno-gospodarczą w regionach zapóźnionych w rozwoju i wskazywałoby na wyraźną wolę tworzenia dalekosiężnej wizji spełniającej warunki konkurencyjności.

Trzecim warunkiem twórczej współpracy jest **wola pokonanie trudności wynikających ze sposobu funkcjonowania obydwu środowisk, w znacznym stopniu zdeterminowanych presją własnych, bieżących zadań**. Środowisko naukowe jest pod presją formalnych, cyklicznych „ocen punktowych” oraz tempa osiągania awansu formalnego. Z kolei środowisko instytucjonalne także pozostaje pod presją sił politycznych oraz procedur i terminów realizacji zadań statutowych. Nie starcza sił i czasu aby wzajemnie poznać wartość osiągnięć i zdobywać doświadczenia zawodowe oraz twórcze. Ponadto w części środowiska naukowego ciągle panuje przekonanie, że wartością są działania dające przede wszystkim efekty poznawcze, bez większej troski o ich wartość aplikacyjną. Zalew masowych publikacji naukowych nie zachęca środowiska urzędniczego do zainteresowania się ich treścią. Panuje przeświadczenie, że są to prace wynikające właśnie z presji na wysoko punktowane publikacje a nie dla użytku społecznego. Współpraca obydwu środowisk może być zatem spychana ze sfery skuteczności do gry pozorów.

Czwartym wreszcie warunkiem jest obecnie zauważalny **zamęt w różnorodnych inicjatywach zatomizowanych grup społeczno-zawodowych**, w tym intelektualnych. Dużą siłę nośną mają dość często podejmowane różnorodne inicjatywy młodych pracowników nauki jednakże w większości nie poparte wystarczającym doświadczeniem zawodowym. Z kolei doświadczeni specjaliści, eksperci i naukowcy nie są wystarczająco angażowani w orbitę ruchów młodych na rzecz jakiejś ważnej misji.

Ciągle **brakuje dostatecznego przekonania o konieczności interdyscyplinarnego podejścia do oceny i rozwiązywania ważnych problemów**. Każdy problem wymagający takiego wielokierunkowego podejścia jest przeważnie rozpatrywany z punktu widzenia mentalności i przyzwyczajień do własnej dyscypliny zawodowej, czy naukowej. Przełamywanie tego, dość powszechnego zjawiska jest trudne chociaż konieczne. Jest to już piąty warunek kreatywnego klimatu intelektualno-instytucjonalnego na rzecz rozwoju regionalnego.

Szóstym warunkiem jest **pokonanie atomizacji obydwu środowisk**. W instytucjach uczelnianych, katedrach i zakładach współpraca przeważnie zamyka się

w obrębie tych jednostek. Rzadziej wychodzi poza obręb konkretnego zakładu, wydziału, czy tym bardziej poza obręb uczelni. Do takich separatystycznych postaw w organizacji pracy intelektualnej skłania często przydział i podział środków finansowych. Skłania też bariera organizacyjna. Podobne zjawisko można zaobserwować w instytucjach samorządowych. Urzędy miejskie i marszałkowskie utrzymują ciągle zbyt wątle więzi współpracy, zarówno w układzie między- jak i wewnątrz instytucjonalnym.

Można wymienić jeszcze inne warunki obecnie utrudniające rozwój sprawnej, kreatywnej współpracy środowiska intelektualnego i instytucjonalnego w regionie lubelskim. ***Inicjatywa Profesora A. Kuklińskiego***, opisana w Problemovej Monografii Regionu Lubelskiego¹, dotycząca ***kreowania klimatu współpracy oraz włączenia jej w szerszy ruch intelektualny*** w skali międzyregionalnej i międzynarodowej, ***jest ze wszystkich miar zasadna***. Możliwe opory natury społecznej i organizacyjnej między dwoma omawianymi środowiskami można stosunkowo łatwo zmienić z destymulant w stymulanty.

2. Kwestie organizacji prac badawczo-koncepcyjnych

Uruchomienie współpracy środowiska intelektualnego i instytucjonalnego w zakresie studiów regionalnych w ramach Projektu Lubelskiego wywołuje szereg pytań. Trzeba je postawić i osiągnąć względnie zgodne odpowiedzi, aby projekt nie był już na początku skazany na niepowodzenie.

Pierwsze pytanie dotyczy sposobu określenia przedmiotu badań. Jest to ważne pytanie, zapobiegające indywidualnym wyborom tematyki, obniżającym efekty wnioskotwórcze. Wybrane tematy powinny być mocno uzasadnione spodziewanymi rezultatami poznawczymi i aplikacyjnymi.

Drugie pytanie odnosi się do sposobu ustawienia prac badawczych i koncepcyjnych. Może być ustawienie etapowe na zasadzie: badania – opracowanie wniosków – tworzenie koncepcji rozwiązań problemów. Jest to pierwszy wariant organizacji prac. W drugim wariantcie prace badawcze i koncepcyjne można uruchomić równocześnie.

Niezależnie od przyjętego wariantu organizacji prac badawczych i koncepcyjnych celowe jest zorganizowanie zespołu sztabowego, reprezentującego obydwie środowiska: nauki i instytucji. Funkcją tego zespołu byłoby zbieranie i porządkowanie dotychczas wypracowanych stanowisk oraz opinii o dotychczasowych osiągnięciach badawczych a także koncepcyjno-planistycznych. Na podstawie opinii zespołu sztabowego będzie można wskazać tematykę dalszych prac badawczych.

¹ A. Kukliński, *Problemoveja Monografia Regionu Lubelskiego. Wstępna propozycja*, [w:] M. Stefański (red.), *Strategiczna problematyka rozwoju Regionu Lubelskiego, theLublinproject*, Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji, Lublin 2011, s. 423-437.

Możliwa jest jeszcze jedna droga postępowania. Jest to **droga budowania wieloaspektowych wizji przyszłości w charakterze hipotez** uwzględniających podstawowe pojęcia proponowane przez Profesora A. Kuklińskiego², takie jak:

- długie trwanie;
- bariery rozwoju;
- węzły gordyjskie i błędne koła;
- rozwiązywania aleksandryjskie i wybór nowych trajektorii.

Istnieje dużo nagromadzonej wiedzy o regionie lubelskim i problemach jego rozwoju. Istnieje także wiele mniej lub bardziej dojrzałych koncepcji przełamania złej passy. W opinii autora można by przyjąć kierunek prac nad proponowaną monografią regionu lubelskiego na zasadzie „od hipotez do ich weryfikacji”. Trzeba brać pod uwagę **dwie grupy hipotez**. Jedna może obejmować **koncepcje docelowych, wielowariantowych wizji przyszłości regionu (hipotezy statyczne)**, druga zaś **koncepcje przejścia od rzeczywistości do wizji (hipotezy dynamiczne)**. Weryfikacja obydwu grup hipotez poprzez ich analizy, badania, sondaże opinii społecznej i oceny jest najkrótszą drogą postępowania w dochodzeniu do efektu finalnego. Umożliwia tematyczne dyscyplinowanie prac badawczych i koncepcyjnych a także szybsze dochodzenie do ich efektów użytkowych, weryfikujących elementy wizji przyszłości.

3. Dylematy wyboru wizji przyszłości

Już na starcie do uruchomienia projektu lubelskiego można podejmować próby konstruowania wizji przyszłości. Jest to trudne zadanie, zarówno pod względem zakresu treści, społecznego zrozumienia i akceptacji oraz formy jej opracowania. Przed podjęciem takiego przedsięwzięcia powstają **liczne dylematy**. Wśród nich można wymienić choćby takie jak:

- wizja gospodarcza versus wizja społeczna i gospodarcza,
- wizja jednosektorowa versus wizja wielosektorowa (strukturalna),
- wizja układu sektorowego versus wizja ładu przestrzennego,
- wizja ładu w przestrzeniach lokalnych versus wizja ładu w przestrzeni regionalnej.

Długi okres przygotowań Polski do integracji z Unią Europejską a także dotychczasowy okres akcesji zdołał ukształtować pewien sposób myślenia i działania wspomagającego rozwój regionalny. Paradoksalnie w tym unijnym klimacie aktywności społecznej, w ocenie autora, przeważa myślenie sektorowe nad przestrzennym mimo, że region jest jednostką terytorialną a polityka regionalna od wielu lat zajmuje miejsce „okrętu flagowego” wśród innych kierunków polityki

² A. Kukliński, Węzły gordyjskie – Nowa Trajektoria. Program Przyszłość Regionów. Potrójne Europejskie Mezzogiorno, [w:] P. Artymowska, A. Kukliński, P. Żuber (red.), *Rozwój regionalny, polityka regionalna, studia regionalne – nowe interpretacje*, Forum Rozwoju Regionalnego i Polityki Regionalnej Regio Forum, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012, s. 170.

Unii Europejskiej. Prawdopodobnymi determinantami takiego stanu myślenia i działania są co najmniej dwie okoliczności, w tym:

- sektorowy układ kierunków polityki Unii Europejskiej a zatem i Polski,
- sektorowy układ celów w strategiach regionalnych i lokalnych a także osi priorytetowych w regionalnych programach operacyjnych.

Organizacja podziału środków na pomoc strukturalną w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego³ także jest układana sektorowo (na rolnictwo, turystykę, oświatę, ochronę środowiska, komunikację, inne). Wśród kryteriów przyznawania środków unijnych dotychczas przeważa zasada „każdemu po trochu” bez większej troski o regionalny wymiar efektów ich absorpcji.

4. Węzły sektorowe i strukturalne

Na tym tle warto rozważyć kwestię, czy w układzie wewnątrz- lub międzysektorowym można znaleźć węzeł gordyjski o zasadniczym znaczeniu dla stanu gospodarki Polski Wschodniej, w tym dla regionu lubelskiego. Węzły z pewnością istnieją i hamują rozwój takich sektorów jak rolnictwo, przedsiębiorczość pozarolnicza, komunikacja i inne⁴. Próba wystawiania ich na początek serii cięć aleksandryjskich może dać efekty o różnej rozległości w całej gospodarce regionu.

Z pewnością region lubelski znacznie by zyskał na budowie niezbędnej **sieci dróg szybkiego ruchu**. Jednakże niespotykany w skali europejskiej, rozproszony układ osadnictwa wiejskiego i małych miast nie byłby wystarczająco obsługiwany przez planowany układ tych dróg. Ich sieć nie będzie na tyle gęsta aby zapewnić dostępność do nich większości obecnych jednostek osadniczych. Ponadto wytrasowanie tych dróg i obwodnic miast napotyka na ogromną barierę rozdrobnionej własności gruntów i rozproszoną zabudowę.

Warto brać pod uwagę możliwość radykalnych zmian **w sektorze przedsiębiorczości pozarolniczej**. Jest to rdzeń bazy ekonomicznej regionu. Jednakże możliwość interwencji publicznej w jego obrębie jest mocno ograniczona. Państwo i samorządy mogą odegrać istotną rolę we wspomaganiu rozwoju tzw. **otoczeniu biznesu**. W tym zakresie zaniedbania są duże. Brakuje inkubatorów przedsiębiorczości. Nie istnieją inkubatory udzielające pomocy technologicznej początkującym przedsiębiorcom. Gdyby nawet taki rodzaj jednostek wspierających powstał to ujawnią się kolejne okoliczności blokujące rozwój. Przedsiębiorczość oparta na mechanizmach rynkowych musi mieć dogodnie urządzone strefy. Obecnie w dużych i średnich miastach oraz w ich sąsiedztwie nie ma takich możliwo-

³ por., *Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013. Dokument podstawowy*, Zarząd Województwa Lubelskiego, Lublin 2007.

⁴ por., J. Polski, *Rozwiązania aleksandryjskie w rozwoju regionów Polski Wschodniej (artykuł dyskusyjny)*, [w:] D. J. Błaszczuk, M. Stefański (red.), *Strategiczna problematyka rozwoju Polski Wschodniej*, theLublinproject, Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Lublin 2010, s. 376-381.

ści terenowych i technicznych. Przeważnie wykorzystuje się istniejące budynki po zlikwidowanych firmach, położone w miejscach dla klienta mało dostępnych komunikacyjnie i zdegradowanych technicznie.

Z wymienionych sektorów problemowych pozostaje jeszcze **rolnictwo**. W regionach najsłabiej rozwiniętych jest to przeważnie sektor wiodący jako źródło utrzymania znacznej części ludności. Jednocześnie jest to sektor nadmiernie rozdrobnionych gospodarstw i obciążony przeludnieniem agrarnym. Wysuwanie węzłów gordyjskich w tym sektorze na czoło kolejki cięć aleksandryjskich jest najmniej uzasadnione. Rolnictwo i wieś w takich regionach jak lubelski może być uwolnione z problemów, jeżeli będą one wyprzedzająco i skutecznie rozwiązywane lub przecinane w sposób aleksandryjski poza tym sektorem. Rolnictwo jest skutecznie zablokowane przede wszystkim stagnacją innych sektorów gospodarki.

Następnym polem poszukiwań węzłów gordyjskich o kluczowym znaczeniu są niekorzystne dla gospodarki wielopłaszczyznowe **relacje międzysektorowe**. One tworzą i utrzymują głęboką nierównowagę na rynku pracy. Brak miejsc pracy i dochodów ludności znacznie spłyca popyt konsumpcyjny w regionie. Jest to ważny hamulec rozwoju małej i średniej przedsiębiorczości, w większości kierujących swoje produkty i usługi na rynki lokalne. Popyt konsumpcyjny jest także spływany niekorzystnymi formami osadnictwa wiejskiego. Wieś w omawianym regionie nie ma efektywnej bazy ekonomicznej. Jest pozbawiona źródeł dochodów. Utrwalił się model życia oparty na drobnym gospodarstwie rolnym. Wiele wcześniej istniejących firm usługowych, zwłaszcza dla rolnictwa, zostało zlikwidowanych ze względu na zbyt niski popyt. Nisko dochodowe gospodarstwa rolne utrzymują bardzo wysoki poziom bezrobocia ukrytego. Nie ma alternatywy dla rolnictwa. Na wsi brakuje pozarolniczych źródeł dochodów. Wpływy miast na aktywizację terenów wiejskich są nikłe. Ograniczają je co najmniej trzy czynniki, w tym:

- rzadka sieć miast,
- liczebna przewaga małych miast nie przekraczających 20,0 tys. mieszkańców,
- słabo rozwinięta lokalna baza ekonomiczna w miastach i podaż miejsc pracy,
- zbyt gęsto zaludnione tereny wiejskie i niedochodowe rolnictwo.

Sytuacja głębokiej depresji społeczno-gospodarczej terenów wiejskich jest ewidentnym hamulcem rozwoju przedsiębiorczości pozarolniczej w całym regionie lubelskim. Ma też istotny wpływ na niski poziom kultury gospodarczej w szerokim znaczeniu tego pojęcia, w tym w odniesieniu do kultury przedsiębiorczości. Błędne koło zamyka się w relacjach miasto – wieś.

Węzły gordyjskie, zarówno sektorowe, jak i strukturalne w gospodarce rynkowej, zwłaszcza w rozległym i różnorodnym zbiorze przedsiębiorczości pozarolniczej, są także uwarunkowane działaniem blokad, ale w innym wymiarze.

5. Węzły gordyjskie w przestrzennym wymiarze gospodarki

Przegląd najważniejszych węzłów sektorowych i strukturalnych w gospodarce regionu lubelskiego wykazuje, że ich przecinanie nie umocni w wystarczającym stopniu klimatu i mechanizmów samopomnażającego się rozwoju. Wskazuje na to choćby dotychczasowa pomoc strukturalna Unii Europejskiej. Jest nazbyt rozproszona w zbiorowości beneficjentów, jak i w układzie gmin. ***Wszystkie drogi przeglądu sektorowych oraz międzysektorowych węzłów gordyjskich prowadzą do problemów zagospodarowania przestrzennego.*** Te właśnie długotrwałe problemy, mające głębokie zakorzenienie historyczne, najmocniej trzymają na uwierzy rozwój regionu lubelskiego. Spowalniają jego tempo i obniżają efektywność pomocy strukturalnej Unii Europejskiej.

Powtórnie wypada wskazać destrukcyjne cechy zagospodarowania przestrzennego regionu i obecne ich ***umocowanie społeczne a także przyczyny historyczne***, utrzymujące dotychczas stan nieprzerwanie złej passy. Inercja społeczna wyraża się w świadomości mieszkańców regionu głównie wsi, że ***„chyba tak musi być i nic nie da się zmienić na lepsze”***. Kwestie gospodarki przestrzennej w tym regionie nie mają wysokiej rangi także w świadomości środowiska instytucjonalnego i politycznego. Jakże zatem są problemy w formach zagospodarowania przestrzennego regionu lubelskiego? Czym negatywnie wyróżnia się jego przestrzeń gospodarcza?

W odpowiedzi wystarczy przytoczyć ***cechy przestrzenne regionu***, umacniające sektorowe i strukturalne węzły gordyjskie. Wśród nich na podkreślenie zasługują:

- przewaga liczby ludności wiejskiej nad miejską (ok. 53,7%);
- rozproszona, choć stosunkowo intensywna sieć osadnicza na terenach wiejskich;
- rzadka sieć miast i przewaga liczby ludności miejskiej zamieszkującej małe miasta do 50,0 tys. mieszkańców;
- niesprawny system połączenia sieci miast drogami szybkiego ruchu, jak też niesprawne połączenia zewnętrzne regionu;
- nieład przestrzenny w zabudowie miejskiej i w sąsiedztwie miast uniemożliwiający poprawę ich struktury funkcjonalno-przestrzennej;
- brak oferty i rezerw terenów miejskich dla potencjalnych inwestorów;
- ciasne granice administracyjne gmin miejskich, nie pozwalające na elastyczność kształtowania sprawnych układów funkcji z możliwością ich rozwoju.

Te cechy miast Lubelszczyzny stanowią ewidentny, zdaniem autora, megawęzeł gordyjski przekreślający możliwość tworzenia i urządzania materialnych warunków nowoczesnej przestrzeni, to znaczy:

- efektywnej ekonomicznie, zdolnej do generowania rozwoju;
- otwartej na region oraz bliższe i dalsze jego otoczenie;
- innowacyjnej poprzez sprzyjający klimat edukacyjny, intelektualny, biznesowy i instytucjonalny;

- zróżnicowanej strukturalnie ale komplementarnej funkcjonalnie;
- czystej ekologicznie i czytelnej urbanistycznie;
- demokratycznej, z coraz wyższym poziomem kultury w życiu społecznym, gospodarczym i inicjatywnością obywatelską;
- coraz bardziej konkurencyjnej w relacji do bliższego i dalszego otoczenia regionalnego.

„*Chciałoby się wielkich rzeczy a tu rzeczywistość skrzeczy*”, nie tylko historią i teraźniejszym stanem gospodarki lecz również warunkami instytucjonalno-prawnymi. Skrzeczy także przekonaniami społeczeństwa wynikającymi z nawyków i przyzwyczajzeń oraz braku wiary i woli dokonywania radykalnych zmian w środowisku zamieszkania i pracy. Myślenie na zasadzie paradoksów Münchhausena wzbudza odruch uśmiechu nie tylko przeciętnego obywatela. Wyraz głębokiej niewiary nie jest rzadki również w środowiskach samorządowych (instytucjonalnych) a nawet intelektualnych. ***Przeważa myślenie: tam gdzie jest wyraźny problem, tamże trzeba go naprawić.***

Racjonalne działania w uruchamianiu porządku w zagospodarowaniu przestrzennym regionu lubelskiego ***wymagają wyprzedzającego przygotowania wizji przyszłości i wytyczenia nowych trajektorii działań*** w tym zakresie. Jest to niewątpliwie domena miejscowego środowiska intelektualnego, świadomemu potrzeby poprawy sytuacji społeczno-gospodarczej regionu. Nie może to być praca oderwana od środowiska instytucjonalnego i to nie tylko skupionego w granicach regionu. Tu także powinna być włączona sfera instytucji rządowych. Problem zapaści regionu lubelskiego jest bardzo trudny. W istotnej mierze dotyczy także wszystkich polskich regionów. Jednakże na wschodzie kraju ma mocniejsze, niekorzystne uwarunkowania historyczne.

6. Historyczne czynniki długiego trwania ruralizacji regionu

Spetryfikowany stan zagospodarowania przestrzennego regionu lubelskiego ma mocne zakorzenienie historyczne i przyrodnicze. ***Rozległe tereny dobrych gleb ściągły osadnictwo na tereny międzyrzecza Bugu i Wisły*** jeszcze przed początkiem państwa piastowskiego. Dalsze ***wielowiekowe stosunki społeczne utrwalały sieć osadnictwa wiejskiego*** na tym terenie a tkankę społeczną licznych, choć słabo rozwijających się miasteczek wypełniała w coraz większym stopniu ludność żydowska.

Kolejnym, ważnym czynnikiem historycznym było powszechne zniszczenie miast podczas drugiej wojny szwedzkiej (potop szwedzki). Upadek I Rzeczypospolitej i zabory blokowały rozwój regionu lubelskiego. Uwłaszczenie chłopów przez władze carskie po Powstaniu Styczniowym w 1864 roku rozpoczęło rodzinne podziały ziemi, trwające nieprzerwanie ponad jeden wiek. ***Niskie tempo i po-***

ziom rozwoju przemysłu, jako czynnika miastotwórczego w tym czasie **utrzymywało kulturę ruralizacji w społeczności regionu lubelskiego**.

Przyspieszone **tempo uprzemysłowienia regionu** w okresie międzywojennym a następnie w PRL-u tylko częściowo **wywołało koncentrację osadnictwa w miastach**. Powszechny upadek przemysłu w końcu XX wieku zahamował to tempo przemian. Powszechnie nasiliło się bezrobocie i upadek bazy ekonomicznej miast. Wydatnie nasiliła się także emigracja zarobkowa. Liczba ludności wiejskiej ciągle pozostaje w przewadze względem ludności miast.

Ważnym faktem historycznym mającym wpływ na obecne oblicze gospodarcze i osadnicze regionu lubelskiego było **zachowanie w okresie PRL-u prywatnej własności gruntów** w Polsce. Inne kraje ówczesnego bloku wschodniego wprowadziły powszechną kolektywizację. Był to czynnik wydatnie stymulujący migracje ludności ze wsi do miast. Z kolei proces urbanizacji krajów Europy Zachodniej rozpoczął się dużo wcześniej pod wpływem zaawansowanego uprzemysłowienia. Nawet w obecnych granicach Polski, zwłaszcza w regionach byłego zaboru pruskiego całkowita wymiana ludności po II wojnie światowej przerwała przywiązanie do własnych gospodarstw rolnych. W tej części kraju był wyższy stopień kolektywizacji rolnictwa właśnie w okresie PRL-u. Wyższy stopień ruralizacji utrzymał się przede wszystkim w zaborach austriackim i rosyjskim, chociaż i w tych regionach, poza lubelskim, wcześniej i na większą skalę rozpoczęło się uprzemysłowienie i migracje do miast. W najgorszej sytuacji pozostał właśnie region lubelski.

7. Zarys wizji przyszłości. Nowa trajektoria

Przygotowanie korzystnej i realistycznej wizji przyszłości nie jest „szukaniem w gęstej mgle”. Hipotezy na ten temat można sformułować stosunkowo łatwo i niekoniecznie na zasadzie absolutnego oryginału. W przekonaniu autora konstrukcją takiej wizji może być stara i znana **zasada policentrycznej umiarkowanej koncentracji potencjału społecznego i gospodarczego** (poza rolnictwem, eksploatacją surowców i leśnictwem) w miastach tworzących sieć ośrodków efektywnie generujących rozwój na całym terytorium tego rozległego regionu. Elementy tej idei można korzystnie **oprzeć na istniejącym szkielecie węzłowo-pasmowym, stworzonym przez ważniejsze ośrodki miejskie i układ łączących je dróg tranzytowych**.

Centralnym elementem tej koncepcji jest przestrzenno-funkcjonalne ukształtowanie aglomeracyjnej formy lubelskiego zespołu miejskiego (Lublin + Świdnik) i jego intensywnie, choć chaotycznie urbanizującego się otoczenia. Działania koncepcyjno-planistyczne w tym zakresie mają swoją kilkudziesięcioletnią historię. Pierwsza próba takiej koncepcji planistycznej była opracowana w latach siedemdziesiątych w kontekście planowania Lubelskiego Zagłębia Węglowego i funkcjonalnej integracji tego kompleksu z Lublinem. Załamanie się tego for-

sownego programu rozwoju górnictwa węglowego w latach osiemdziesiątych i zmiany ustrojowe w Polsce przerwało zainteresowanie planowym kształtowaniem aglomeracji lubelskiej. W połowie lat dziewięćdziesiątych powrócono do tego przedsięwzięcia z dwóch względów. Jednym było wprowadzenie gospodarki wolnorynkowej, niewątpliwie pogłębiającej żywiołowe rozprzestrzenianie się zabudowy miejskiej. Drugim względem było podjęcie etapowo realizowanych prac nad Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju. Lokalna koncepcja rozwoju aglomeracji lubelskiej miała wyjść naprzeciw określaniu miejsca i roli Lublina w krajowej polityce przestrzennej.

Druga koncepcja kształtowania aglomeracji lubelskiej jest, w przekonaniu autora, ciągle aktualna, chociaż w rzeczywistości pozostaje tylko „koncepcją na papierze”⁵. Wprawdzie jej idea jest uwzględniana w dotychczasowych strategiach rozwoju województwa lubelskiego oraz w ciągle obowiązującym planie zagospodarowania przestrzennego województwa lubelskiego.

Szkielet tej koncepcji składa się z trzech stref w układzie pierścieniowym. Jest to:

1. Lublin + Świdnik jako ośrodek centralny z funkcjami wyższego rzędu,
2. zielona strefa (green belt) z uporządkowanym w formie osiedli budownictwem jednorodzinnych i terenami zielonymi (doliny rzek, lasy, łąki i pastwiska oraz grunty orne);
3. strefa brzegowa w formie pierścienia opartego na sześciu ośrodkach satelitarnych, połączonych z Lublinem i między sobą sprawnym układem komunikacji drogowej.

Jest to w istocie układ wieloośrodkowy, w którym strefa centralna powinna mieć warunki do przeobrażeń struktury funkcji miejskich i wzrostu zasięgu ich znaczenia, kompozycji przestrzennej, krajobrazu wielkomiejskiego, i zdolności do obsługi całego regionu. Ośrodki satelitarne powinny być rozwijane poprzez koncentrację osadnictwa i działalności gospodarczej. Ten pierścień ma odciążać Lublin od niebezpieczeństwa barier przyrodniczych i infrastrukturalnych. Cały układ wieloośrodkowej aglomeracji powinien sprawnie funkcjonować jako wspólny rynek wielkomiejski a jednocześnie unikać barier infrastrukturalnych, przyrodniczych, wzmaganych przez monocentryczny rozwój Lublina.

Drugą grupą elementów wzmacniających policentryczność rozwoju osadnictwa w regionie są trzy byłe stolice małych województw: Biała Podlaska, Chełm i Zamość Wszystkie te miasta liczą obecnie około lub ponad 60,0 tys. mieszkańców. Do nich można dołączyć Puławę liczącą ok. 50,0 tys. mieszkańców, choć mające znacznie mocniejszą bazę ekonomiczną. Jest to promienisty układ miast położonych w strefie brzegowej regionu, dotychczas znacznie słabiej rozwiniętej niż bliskie otoczenie Lublina. Są to jednocześnie stolice podregionów, czyli jedno-

⁵ J. Polski, *Przesłanki planowego kształtowania aglomeracji lubelskiej*, [w:] M. Stefański (red.), *Wspieranie procesów innowacyjnych w gospodarce regionu*, Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Lublin 2009 s. 45-58.

stek terytorialnych NUTS III. Skoncentrowanie zewnętrznej pomocy finansowej na rozwoju tych miast, zdolnych do generowania rozwoju swojego zaplecza mogłoby być ważną częścią szkieletu nowej sprawnej przestrzeni ekonomicznej całego regionu, oczywiście z wiodącą rolą wieloośrodkowej aglomeracji lubelskiej.

Istnieje jeszcze otwarta **kwestia określenia roli pozostałych, mniejszych ośrodków miejskich i gminnych** w nowej, sprzyjającej rozwojowi przestrzeni ekonomicznej regionu. Rozwój tych ośrodków w sieci miast regionu lubelskiego jest dość ważny. Każdy region w Europie ma swoje centrum i sieć miast oraz osiedli różnej wielkości. Nie chodzi tu tylko o dostosowanie się do europejskiego krajobrazu osadnictwa na zasadzie względnej jednolitości. **Mniejsze miasta w hierarchii sieci pełnią funkcje uzupełniające w obsłudze całego terytorium regionu.** Układ małych miast w regionie lubelskim jest rzadki ale dość korzystny. Owa rzadkość jest w pewnym sensie formalna. Trzeba podkreślić, że wiele ośrodków gminnych ma zachowane miejskie układy urbanistyczne. Wiele z nich, znacznie więcej niż tych, które są miastami do 5,0 a nawet 10,0 tys. mieszkańców, miało prawa miejskie i dotychczas ich nie odzyskało. Są to ośrodki obsługujące obszary sąsiadujących z nimi małych gmin wiejskich. One właśnie mogą w pewnym zakresie realnie wspomagać wielofunkcyjność wsi.

8. Osobliwe oblicze ruralizacji regionu lubelskiego a polityka miejska

Z przywołanych tu europejskich wzorców osadnictwa można wyciągnąć ważny wniosek dla przyszłości regionu lubelskiego. **Zarówno dobrze rozwinięta Europa Zachodnia jak i znacznie słabsza gospodarczo Europa Wschodnia, nie mają tak gęstej i rozproszonej sieci osadnictwa wiejskiego opartego na drobnym rolnictwie, jak region lubelski. Nawet w skali terytorium Polski jest to sytuacja ekstremalna**, silnie zakorzeniona między przyrodą (duże połacie gruntów o dobrych glebach) a historią (wielowiekowe podziały dziedziczne gospodarstw rolnych). Pod tym względem **region lubelski jest kuriozalnym przypadkiem** utrzymującego się terytorialnego natężenia **ruralizacji**. Odpowiednio do gęstej sieci osadnictwa wiejskiego utrzymano podziały na gminy od reformy gminnej E. Gierka z grudnia 1973 roku. Ten wprowadzony podział na gminy w wyniku łączenia gromad istniał także w okresie międzywojennym. Obecnie do pewnego stopnia utrwalił dyspersję przestrzenną potencjału samorządowego na szczeblu lokalnym. Utrwalił także dyspersję beneficjentów lokalnych ubiegających się o pomoc unijną, przeważnie przeznaczaną na drobne inwestycje i remonty obiektów albo na zakupy sprzętu.

Trudno tu ominąć lub przemilczeć kwestię uwarunkowań wynikających z obecnych podziałów administracyjnych na jednostki samorządowe. W ocenie autora **podział na gminy jest anachroniczny**. Chodzi tu głównie nie tyle o same granice, ile o zbyt gęstą sieć wiejskich ośrodków gminnych. Wiele obecnych gmin

wiejskich nie ma szans na rozwój wystarczającej własnej bazy ekonomicznej i wzrost samodzielności finansowej. ***Będą to gminy trwale socjalne***, znacznie obciążające budżet państwa. ***Koszty obsługi komunalnej są i pozostaną zawsze relatywnie wysokie***. Przestrzeń wielkotowarowego rolnictwa pozostanie w znacznym stopniu uszczuplona przez chaotyczną zabudowę wiejską i drobne gospodarstwa. Marnotrawstwo terenów wiejskich jest równie duże, jak miejskich.

Policentryczność koncentracji osadnictwa w miastach jest z natury długim procesem. Trzeba go przewidzieć na kilka dziesięcioleci. Każdy postęp w tej dziedzinie przyniesie poprawę efektywności przestrzeni ekonomicznej regionu. Stopniowo osiągane zmiany umacniające sieć miast będą tworzyły coraz korzystniejsze warunki rozwoju społeczeństwa i gospodarki. Nie oznacza to, że wystarczy przyłożyć siłę do przestrzennego porządkowania osadnictwa w skali regionu a reszta węzłów gordyjskich rozwiąże się automatycznie. W miarę postępu w regionalnym łańdzu przestrzennym trzeba będzie włączać mechanizmy przecinające istniejące oraz nowopowstające inne węzły gordyjskie, zarówno przestrzenne, jak też sektorowe i międzysektorowe.

Pierwsze wskazanie działań warunkujących powodzenie w umacnianiu policentryczności regionalnej sieci miejskiej jest kierowane do polityki rozwoju miast w obrębie ich granic administracyjnych wraz z żywiołowo intensyfikującą się zabudową w bezpośrednim sąsiedztwie. Ośrodki koncentrujące potencjał ludzki i gospodarczy równocześnie muszą definiować i wdrażać lokalny ład przestrzenny i to nie tylko na terenach aktywności inwestycyjnej. Powinny porządkować istniejącą zabudowę dostosowując ją funkcjonalnie i krajobrazowo do większej skali wielkości całego miasta. Stąd też ***wraz z polityką urbanizacji regionów powinna być powołana do życia polityka rozwoju miast. Te dwie polityki zasługują na czołowe miejsce we wspieraniu rozwoju regionalnego***.

Obydwa proponowane kierunki polityki dobrze wpisują się w ramy polityki spójności terytorialnej. W interpretacji większości krajów członkowskich Unii Europejskiej a umieszczonej w publikacji Ministerstwa Rozwoju Regionalnego „...***spójność terytorialna może być rozumiana jako zapewnienie harmonijnego, zrównoważonego i policentrycznego rozwoju różnego rodzaju terytoriów***”⁶. Wszystkie trzy cele zawarte w interpretacji spójności terytorialnej odpowiadają opisanym wyzwaniom proponowanej tu nowej, prourbanizacyjnej trajektorii rozwoju regionalnego. Odpowiadają nie tylko wyzwaniom regionu lubelskiego lecz także innym regionom w Polsce, zwłaszcza nisko zurbanizowanym.

⁶ A. Baucz, M. Łotocka, P. Żuber (red.), *Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010, s. 11.

9. Problemy komunikacyjne

Wzmacnianie policentrycznego i harmonijnego rozwoju regionu lubelskiego, opartego na istniejącej sieci miast, wymaga zdecydowanej poprawy systemu komunikacyjnego. Ważnym krokiem otwarcia komunikacyjnego jest wybudowane, choć *jeszcze nie uruchomione lotnisko w Świdniku. Gruntownej modernizacji wymaga kolej*, podobnie jak i w innych regionach. Najbardziej piętrzącym się problemem komunikacyjnym jest wysoce zaniedbana sieć drogowa. Omawiany *region w zasadzie nie posiada dróg szybkiego ruchu*, co odbija się na mocno ograniczonym otwarciu komunikacyjnym miast i to bez wyjątku.

Ośrodek centralny regionu nie ma obwodnicy, co dotkliwie obciąża sprawność ruchu w obrębie miasta. Bliska obwodnica nie jest jednak wystarczającym warunkiem sprawności komunikacyjnej w obszarze aglomeracji lubelskiej. W niezbyt odległej przyszłości *potrzebna będzie duża obwodnica łącząca zewnętrzny pierścień ośrodków satelitarnych*. W układzie promienistym, łączącym ośrodki satelitarne z centrum aglomeracji wszystkie odcinki dróg powinny być przebudowane. Proces ten został już uruchomiony na odcinku drogi krajowej 17 i 12 z Lublina do Piask, gdzie kończona jest modernizacja odcinka z dwiema istniejącymi jezdniami.

Warunkiem rozwoju policentrycznego regionu lubelskiego jest budowa autostrady A2 na wschód od Warszawy do granicy z Białorusią i trzech tras ekspresowych w tym:

- S17 z Warszawy przez Lublin do Zamościa i Lwowa,
- S12 z Radomia przez Puławę i Lublin do Chełma i Kijowa,
- S19 z Białegostoku Przez Lublin do Rzeszowa i na Słowację.

Przy tych trasach położone są 23 miasta, w tym jeden ośrodek satelitarny nie mający praw miejskich (Garbów lub Kurów). Wszystkie przebiegają przez zespół miejski Lublin + Świdnik. Każdy z czterech ośrodków subregionalnych miałby bezpośredni dostęp do jednej z tych tras. Istniejące odcinki dróg krajowych i wojewódzkich zapewniają dostęp do wymienionych dróg ekspresowych prawie wszystkim pozostałym miastom i wielu ośrodkom gminnym regionu.

Problem sprawności sieci drogowej w regionie lubelskim polega nie tylko na braku tras szybkiego ruchu i obwodnicy Lublina. Istniejące drogi krajowe, wojewódzkie i powiatowe stanowią wystarczającą sieć. Ich sukcesywna modernizacja i poprawa klasy technicznej w zasadzie nie kwalifikuje się na listę węzłowych problemów komunikacyjnych. *Problemem jest natomiast budowa sieci dróg lokalnych i ulic w rozwijających się nowych, miejskich i podmiejskich osiedlach mieszkaniowych oraz w strefach przedsiębiorczości*. Kompleksowo planowane i realizowane (przed budową osiedli) układy dróg lokalnych są dotychczas najskuteczniejszym sposobem utrzymania dyscypliny lokalnego ładu przestrzennego. Mają duże znaczenie w stosowanym od kilku dziesięcioleci marketingu urbanistycznego. Jego trzonem powinno być planistyczne i techniczne przygotowanie

oraz sprzedaż użytkownikom przygotowanych gruntów i innych produktów miejskich, w tym miast jako złożonych produktów.

10. Marketing urbanistyczny jako wyraz aktywnej polityki miejskiej

Idea marketingu terytorialnego miała swoje początki w praktyce przygotowywania terenów miejskich do sprzedaży prywatnym użytkownikom (inwestorom). Stopniowo rozszerzano zainteresowanie potencjalnych inwestorów innymi produktami miejskimi i coraz bogatszą ich strukturą. W ten sposób powstała idea marketingu urbanistycznego stopniowo adaptowano na inne obszary i ogólniej nazywano marketingiem terytorialnym. Na gruncie praktyki rozwijają się również jego podstawy teoretyczne, nieśmiało rozszerzane na skalę regionalną. W polityce rozwoju jednostek terytorialnych marketing skupia się jednak przeważnie na dużych miastach, strefach problemowych oraz funkcjonalnych, w tym turystycznych. Wiodącym kierunkiem jest więc marketing urbanistyczny⁷.

Pomijając rozległy temat dotychczas ukształtowanej teorii i praktyki marketingu, zaawansowany w Ameryce i Europie Zachodniej, wypada postawić pytanie, jak ta idea osadza się w polskiej przestrzeni miejskiej i regionalnej. Władze samorządowe większych i nielicznych mniejszych miast niekiedy wpisują do swoich strategii lokalnych ideę marketingu miejskiego. Działania także są doraźne oparte całkowicie na instrumentach operacyjnych, należących do trzech grup marketingu-mix. Są to przeważnie działania promocyjne istniejących produktów miasta i manewrowanie lokalnymi warunkami finansowymi (cenami, podatkami). W nieco mniejszym stopniu wysiłek skupiony jest na obsłudze klienta-inwestora.

W lokalnej polityce miejskiej w Polsce zaniedbana jest najważniejsza wśród czterech grup instrumentów marketingu-mix, to jest jakość produktów miejskich i miast jako kompleksowych produktów. Jest to grupa jednoznacznie wymagająca przygotowania celów strategicznych a zatem i długofalowej wizji rozwoju miast. Z przeglądu strategii lokalnych regionu lubelskiego są znane autorowi tylko dwa przypadki takich strategii. Jedna jest opracowana dla miasta i gminy Krasnobród z wyraźnym ukierunkowaniem na rozwój turystyki na Roztoczu Środkowym. Druga jest opracowana w gminie wiejskiej Terespol z orientacją na rozwój biznesu na wschodniej granicy Polski i rozbudowanym przejściu granicznym. Te dwa przypadki gmin mają wyraźnie wyspecjalizowane i znaczące w skali regionu funkcje, stanowiące trzon ich bazy ekonomicznej.

W dokumentach strategii miast regionu lubelskiego ***w zasadzie nie ma*** takich, ***wyraźnych zapisów, wskazujących na dalekosiężną poprawę produktu miast*** dla

⁷ por. L. Gaido, *Urban marketing methodology: the competitive positioning of the city*, [in:] G. Ave, F. Corsico (eds.), *Urban marketing in Europe*. International Conference, Torino Incontra 1994, p. 908-912.

ich rzeczywistych i potencjalnych użytkowników. Układ celów w tych strategiach jest wyraźnie ukierunkowany na układ osi priorytetowych w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Lubelskiego i bieżące potrzeby realizacji mające szanse na uzyskanie wsparcia unijnego w bieżącym okresie programowania (2007-2013). Doraźna lokalna polityka miejska, bez dalekiej wizji, wydatnie ogranicza szanse na poprawę atrakcyjności miast dla wszystkich grup ich użytkowników, w tym głównie dla rozwoju funkcji wyższego rzędu, biznesu, osadnictwa (gospodarstw domowych) i przyjeżdżających do usług bądź w celach turystycznych.

W obecnej polskiej rzeczywistości społecznej i gospodarczej ***sila lokalnej, samorządowej polityki rozwoju miast jest niewystarczająca i ciągle mało skuteczna. W tym zakresie wyraźnie potrzebna jest polityka miejska państwa i samorządów regionalnych.*** Potrzebna jest reorientacja unijnych ram wsparcia rozwoju regionalnego, wyraźnie preferujących wzmocnienie intraregionalnych sieci miejskich i przemian w poszczególnych miastach, stosownie do klas ich wielkości. Szczególnie aktywna polityka miejska państwa jest potrzebna regionom Polski Wschodniej, w tym Lubelszczyźnie, gdzie zaniedbania są bardzo duże. W ramach tejże polityki trzeba będzie podjąć wiele trudnych przedsięwzięć, zasługujących na miano wyzwań. Do nich można zaliczyć przede wszystkim:

- rewitalizację zdekapitalizowanej zabudowy śródmiejskiej, w tym starówek;
- przebudowę lokalnych układów ulic miejskich i tranzytowych;
- urządzenie lub porządkowanie terenów otwartych (użytkowanych publicznie);
- uzupełnienie materialnych elementów tożsamości historycznej i kulturowej na przykład placów z pomnikami postaci mających związki z miastem;
- zmiany lokalizacji niektórych źle urządzonych lub tracących na znaczeniu funkcji terenów;
- przygotowanie planistyczne i techniczne nowych terenów dla rozwoju i dla dyslokacji zabudowy kolizyjnej;
- tworzenie i utrzymanie stałych rezerw terenów dla rozwoju (zachowanie elastyczności rozwoju i zagospodarowania przestrzennego).

Podjęcie tych i innych wyzwań w ramach polityki miejskiej wzbudza społeczne poczucie niemożliwości. Istnieje zbyt wiele barier stojących na przeszkodzie tym przedsięwzięciom. Stąd też z większą uwagą i aprobatą przyjmuje się koncepcje strategii oraz programów średnio- i krótkookresowych, odpowiadających kilkuletnim okresom programowania, z ramami wsparcia wytyczanymi przez Unię Europejską. Poczucie sukcesu mierzy się powszechnie rozmiarem uzyskanych środków z pomocy strukturalnej Unii Europejskiej i stopniem jej wykorzystania. Mniej uwagi poświęca się результатам bezpośrednim i pośrednim wdrażanych przedsięwzięć w pobudzaniu rozwoju regionalnego.

W ocenie autora wdrażana pomoc unijna w regionie lubelskim dotychczas jest zbyt mało koncentrowana na rozwoju miast. Nie przywiązuje się wagi do tej praw-

dy, że skuteczne wsparcie rozwoju efektywnego i konkurencyjnego rolnictwa, należy rozpoczynać od poprawy zdolności miast do uwolnienia terenów wiejskich z przeludnienia agrarnego, blokującego koncentrację własności rozdrobnionych gospodarstw. Nie zauważa się na większą skalę także relatywnie wysokich kosztów obsługi komunalnej mieszkańców wsi przy jednocześnie niskich jej standardach. Ogólnie, sieć osadnicza w tym 4,3 tys. wsi i 30 spośród 41 miast nie przekraczających 40,0 tys. mieszkańców nie tworzy efektywnej przestrzeni ekonomicznej. Marketing urbanistyczny w warstwie poprawy jakości produktu miejskiego prawie nie istnieje. Nie istnieje także polityka miejska na szczeblu rządowym ani wojewódzkim.

11. Niesprawność systemu planowania przestrzennego

Można przyjąć założenie, że węzłowe problemy samoorganizacji środowiska intelektualnego i instytucjonalnego zostaną pokonane w relatywnie krótkim czasie. Można przyjąć drugie realne założenie, że mocny węzeł gordyjski w rozbieżności poglądów, co do znaczenia braku spójności terytorialnej, jako zasadniczego (pierwotnego) węzła rozwoju regionu lubelskiego, zostaną także pokonane. Energiczna i niewątpliwie wartościowa argumentacja za zdefiniowanym łaodem przestrzennym w skali regionalnej, opartym na idei policentrycznego kształtowania sieci miast-generatorów rozwoju może mieć kapitalne znaczenie dla poprawy klimatu społecznego tejże, nowej trajektorii. Na tym jednak seria węzłów gordyjskich jeszcze się nie kończy. Przygotowanie idei nowego ładu przestrzennego w regionie lubelskim niewątpliwie „stanie przed ścianą” tworzoną przez *węzły problemów natury instytucjonalno-prawnej i organizacyjnej*⁸.

Pierwsza grupa tych węzłów obejmuje system planowania przestrzennego w Polsce, o ile obecną sytuację w tym zakresie można nazwać systemem. Realne planowanie przestrzenne, mające moc prawną opiera się na miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego w gminach. Praktycznie ogranicza się do terenów bieżącego zainteresowania inwestorów oraz właścicieli gruntów chcących uzyskać rentę planistyczną z tytułu zmiany przeznaczenia ich działek. Coraz częściej gminy decydują się na sporządzanie planów miejscowych na indywidualny wniosek inwestora. Ta praktyka dopuszczona regulacjami prawnymi przekreśla szanse na poprawę ładu przestrzennego, nawet w skali lokalnej. Niweczy potrzebę koordynacji funkcji terenów a zatem i ich harmonizację deklarowaną w ustawowo przyjętej definicji ładu przestrzennego i w cytowanej tu definicji spójności terytorialnej.

Zniweczenie koordynacyjnej funkcji planowania przestrzennego w Polsce, a przez to przekreślenie szans na poprawę ładu w tym zakresie, ma znacznie szer-

⁸ por.: A. Jędraszko, *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Unia Metropolii Polskich, Wyd. PLATAN, Warszawa 2005.

szy zakres przyczyn, poza lokalizacją prywatnych inwestycji na podstawie indywidualnych decyzji administracyjnych. Nadrzędną rolę nad miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego pełnią dokumenty polityki przestrzennej na szczeblu gminnym, wojewódzkim i krajowym. W treści i formie mają charakter studiów i koncepcji. Nie formułują wyraźnych wytycznych dotyczących reguł ładu przestrzennego na niższych szczeblach administracji samorządowej. Każdy szczebel administracji terytorialnej jest bowiem niezależny od pozostałych, funkcjonuje w ramach kompetencji określonych prawem. Z tego punktu widzenia koordynacja planowania może być dopiero na szczeblu rządowym, wprowadzie mającym nadzór urbanistyczny w urzędach wojewódzkich lecz wyłącznie pod względem zgodności poszczególnych dokumentów z prawem. Merytorycznie **system planowania przestrzennego w Polsce jest „rozchwiany”**, mimo że istnieje procedura uzgodnień dokumentów planistycznych w gminach z planem przestrzennego zagospodarowania województwa. Ten ostatni dokument też jest uzgadniany z obowiązującą koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju. Na braku wystarczającej międzyszczeblowej koordynacji polityki przestrzennej także nie kończy się jej atomizacja.

Pozostaje jeszcze kwestia koordynacji studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego między sąsiadującymi ze sobą gminami. Formalnie istnieje i prawnie jest spełniany taki obowiązek. Praktycznie i w tym zakresie powstają trudności wynikające z różnic interesów. Często przejawia się to w kwestiach połączenia dróg lokalnych z powiatowymi, wojewódzkimi bądź krajowymi na terenie sąsiadujących ze sobą gmin. Nierzadko zamiar jednej gminy kończy się rezygnacją z takich połączeń. Podobne problemy planistyczne pojawiają się na granicach sąsiadujących ze sobą województw, w jaskrawo różnym stopniu zainteresowanych przebiegiem nowych dróg tranzytowych. **Problemy koordynacji planowania przestrzennego między równorzędnymi jednostkami terytorialnymi** (gminami i województwami) mają znacznie szerszy zasięg. Dotkliwie odczuwają je gminy miejskie otaczane intensyfikującą się chaotyczną zabudową tuż poza ich granicami.

Planowanie przestrzenne w Polsce jest niewystarczająco zintegrowane z planowaniem strategicznym i operacyjnym, wspomagającym rozwój regionalny i lokalny. Wystarczy zwrócić uwagę na treść nowych lub aktualizowanych strategii rozwoju regionalnego i ich powiązanie z planami przestrzennego zagospodarowania województw. Konfiguracja celów strategicznych i operacyjnych jest najwyraźniej podporządkowana układowi celów zapowiadanych przez Unię Europejską na kolejny okres programowania. Powszechnie uznanym za najważniejsze jest pytanie, jaką kwotę w ramach pomocy strukturalnej dany region dostanie. Mniej wyraźne jest zainteresowanie społeczne, na jakie kierunki wsparcia samorządy wojewódzkie je przeznaczą i jakie będą z tego efekty pośrednie, zwłaszcza w umacnianiu mechanizmów możliwie najefektywniej generujących rozwój

w przestrzeni regionalnej i to w długim okresie czasu. Na przeszkodzie poprawy tych mechanizmów stoi również gospodarka gruntami.

12. Niekorzystny układ własności gruntów

Własność nieruchomości a zwłaszcza gruntów jest w Polsce traktowana tak, jak własność dóbr ruchomych. Właściciele mają dużą dozę swobody dysponowania nimi. Mają także dużą siłę nacisku na samorządy lokalne w trakcie sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ów nacisk zdecydowanie wynika z racji indywidualnych, najczęściej prywatnych właścicieli, zorientowanych na efekty krótkookresowe, doraźne. Naturalny konflikt między racjami prywatnymi a publicznymi oraz między racjami dalszej i najbliższej przyszłości jest w obecnych warunkach ustrojowych rozstrzygany przeważnie prorynkowo, czyli na korzyść prywatnego właściciela gruntów. Ten mechanizm przekreśla myślenie strategiczne o powolnym, aczkolwiek systematycznym poprawianiu ładu przestrzennego w skali lokalnej⁹. Omawiany naturalny konflikt jest wspomagany wieloma innymi czynnikami. Tworzy wraz nimi **węzeł gordyjski w gospodarce gruntami**. Są to takie czynniki jak:

1. nadmierne rozdrobnienie własności gruntów, przeszkadzające racjonalnemu planowaniu przestrzennemu i realnemu wdrażaniu planów;
2. niska dostępność gruntów zajętych przez zdekapitalizowaną zabudowę, tworząca bariery i konflikty funkcjonalno-przestrzenne;
3. spekulacyjny rynek nieruchomości (obróć gruntami);
4. niewystarczająca powierzchnia gruntów komunalnych na potrzeby nowych stref atrakcyjności inwestycyjnej przekształcanie struktury zagospodarowania miast.

Nadmierne rozdrobnienie prywatnych gruntów w miastach i w ich sąsiedztwie nie pozwala na zmiany uatrakcyjnijające pejzaż miejski pod względem funkcjonalnym, kulturowym i estetycznym. **Konflikty funkcjonalne** są dotkliwie odczuwane zwłaszcza między starą zabudową a nowymi potrzebami rozbudowy ulic tranzytowych. Potrzeby kulturowe są obiegowo traktowane jako ochrona zabytków. Zbyt mało doceniana jest potrzeba obecnego budowania i urządzania architektonicznych symboli tożsamości miast. Przykładowo Lublin miał swoją epokę świetności za panowania ostatnich Piastów i Jagiellonów. Żadna z tych zasłużonych dla Lublina, wielkich postaci historii nie doczekała się atrakcyjnie urządzonego placu ani pomnika, co niewątpliwie mogłoby znacznie podwyższyć wizerunek miasta w oczach mieszkańców i przyjezdnych, głównie turystów. Prawdopodobnie jakiś nowy obiekt handlowy bądź firmy deweloperskie zajmą kolejne miejsca w mieście, gdzie mogłyby być urządzone takie place.

Niekorzystny układ przestrzenny własności gruntów tworzy **nieład w nowym, podmiejskim budownictwie jednorodzinnym**. Stare podziały działek rolniczych

⁹ A. Kowalewski, *Ład przestrzenny i jego wrogowie*, Rzeczypospolita, 19.07.2011 s. 5.

określają układ nowej zabudowy. Pozytywnym wyjątkiem w Lublinie jest nowe osiedle budownictwa jednorodzinnego Szerokie, położone w zachodniej części miasta. W latach dziewięćdziesiątych przygotowano tam nowy układ geodezyjny dla zabudowy jednorodzinnej. Tytuły własności zostały zachowane a układ działek podporządkowany nowej zabudowie osiedlowej. Właściciele nie stracili a wręcz zarobili na tych zmianach. Jest to jednak tylko wyjątek. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, otwierające nowe tereny dla budownictwa jednorodzinnego, uznają stare układy własności, przeważnie niekorzystne z punktu widzenia poprawy ładu przestrzennego.

Drugi splot problemów, zasługujący na miano węzła gordyjskiego obejmuje **obszary starej, zdekapitalizowanej zabudowy miejskiej**. Brak działań kompleksowo rewitalizujących te części miast nie jest obecnie samo w sobie groźnym zjawiskiem. Samorządy miejskie nie mają odpowiednich środków finansowych na ten kapitałochłonny kierunek inwestowania. Pomoc państwa i Unii Europejskiej jest także znikoma. Prywatni inwestorzy wyraźnie preferują tereny (działki) wolne od zabudowy. Jednakże dopuszczanie lokalizacji pojedynczych, nowych obiektów w zaniedbane układy urbanistyczno-architektoniczne ewidentnie utrwała nieład w ich obrębie. To zjawisko jest groźne dla poprawy krajobrazu miejskiego. Do tej grupy problemów można także dołączyć chaotyczne zabudowywanie dróg tranzytowych na obszarach wiejskich z wyjazdami z posesji bezpośrednio na drogi krajowe, czy wojewódzkie. W konsekwencji drogi te stają się jednocześnie ulicami osiedlowymi.

Trzecim poważnym węzłem w gospodarce przestrzennej jest **spekulacyjny obrót gruntami**. Najwyraźniej koncentruje się w otoczeniu miast, przeważnie dużych. Stanowi główną siłę chaotycznego „rozlewania się” zabudowy miejskiej (urban sprawl)¹⁰. Samorządy gmin sąsiadujących z miastami masowo udostępniały, poprzez plany miejscowe, tereny dla budownictwa jednorodzinnego bez ich kompleksowego wyposażenia w infrastrukturę techniczną i bez troski o faktyczne ich wykorzystanie. Działki na tych terenach wielokrotnie zmieniały właścicieli. Grunty przeznaczone dla budownictwa stały się obecnie najlepszą i najpewniejszą lokatą kapitału. Popyt na grunty budowlane został zdecydowanie zahamowany barierą cenową. Apel urbanistów o prawne wprowadzenie nadzoru państwa lub samorządów nad gospodarką gruntami przed ich zabudową¹¹ przeistacza się w mechanizm błędnego koła, umacnianego brakiem aprobaty społecznej i politycznej.

Czwartym węzłem gordyjskim w gospodarce gruntami, wśród wymienionych w tym punkcie, jest zbyt **niski udział gruntów komunalnych w ogólnej powierzchni miast**. Proces ich wyprzedaży prywatnym właścicielom jest ze wszech miar zasadny. Jest to praktyka stosowana coraz szerzej w Ameryce i w kra-

¹⁰ Por., S. Kozłowski (red.), *Żywiłowe rozprzestrzenianie się miast. Narastający problem aglomeracji miejskich w Polsce*, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska Akademia Nauk, Białystok – Lublin – Warszawa 2006.

¹¹ Cz. Bielecki, *Utracony ład miasta*, „Rzeczypospolita” 10.03 2012.

jach Europy Zachodniej. Jest nazywana jako ***sprzedawanie miast lub sprzedawanie miejsc*** (selling the city or selling places)¹². Ta właśnie praktyka była początkiem idei marketingu terytorialnego, rozwijającego się głównie na obszarach dużych miast i zurbanizowanego ich zaplecza. Tymczasem w Polsce samorządy miejskie nie mają dostatecznych warunków prawnych aby utrzymywać wystarczającą pulę terenów przygotowanych planistycznie i technicznie na sprzedaż. Innymi słowy, polskie miasta, a tym bardziej położone w regionie lubelskim, nie mają wystarczających środków finansowych aby sprzedawać tego rodzaju produkt miejski. Sprzedaż nieprzygotowanych gruntów komunalnych ma miejsce ale pod naciskiem bieżących napięć w budżetach gminnych. Bilans gruntów komunalnych kurczy się. Nie jest uzupełniany nowymi ich zakupami.

W ramach tego węzła wypada jeszcze podkreślić ***znaczenie gruntów komunalnych w elastycznym kształtowaniu struktury funkcjonalnej miast***. W polskich miastach nie została uruchomiona praktyka dyslokacji funkcji, potrzebnej zwłaszcza w odniesieniu obiektów do starych zgrupowań przemysłowo-składowych i zdekapitalizowanej zabudowy mieszkaniowo-usługowej. Poza barierą kapitałową miasta odczuwają ogólny brak niezabudowanych terenów, potrzebnych zarówno na dyslokacje istniejących funkcji, jak i na rozwój. Nie można milcząco omijać problemu bilansu terenów miejskich. Rozlewająca się zabudowa poza granice miast nie jest i nie może być skutecznie opanowywana w kontekście ładu przestrzennego. Nie ma jednego gospodarza koordynującego zarządzanie urbanizującą się przestrzenią. Nieprawidłowości w gospodarce gruntami, podobnie jak problemy systemowego planowania przestrzennego, jednoznacznie wkraczają w sferę kolejnej grupy węzłów gordyjskich o charakterze instytucjonalno-prawnym.

13. Problemy w sferze instytucjonalno-prawnej

Zarządzanie publiczne gospodarką przestrzenną różnych jednostek terytorialnych ***jest oparte na prawie i na inicjatywach administracji rządowej oraz samorządowej***. Prawo jest regulatorem porządku ale nie stymulatorem rozwoju społeczno-gospodarczego. Te dwie współdziałające siły są warunkiem postępu także w gospodarce przestrzennej. Tymczasem w sferze szeroko rozumianej, polskiego systemu prawnego istnieje wiele problemów hamujących rozwój. W tym przypadku wybiórcza z konieczności ocena prawa jest potrzebna z punktu widzenia możliwości poprawy ładu przestrzennego i spójności terytorialnej regionu lubelskiego. Jednolite prawo w skali państwa i jego terytorium w różnym stopniu krępuje również porządkowanie przestrzeni wszystkich regionów. W ogólnym ujęciu można tu wymienić trzy zasadnicze kwestie prawne dotyczące sprawności:

¹² por. G. J. Ashworth and H. Voogd, *Selling the city: marketing approaches in public sector urban planning*, Belhaven Press, (a division of Pinter Publishers), London and New York 1990.

1. systemu planowania przestrzennego,
2. gospodarki gruntami,
3. układów administracyjnych zarządzania przestrzenią.

Problemy w sferze warsztatu planowania przestrzennego i gospodarki gruntami już zostały omówione. Tu wypada zwrócić uwagę jedynie na ich kontekst instytucjonalno-prawny i klimat polityczny. Problemy te dotyczą zasad ustrojowych państwa. Niestety brakuje dobrej woli w środowisku politycznym i zrozumienia sensu reform w społeczeństwie aby dokonać pewnych zmian w prawie na rzecz usprawnienia gospodarki przestrzennej a w konsekwencji, przyspieszenia rozwoju społeczno-gospodarczego. Powstaje pytanie o podmioty i przedmiot oporu przed reformami.

Po pierwsze opór jest duży w odniesieniu do wprowadzenia dyscypliny ładu przestrzennego. Pojęcie to praktycznie nie istnieje ani nikt się nie wysiła aby go zdefiniować dla terytorium konkretnego regionu, oczywiście z uwzględnieniem wszystkich jego aspektów. Popularny jest pogląd aby prywatnym inwestorom nie przeszkadzać. Nie przeszkadza się w orientacji korzyści doraźnych. Jednocześnie poważnie przeszkadza się tworzeniem szans na dłuższy okres czasu, nie biorąc pod uwagę, że *żywiłowa natura rynku sama sobie przeszkadza kosztami traconych szans na lepsze funkcjonowanie w przyszłej przestrzeni ekonomicznej*. Mechanizmy tej przeszkody przejawiają się nie tylko w przestrzennym wymiarze gospodarki wolnorynkowej. Przejawiają się w załamaniach koniunkturalnych, nadmiernej monopolizacji i w wielu innych aspektach. Obecny stan atomizacji planowania przestrzennego można zasadnie uznać jako wyraz fałszywego kompromisu między interesami inwestorów i właścicieli gruntów prywatnych a interesem społecznym, w tym publicznym. Opór przed wprowadzaniem pojęcia ładu przestrzennego w skali regionalnej prawdopodobnie zostanie wkrótce przełamany poprzez wdrażanie polityki spójności terytorialnej regionów.

Podobnie jak opór przed systemowym zdyscyplinowaniem planowania przestrzennego istnieje także przed porządkowaniem przestrzennym własności gruntów z nienaruszalnym zachowaniem tytułów (prawa) własności. Dobry przykład przygotowania terenów dla nowych osiedli miejskich z lat dziewięćdziesiątych był już wcześniej wskazywany. Miarą problemu prawnego przygotowania własności gruntów niech będzie choćby tempo i koszty budowy autostrad w Polsce lub budowanego lotniska w Świdniku pod Lublinem. Mimo prawnego zabezpieczenia wykupu gruntów na ważne cele publiczne opór właścicieli jest duży, głównie ze względu na warunki cenowe. Można postawić pytanie, czy przebudowa układów urbanistycznych w miastach nie jest ważnym celem publicznym.

Przykłady problemów w poprawie gospodarki gruntami można mnożyć także na terenach wiejskich. *Bez poprawy regulacji prawnych w tym zakresie utopią staną się dobre praktyki marketingu urbanistycznego*, kładące nacisk nie tyle na

promocję, ile na pakiet instrumentów poprawiających jakość produktów elementarnych i miast jako kompleksowych produktów.

Węzła gordyjskiego w poprawie funkcjonowania gospodarki przestrzennej można dopatrzeć się także w niekorzystnych podziałach administracyjnych. Region lubelski, podobnie jak inne regiony, jest zbyt gęsto podzielony na gminy. Jest to w zasadzie podział utrzymany z czasów pierwszej reformy E. Gierka, z grudnia 1973 roku, kiedy to scalono gromady w większe gminy powracając do ich układu z okresu międzywojennego. Wprowadzona pierwsza reforma powołująca samorząd lokalny od 1990 roku utrzymała podział na gminy z czasów PRL-u. Obecnie jest on, w opinii autora, nazbyt rozdrobniony. Równorzędność samorządów gmin miejskich i wiejskich w prawie ubiegania się o ciągłe wsparcie finansowe państwa (subwencje, dotacje) a także o pomoc strukturalną Unii Europejskiej implikuje rozproszenie a zatem i nieefektywne wykorzystanie tych środków finansowych z punktu widzenia ich wpływu na rozwój regionalny

213 gmin miejskich i wiejskich rozmieszczonych na powierzchni województwa lubelskiego, liczącego 25122 km² daje przeciętnie około 118 km² na gminę. Stanowi to kwadrat o boku około 11 km. Obecnie na taką i większą odległość organizuje się dojazdy dzieci i młodzieży do szkół z terenów wiejskich do ośrodków gminnych. Sieć dróg utwardzonych w gminach wiejskich jest na tyle rozwinięta aby samochodem osobowym można było zwiększyć dojazdy do wszelkiego rodzaju usług oświatowych, administracyjnych i komercyjnych w ośrodkach gminnych, bez istotnej straty czasu na podróż. W miarę popytu na niektóre rodzaje obsługi lokalnej można utrzymać ośrodki obsługi części gmin. Ludność na terenach wiejskich prawdopodobnie nie będzie w najbliższych dziesięcioleciach wykazywała dodatniego przyrostu naturalnego, czy też wzrostu imigracji.

Na tym tle trzeba odważnie wskazać zasadność koncentracji przestrzennej administracji gminnej i potencjału obsługi lokalnej terenów wiejskich. Od lat lansowana polityka wielofunkcyjności obszarów wiejskich ma sens jedynie poprzez tworzenie warunków rozwoju małej i średniej przedsiębiorczości pozarolniczej w mocnych ekonomicznie ośrodkach gminnych. Każdy region, w tym także lubelski, ma na tyle gęstą sieć miast i ośrodków mających małomiasteczkowe układy urbanistyczne aby na nich oprzeć przyszły układ administracyjny szczebla podstawowego. Taka propozycja w kilkudziesięcioletniej perspektywie powinna być stymulatorem koncentracji osadnictwa.

Propozycja rozrzedzenia sieci gmin obecnie nie będzie miała dobrego klimatu społecznego ani tym bardziej politycznego. Wywoła kolejne pytanie, jakie uzasadnienie pozostanie dla utrzymania także gęstej sieci powiatów. Sugestia autora jest podobna, jak w przypadku gmin. Sieć jednostek powiatowych mogłaby być oparta na unijnym podziale na poziomie NUTS III. W regionie lubelskim są, poza Lublinem, cztery takie ośrodki (Puławy, Biała Podlaska, Chełm i Zamość). One mogą pełnić funkcje centrów powiatowych. Obecnie mają oddziały samorządo-

wych i rządowych instytucji wojewódzkich (poza Puławami). Na szczeblu powiatowym orientacja polityczna jest bardziej wykrystalizowana. Stąd też opór tego środowiska na ewentualne zmiany będzie znacznie większy, chociaż obywatelski może być jednocześnie niewielki, poza miastami powiatowymi, które miałyby utracić tę funkcję.

Obydwie propozycje zmiany sieci obsługi samorządowej szczebla lokalnego mogą spełniać dwa zasadnicze cele. Pierwszym jest oszczędność wydatków budżetu państwa na funkcjonowanie samorządów lokalnych i ich administracji a drugim stymulowanie koncentracji osadnictwa. Warunkiem realizmu takich zmian w podziałach administracyjnych jest otwarcie miast na rozwój budownictwa mieszkaniowego i przedsiębiorczości, co z kolei będzie wzmacnia argument o potrzebie rozszerzania ich granic administracyjnych.

Ostatnią kwestią z dziedziny zmian w podziałach administracyjnych są **podstawy prawne funkcjonalno-przestrzennego kształtowania aglomeracji miejskich**, opartych na stolicach województw. Ten problem dotyczy także Lublina. Nadanie aglomeracji miejskiej prawnego statusu jednostki administracyjnej i powołanie podmiotu zarządzania mogłoby pozwolić na skuteczną koordynację nie tylko planowania przestrzennego lecz również na porządkowania żywiołowo rozprzestrzeniającej się zabudowy, przygotowanie terenów inwestycyjnych dla budownictwa mieszkaniowego i stref biznesu, kształtowanie sieci drogowej, urządzenie terenów zielonych, poprawiających stan środowiska. Kształtująca się aglomeracja lubelska, obecnie kontrowersyjnie nazywana Lubelskim Obszarem Metropolitalnym, nie ma prawnie powołanego gospodarza. W tej sytuacji gminy wchodzące w jej skład prowadzą indywidualną, niezależną od nikogo politykę przestrzenną, kontynuującą chaos w zabudowie całości. Roli koordynującej nie można powierzyć żadnemu z powiatów zajmujących część obszaru tej aglomeracji. Jednakże żadnego ruchu w środowisku samorządowym na rzecz zorganizowania podmiotu odpowiedzialnego za kształtowanie racjonalnego zagospodarowania przestrzennego ani ram prawnych nie ma. Niewidzialne koszty traconych szans narastają. Tę złą passę może przerwać polityka przestrzenna państwa. Przede wszystkim potrzebne są ramy prawne do kształtowania funkcji terenów w urbanizujących się strefach dużych miast (podejście morfologiczne¹³). W miarę poprawy sprawności i spójności terytorialnej można spodziewać się szans na rozwój funkcji metropolitalnych w ośrodkach centralnych (podejście funkcjonalne). Jest to jednak zadanie o charakterze marketingowym, należące do grupy inicjatyw samorządowych, bez koniecznych regulacji prawnych.

Pozostaje jeszcze **splot problemów dotyczących inicjatywnej roli administracji samorządowej w rozwoju lokalnym i regionalnym**. Obserwując pracę tych insty-

¹³ por. T. Markowski, T. Marszał, *Metropolie obszary metropolitalne metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*, Polska Akademia Nauk Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa 2006, s. 16-17.

tucji można łatwo zauważyć ich „blaski i cienie”. Z pewnością mocną stroną samorządów w regionie lubelskim jest zdolność wykorzystania środków finansowych, przyznawanych przez Unię Europejską w ramach pomocy strukturalnej. Jednakże przeznaczenie tej pomocy jest wysoce dyskusyjne. ***Trudno zauważyć wyrazistą politykę alokacji funduszy strukturalnych, uwzględniającą efektywność pobudzania rozwoju regionalnego w orientacji długookresowej.*** Nadal trudno zauważyć myślenie i działanie strategiczne, chociaż formalnie ten rodzaj planowania jest powszechnie stosowany w strukturach samorządowych. Poza wielokrotnie powtarzanym w tym tekście brakiem akcentowania idei ładu przestrzennego i działań o najwyższym znaczeniu strategicznym brakuje kultury marketingu terytorialnego, w tym urbanistycznego. Brakuje myślenia w kategoriach jakości produktów miast i miast-produktów. Marketing miejski jest stosowany w warstwie promującej to, co już jest w posiadaniu miast a jest niewiele na miarę atrakcyjności inwestycyjnej. Jakość miast i szerzej, jakość przestrzeni regionalnej pozostają daleko poza świadomością zbioru priorytetów działań instytucji samorządowych.

14. Lubelszczyzna w nowej Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030

W grudniu 2011 roku została przyjęta nowa Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK)¹⁴. Jest to już trzecia próba podejścia, po zmianach ustrojowych, do zdefiniowania polityki przestrzennej kraju. Omawiany dokument najbardziej rozległy w treści z dotychczas opracowanych, porusza najistotniejsze problemy. ***Czołową pozycję w tej Koncepcji... zajmuje rozwój sieci miast jako generatorów rozwoju,*** co także jest istotne dla urbanizacji województwa lubelskiego. Lublin został zaliczony do potencjalnych centrów metropolitalnych, jako jedyne miasto w Polsce Wschodniej, liczące ponad 300,0 tys. mieszkańców, wyraźnie potrzebujące wspomagania rozwoju funkcji metropolitalnych¹⁵.

Wzmocnienie policentrycznego układu ośrodków metropolitalnych może być pozytywną przeciwwagą wobec stolicy państwa ponoszącej obecnie ciężar masowej imigracji ludności. Potrzebne jest wzmocnienie innych centrów metropolitalnych w Polsce aby Warszawa mogła przestawić swoją trajektorię rozwoju z ilości (koncentracji ludności) na jakość. Zakładając konsekwentną politykę policentrycznego rozwoju metropolizacji w Polsce, poprawa warunków rozwoju nastąpi nie tylko w Warszawie lecz także w pozostałych dziewięciu węzłowych miastach lub ich zespołach, głównie w zakresie standardów wielkomiejskich.

¹⁴ Uchwała nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Monitor Polski Dziennik Urzędowy R. P., Warszawa dnia 27 kwietnia 2012, poz. 252, Załączony tekst Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, s. 79 rys. 18.

¹⁵ Tamże, s. 22.

Miejska sieć osadnicza została w zasadzie prawidłowo sklasyfikowana. Wyodrębnione cztery rangi ośrodków miejskich odpowiadają potrzebom inter- i intraregionalnej polityki przestrzennej. Poza rozwojem metropolii **doceniono znaczenie ośrodków regionalnych**. Podkreślono też znaczenie ośrodków miejskich o randze ponadlokalnej i lokalnej, co z pewnością jest racją rozwoju wszystkich regionów.

Nowy dokument KPZK solidnie odnosi się do rozwoju sieci komunikacyjnej, w tym drogowej, kolejowej i lotnisk pasażerskich. Proponowany w perspektywie do 2030 roku rozwój układu komunikacyjnego tworzy wprawdzie zróżnicowane, ale dogodne otwarcie komunikacyjne wszystkim regionom i ich stolicom. **Wizja rozwoju sieci drogowej do 2030 roku uwzględnia wszystkie najważniejsze szlaki, w tym budowę wschodniego odcinka autostrady A-2 i trzech dróg ekspresowych, w tym nr 12, 17 i 19**. Perspektywa budowy tych dróg umożliwi regionowi lubelskiemu bezpośrednie otwarcie na krajowy i międzynarodowy system komunikacyjny. Bezpośrednio do tego systemu będą miały dostęp 23 miasta, w tym wszystkie najważniejsze, spośród 41 istniejących w tym regionie. Inne małe miasta są połączone z tymi szlakami poprzez drogi wojewódzkie. Szerzej, wytypowane ośrodki metropolitalne w skali kraju i pozostałe stolicy regionów są dobrze połączone z siecią dróg szybkiego ruchu, podobnie jak Lublin.

Podkreślany w KPZK europejski wymiar polityki przestrzennej w Polsce jest z pewnością korzystną jej orientacją dla wszystkich regionów, w tym w aspekcie komunikacyjnym. **Wyrównywanie standardów zagospodarowania przestrzennego terytorium kraju z lepiej rozwiniętą Europą Zachodnią wywołuje poważne wyzwania pod adresem poprawy ładu przestrzennego w skali regionalnej i krajowej**. W regionach Polski Wschodniej i południowej jest wyjątkowy nieład wywołany historycznie ukształtowanym osadnictwem wiejskim. Tereny wiejskie są wyjątkowo gęsto i beładnie zasiedlone.

KPZK wspomina o **potrzebie przebudowy struktur osadniczych, chociaż skupia się na wewnętrznych strukturach miast**. Potwierdza wcześniej w tym tekście wskazywane problemy i postulaty tworzenia systemowego planowania przestrzennego, powszechnego i ciągłego terytorialnie. Są podkreślone cele konkurencyjności, spójności terytorialnej i rozwoju zrównoważonego a także otwarcie komunikacyjne, bezpieczeństwo naturalne energetyczne i obronne. Na końcu listy celów jest **element najważniejszy – przywracanie i utrwalanie ładu przestrzennego**. Temu właśnie zagadnieniu trzeba poświęcić nieco uwagi.

Cennym elementem jest **podkreślenie znaczenia na terytorium kraju ładu społecznego, ekonomicznego i ekologicznego**¹⁶, chociaż w takim, dosłownym brzmieniu trzy wymienione pojęcia zawierają treść znacznie wykraczającą poza kwestie ładu przestrzennego. Szkoda że **nie wymieniono trzech pozostałych aspektów, to jest ładu funkcjonalnego, kulturowego i estetycznego**. One także powinny znaleźć się w kręgu zainteresowań polityki przestrzennej państwa i regionów,

¹⁶ Tamże, s. 159.

zwłaszcza, że wcześniej w tym punkcie wspomina się o estetyce i funkcjonalności przestrzeni¹⁷. Z kolei ład przestrzenny wymieniony na równi ze społecznym, ekonomicznym i ekologicznym wprowadza dezorientację odbiorcy. Przecież łącznie z aspektem właśnie kulturowym, estetycznym i funkcjonalnym jest ich synteza.

Dla regionu lubelskiego ważną kwestią jest poruszana tu **gospodarka wodna** i zabezpieczenie terenów przed powodzią. Paradoksalnie region ten w centralnej części, łącznie z Lublinem i Świdnikiem odczuwa **niedobory wody**. Na obrzeżach jest narażony na wylewanie Wisły i Bugu. Wyzwaniem jest więc większe zatrzymanie wody w zbiornikach retencyjnych. Deficyt wód podziemnych w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych ubiegłego stulecia był jednym z ważniejszych motywów wieloośrodkowego kształtowania rozwoju aglomeracji lubelskiej. Jednocześnie istnieje problem nazbyt intensywnego, narażonego na powódzie, osadnictwa wiejskiego w pobliżu dużych rzek. Poza potrzebą koncentracji gospodarstw rolnych, tworzenia bardziej chłonnych rynków lokalnych i wielostronnych, pozytywnych efektów urbanizacyjnych, powódzie są jeszcze jednym argumentem otwarcia (przygotowania) miast na koncentrację osadnictwa.

Wśród kluczowych problemów regionu lubelskiego, mających wymiar przestrzenny, pozostaje jeszcze **rozwój energetyki**. Istnieją złoża węgla kamiennego gazu łupkowego a brakuje dużej elektrowni w regionie. Eksploatacja gazu łupkowego musi być poprzedzona badaniami i ewentualnym udokumentowaniem złóż możliwych do eksploatacji. KPZK przewiduje do 2030 roku rozbudowę sieci elektroenergetycznej lecz ciągle otwartą jest kwestia budowy elektrowni. Jest to wyzwanie niemożliwe do ominięcia aby omawiany region w przyszłości mógł uchronić się od wysokich kosztów zaopatrzenia energetycznego. Otwartym pozostaje pytanie, na jakich surowcach energetycznych miałyby być oparta przyszła elektrownia, na miejscowym gazie łupkowym, czy węglu kamiennym. Innych źródeł surowców energetycznych raczej nie bierze się tu pod uwagę.

Problemy zaopatrzenia energetycznego i gospodarki wodnej, tym bardziej przemawiają za aktywną polityką korzystnego ekonomicznie kształtowania osadnictwa w omawianym regionie. Wypada jeszcze raz zaakcentować, że tym korzystnym modelem jest wieloośrodkowa koncentracja osadnictwa i pozarolniczej działalności gospodarczej w miastach.

W akcentowanej w KPZK policentryczności osadnictwa miejskiego w Polsce podkreśla się znaczenie ośrodków wojewódzkich, w tym metropolitalnych i regionalnych. Te ośrodki mają być generatorami rozwoju. Podkreśla się również znaczenie innych dużych miast osiągających obecnie ponad 100,0 tys. mieszkańców. W wielu regionach brakuje takich miast. Szczególnie brakuje ich w rozległym terytorialnie regionie lubelskim. KPZK jest w tym zakresie zbyt pasywna.

¹⁷ por. tamże, s. 159-160.

Wnioski końcowe

Proponowana przez Profesora A. Kuklińskiego lubelska inicjatywa integracji środowiska intelektualnego i instytucjonalnego na badaniach Lubelszczyzny, jako przypadku regionu najbardziej obciążonego problemami rozwoju jest ze wszech miar użyteczna. Rozwój współpracy tych środowisk może dać poważne efekty intelektualne i aplikacyjne. Mogą one być koniecznym warunkiem skutecznego przełamывania złej passy w sytuacji społecznej i gospodarczej tego regionu.

Zespolone siły mogłyby rozpocząć prowadzenie badań i konstruowania wizji przyszłości regionu, równocześnie identyfikując miejsca najtrudniejsze (węzły gordyjskie), jak i sposób ich usuwania (cięcia aleksandryjskie). Merytoryczną podstawą wizji może być z pewnością idea spójności terytorialnej wybranego do badań, wielce zaniedbanego regionu lubelskiego. Ważnymi kryteriami uzasadniającymi treść wybranej wizji mogą być inne ważne cele w polityce rozwoju regionalnego Unii Europejskiej, w tym konkurencyjność i rozwój zrównoważony.

Już obecnie można przyjąć hipotezę, że cele te spełnia umacnianie policentryczności sieci miast w regionie, jako generatorów jego rozwoju oraz budowa nowoczesnego systemu komunikacyjnego. Realizm takiej wizji wymaga pewnej reorientacji klimatu intelektualnego i instytucjonalnego, aktywizującego środowisko samorządowe na następujących trudnych problemach, w tym na:

- usprawnieniu systemu planowania przestrzennego i wspomagającego rozwój regionalny;
- usprawnieniu prawa regulującego gospodarkę gruntami;
- dostosowania terytorialnych układów administracyjnych do wyzwań przyszłości;
- inicjowania nowoczesnych form marketingu urbanistycznego i regionalnego, zwłaszcza w zakresie jakości miejsc i stref dla wszystkich typów użytkowników.

Przyjęta w 2011 roku Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju jest wielostronnie korzystna dla Lubelszczyzny. Jednakże można było w niej mocniej podkreślić zasadę wzmacniania policentryczności sieci miast w roli generatorów rozwoju, nie tylko w układzie interregionalnym (krajowym) lecz głównie intraregionalnym, czyli w obrębie poszczególnych regionów. W regionie lubelskim jest to pierwszoplanowe wyzwanie warunkujące spójność terytorialną jako czynnik efektywnego rozwoju gospodarczego. Innymi słowy, Polska, w tym region lubelski potrzebuje polityki dwuwarstwowego policentrycznego rozwoju sieci miast.

Powszechnie uznawana jest ocena, że prawo w Polsce źle reguluje różne aspekty życia. Jednocześnie nie widać istotnych działań obywatelskich, w tym ruchu intelektualnego na rzecz jego poprawy. Należy mieć nadzieję, że inicjatywa lubelska będzie pozytywnym przykładem wysiłków na rzecz przerwania tej złej passy.

Literatura

1. Ashworth G. J. and Voogd H., (1990), *Selling the city: marketing approaches in public sector urban planning*, Belhaven Press, (a division of Pinter Publishers), London and New York.
2. Baucz, M. Łotocka, P. Żuber (red.), (2010), *Spójność terytorialna wyzwaniem polityki rozwoju Unii Europejskiej. Polski wkład w debatę*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
3. Bielecki Cz., *Utracony ład miasta*, „Rzeczpospolita” 10.03 2012.
4. Gaido L., (1994), *Urban marketing methodology: the competitive positioning of the city*, [in:] Ave G., Corsico F. (eds.), *Urban marketing in Europe*. International Conference, Torino Incontra.
5. Jędraszko A., (2005), *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Unia Metropolii Polskich, Wyd. PLATAN, Warszawa.
6. *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Tekst załączony do Uchwały nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 w sprawie przyjęcia KPZK, Monitor Polski Dziennik Urzędowy R.P., Warszawa dnia 27 kwietnia 2012, poz. 252.
7. Kowalewski A., *Ład przestrzenny i jego wrogowie*, Rzeczpospolita, 19.07.2011.
8. Kozłowski S. (red.), (2006), *Żywiłowe rozprzestrzenianie się miast. Narastający problem aglomeracji miejskich w Polsce*, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Polska Akademia Nauk, Białystok – Lublin – Warszawa.
9. Kukliński A., (2011), *Problemowa Monografia Regionu Lubelskiego. Wstępna propozycja*, Marian Stefański (red.), *Strategiczna problematyka rozwoju Regionu Lubelskiego*, theLublinproject, Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji, Lublin.
10. Kukliński A., (2012), *Węzły gordyjskie – Nowa Ttajektoria. Program Przyszłość Regionów. Potrójne Europejskie Mezzogiorno*, [w:] P. Artymowska, A. Kukliński, P. Żuber (red.), *Rozwój regionalny, polityka regionalna, studia regionalne – nowe interpretacje*, Forum Rozwoju Regionalnego i Polityki Regionalnej Regio Forum, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
11. Markowski T., Marszał T., (2006), *Metropolie obszary metropolitalne metropolizacja. Problemy i pojęcia podstawowe*, Polska Akademia Nauk Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Warszawa.
12. Polski J., (2009), *Przesłanki planowego kształtowania aglomeracji lubelskiej*, [w:] M. Stefański (red.), *Wspieranie procesów innowacyjnych w gospodarce regionu*, Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Lublin.
13. Polski J., (2010), *Rozwiązania aleksandryjskie w rozwoju regionów Polski Wschodniej (artykuł dyskusyjny)*, [w:] D. J. Błaszczuk, M. Stefański (red.),

Strategiczna problematyka rozwoju Polski Wschodniej, theLublinproject, Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Lublin.

14. *Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013*. Dokument podstawowy, Zarząd Województwa Lubelskiego, Lublin 2007.

Wieloletnie Prognozy Finansowe jako narzędzie rozwoju jednostki samorządu terytorialnego

Long-term financial forecasts as a tool for local governments

Sylwester Bogacki*, Andrzej Bulzak**

* MBA, Prezes Zarządu WIKANA S.A., Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie

** Wydział Psychologii WSB-NLU w Nowym Sączu, Radny Sejmiku Województwa Małopolskiego

Streszczenie

Realizacja podstawowych funkcji zarządzania rozwojem lokalnym, w tym przede wszystkim planowania, organizowania oraz kontroli, nie może abstrahować od finansowych aspektów tych procesów. Przede wszystkim dlatego, że każda decyzja podejmowana w gminie w ramach zarządzania strategicznego, czy operacyjnego wiąże się z koniecznością poniesienia kreślonych nakładów finansowych lub też ze świadomą rezygnacją z uzyskania dochodów (ulgi, zwolnienia podatkowe). Ponadto z tego względu, że przyjęty w danej gminie model prowadzenia gospodarki finansowej, a w jego ramach poszczególne metody i instrumenty finansowe mogą spełniać funkcje rozwojowe bądź stagnacyjne.

Summary

The implementation of the basic functions of local development management, including in particular the planning, organization and control, can not ignore the financial aspects of these processes. First of all decision made in the community in the field of strategic management, operational etc. requires the funding of incurring plotted with conscious or resignation of obtaining income (allowance, tax exemptions). In addition, on the grounds that the municipality adopted a model of financial management, and in the framework of various methods and instruments can make a development or stagnation.

Słowa kluczowe: zarządzanie strategiczne, zarządzanie finansami, finans lokalne, gmina

Keywords: strategic management, financial management, community, obtaining income

Wstęp

Realizacja podstawowych funkcji zarządzania rozwojem lokalnym, w tym przede wszystkim planowania, organizowania oraz kontroli, nie może abstrahować od finansowych aspektów tych procesów¹. Przede wszystkim dlatego, że każda decyzja podejmowana w gminie w ramach zarządzania strategicznego, czy operacyjnego wiąże się z koniecznością poniesienia kreślonych nakładów finansowych lub też ze świadomą rezygnacją z uzyskania dochodów (ulgi, zwolnienia podatkowe). Ponadto z tego względu, że przyjęty w danej gminie model prowadzenia gospodarki finansowej, a w jego ramach poszczególne metody i instrumenty finansowe mogą spełniać funkcje rozwojowe bądź stagnacyjne.

Zarządzanie finansami a rozwój JST

W zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego istotne miejsce zajmuje problematyka zarządzania finansami. Jest to oczywista tendencja zważywszy na postulat sprawności i skuteczności (efektywności organizacyjnej) funkcjonowania samorządu terytorialnego (JST), a w jego ramach – sprawności i skuteczności zarządzania finansami. Skuteczność w odniesieniu do finansów JST można rozumieć przede wszystkim jako wymóg prawidłowego formułowania planów finansowych i projektów inwestycyjnych. Z kolei sprawność (efektywność) trzeba traktować jako dążenie do realizacji wyznaczonych w planach celów, przy możliwie najmniejszym zużyciu zasobów finansowych i organizacyjnych. Zatem nie każdy rodzaj podejmowanych zachowań/decyzji w obszarze gospodarki finansowej gminy oceniany może być w kategoriach zarządzania rozwojem lokalnym. Dodatkowo uwzględnienia wymaga, iż JST są podmiotami publicznoprawnymi, których działalność w dużym stopniu reglamentowana jest przez prawo.

Oznacza to, że swoboda podejmowania działań finansowych przez JST jest znacząco ograniczona, a jej ramy określane są przez obowiązujące przepisy prawne. Zatem obszary decyzji finansowych oddziałujących na zarządzanie rozwojem lokalnym dotyczą tylko tych sfer gospodarowania, w których gminy posiadają względną swobodę decyzyjną oraz jednocześnie działania w tych obszarach wpływać mogą na rozwój lokalny.

Instrumentami ekonomiczno-finansowymi, które mają bezpośredni wpływ na rozwój lokalny/gminny jest kształtowanie podatków i opłat lokalnych oraz cen za

¹ Por. Skica T., Kiebała A., Rodzinka J., Reško D., Wołowicz T., *Podstawy gospodarki finansowej gminy (wybrane zagadnienia)*, Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University & Instytut Badań i Analiz Finansowych Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie, Rzeszów 2011.

usługi komunalne, (tzn. instrumenty dochodowe)². Są to jednocześnie najbardziej efektywne narzędzia oddziaływania ekonomicznego na decyzje i zachowania podatników. Na przykład, przedsiębiorcy rozważający lokalizację prowadzenia działalności zwracają uwagę zarówno na gminną politykę obciążeń podatkowych (przede wszystkim w podatku od nieruchomości, od środków transportowych), jak też na stosowane przez władze lokalne preferencje w tym zakresie (zwolnienia od podatku, obniżki stawek)³. Ważna dla podmiotów gospodarczych jest stabilność rozwiązań podatkowych i pewność przyjętych regulacji, najlepiej sformułowanych w postaci strategii podatkowej JST. Istotne znaczenie mają też ceny za usługi komunalne. Ich wysokość jest ustalana przez każdą gminę, co skutkuje dosyć dużym zróżnicowaniem lokalnych obciążeń (np. za dostarczaną wodę) ponoszonych tak przez gospodarstwa domowe, jak też przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą⁴.

W tym kontekście dodatkowo pojawia się kwestia wyboru formy organizacyjnej świadczenia usług komunalnych. Rzutuje ona na generowanie kosztów świadczenia tych usług oraz zakres możliwości regulowania ich cen przez władze lokalne. Istotną rolę w zarządzaniu finansami odgrywają także procesy wydatkowania środków. Z punktu widzenia rozwoju lokalnego szczególne znaczenie wydaje się mieć problematyka form wydatkowania. Gmina ma bowiem możliwość finansowania zadań za pośrednictwem własnych jednostek organizacyjnych, powoływanych spółek bądź też innych podmiotów spoza sektora publicznego (np. przedsiębiorców, organizacji pożytku publicznego). Z każdym z tych wariantów wiąże się inny system (tryb, zasady) rozdysponowywania środków i uzyskiwanych efektów. Niebagatelne znaczenie ma przy tym dobór formy finansowania pod kątem rodzaju zadań. Każda z form realizacji wydatków wiąże się – poprzez dokonywanie zasilenia finansowego na rzecz realizującego zadanie – z wyborem nie tylko ekonomicznym, ale równocześnie z poparciem dla istnienia danej instytucjonalizacji podmiotów. Zatem od organizacji finansowania wydatków w danej gminie zależy m.in. kondycja i rozwój danych kategorii przedsiębiorstw, organizacji non-profit, czy innych podmiotów. To zaś przekłada się bezpośrednio na ocenę jednego z kryteriów rozwoju lokalnego.

² Wołowicz T., *Integracja z UE i reforma opodatkowania nieruchomości a finanse jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] Czekaj J. (red.), *Kapitał i źródła jego pozyskiwania dla przedsiębiorstw i regionów*, Wyższa Szkoła Bankowości i Finansów, Bielsko-Biała 2005, s. 297-305; Wołowicz T., *Finansowe instrumenty wspierania przedsiębiorczości przez gminy*, „Studia Regionalne i Lokalne”, 2005, nr 1, s. 65-81.

³ Skica T., Kiebała A., Wołowicz T., *Stymulowanie lokalnej konkurencyjności gmin na przykładzie podatku od środków transportowych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2011, nr 2, s. 118-139.
Skica T., Kiebała A., Wołowicz T., *Czy redukcja stawek w podatku od środków transportowych realizuje stymulacyjną funkcję opodatkowania?*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 7-8, s. 152-164.

⁴ Wołowicz T., Górka Z., *Zlecanie wykonywania zadań własnych gminy w komunalnej spółce z ograniczoną odpowiedzialnością*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2011, nr 3, s. 38-44.

Nowa ustawa o finansach publicznych w ramach racjonalizacji gospodarki środkami publicznymi przewiduje regulacje obligujące Radę Ministrów i organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego (JST) do uchwalania dokumentów dotyczących wieloletniego planowania. Wynika to m.in. z konieczności efektywnego zarządzania finansami w perspektywie kilku lat oraz faktu naszej przynależności do Unii Europejskiej, której budżet jest oparty na wieloletnim planie finansowym (Nowa Perspektywa Finansowa na lata 2007-2013). W gospodarce rynkowej znaczna część odpowiedzialności za pobudzanie i kształtowanie rozwoju gospodarczego spoczywa na samorządach. Poszczególne jednostki samorządu terytorialnego (JST) stały się ważnymi podmiotami zarządzania na poziomie lokalnym i regionalnym. Zarządzanie oznacza koordynowanie wykorzystywania zasobów (m.in. ludzkich). Samorząd terytorialny jest formą ustrojową zdecentralizowanej administracji publicznej o konstytucyjnie zagwarantowanej samodzielności działania w zakresie wykorzystywania ustawowo określonych zadań własnych, we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Jednym z podstawowych elementów działania JST jest ich samodzielność finansowa, związana najczęściej z samodzielnością w zakresie gromadzenia dochodów i pozyskiwania środków zwrotnych oraz planowania i dokonywania wydatków – zarówno na cele bieżące, jak i rozwojowe – poprzez właściwe prowadzenie gospodarki budżetowej.

Budżet, ze względu na możliwości kształtowania wpływów i wydatków, uważany jest zatem za jeden z głównych instrumentów finansowego zarządzania rozwojem lokalnym. Jest to zrozumiałe, gdyż w warunkach gospodarki pieniężnej wszystkie dziedziny działalności JST powinny znaleźć odzwierciedlenie w budżecie. Jednak kryzys finansowy lat 2008-2009 oraz związane z nim – choć w naszym kraju nieco opóźnione – dekonstrukcja w gospodarce i trudności w realizacji planów budżetowych uwiaryściły niewystarczającą efektywność posługiwania się budżetem jako narzędziem planowania finansowego. Duża zmienność procesów gospodarczych oraz rynków finansowych znacząco pogorszyła warunki zaciągania i spłaty długu, a także przyczyniła się do wzrostu kosztów zadłużenia – również w sektorze samorządowym. Z dostępnych analiz wynika, że większość JST boryka się z problemem niższych wpływów budżetowych i aby uniknąć redukcji inwestycji oraz należycie wykorzystać pomoc unijną, zwiększa zadłużenie.

Normy zadłużenia JST według przepisów ustawy o finansach publicznych z 2009 roku⁵

Przedstawione realia dotyczące zagadnienia długu samorządowego diametralnie zmienia nowe prawodawstwo w zakresie finansów publicznych. Od 2014 roku

⁵ Skica T., Wołowicz T., *Kontrowersje wokół długu*, [w:] Cichocka I. (red.), *Case Study. Materiały dydaktyczne dla studentów TOM II*. Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania, Rzeszów 2012. s. 115-127.

zaczyna obowiązywać formuła nosząca miano „indywidualnego wskaźnika zadłużenia samorządów” (IWZ)⁶. Jego definicję zawarto w art. 243 ustawy ofp z 27 sierpnia 2009 r. Według nowej koncepcji dopuszczalnych norm zadłużenia „(...) możliwości zaciągania (...) długu uzależnione będą głównie od kształtowania się dochodów i wydatków bieżących, czyli od tzw. wyniku operacyjnego budżetu oraz od efektywności zarządzania majątkiem komunalnym, a tym samym możliwości generowania z tego tytułu dochodów budżetowych”⁷.

Obok indywidualnego wskaźnika zadłużenia, przepisy nowej ustawy wprowadzają także regułę niezaciągania długu na cele bieżące jednostki, poprzez ograniczenie możliwości korzystania z ww. instrumentu wyłącznie w odniesieniu do działań inwestycyjnych. Koncepcja ta zmierza do implementacji do polskiego porządku prawnego rozwiązań analogicznych do tych, które funkcjonują w szeregu państw UE (np. Francji i Finlandii), jak również innych wysokorozwiniętych państwach członkowskich OECD (np. Norwegii, Nowej Zelandii, czy Stanach Zjednoczonych)⁸.

Pochodną nowych rozwiązań są także zapisy art. 243 ust. 3 pkt. 1 oraz art. 244. Zgodnie z treścią pierwszego z nich do relacji wskaźnika długu jednostek samorządu terytorialnego nie wlicza się zobowiązań (z wyjątkiem odsetek), zaciąganych w związku z realizacją zadań współfinansowanych ze środków unijnych⁹ i środków pomocy udzielonej przez państwa członkowskie EFTA¹⁰, aż do terminu ich zakończenia. Zgodnie z lekturą powołanego artykułu, po 90 dniach od realizacji zadania oraz po otrzymaniu należnej refundacji pozostałe z tego tytułu zobowiązania (przede wszystkim na wkład własny) wliczone zostaną do wskaź-

⁶ Korolewska M., Marchewka-Bartkowiak K., *Zadłużenie miast na prawach powiatu i województw w świetle badania ankietowego*, Analizy, Biuro Analiz Sejmowych 2011, Nr 13 (57), s. 4.
http://wartowiedziec.org/attachments/article/3479/Analiza_%20BAS_2011_57_ostateczny.pdf z dnia 17 lipca 2011 r.

⁷ Marchewka-Bartkowiak K., *Nowe reguły ograniczające zadłużenie sektora finansów publicznych*, [w:] Z. Szpringer (red.), *Porównanie ważniejszych regulacji projektowanej i obecnej ustawy o finansach publicznych (przed pierwszym czytaniem)*, Druk Sejmowy nr 1181, Biuro Analiz Sejmowych nr 4/2009, s. 22.
[http://parl.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/A089A278CC83AACCEC12575ED0025686F/\\$file/ppc_4-2009.pdf](http://parl.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/A089A278CC83AACCEC12575ED0025686F/$file/ppc_4-2009.pdf) z dnia 17 lipca 2011 r.

⁸ Powszechnie uznawaną zasadą, postulowaną w licznych opracowaniach instytucji międzynarodowych takich jak Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, OECD, czy Rada Europy, jest niezaciąganie długu przez podmioty sektora finansów publicznych na cele bieżące.

⁹ W tym miejscu należy zaznaczyć, że wyłączeniu podlegają zobowiązania zaciągnięte „w związku z umową” zawartą na realizację zadania, co obejmuje zarówno kwotę wkładu własnego, jak i zobowiązania zaciągniętego na sfinansowanie zadania w części podlegającej refundacji. (por. Interpretacja Departamentu Finansów Samorządu Terytorialnego Ministerstwa Finansów do art. 170 ust. 3 ustawy ofp w odpowiedzi na pismo STI483419/WWR/08/729 z 16 maja 2008 roku).

¹⁰ K. Marchewka-Bartkowiak, *Nowe reguły...*, dz. cyt., s. 23.

nika długu jednostki samorządu terytorialnego¹¹. Powołując stanowisko K. Marchewki-Bartkowiak, zaprezentowane „(...) wyłączenia mają dotyczyć głównie spłaty rat kredytowych (lub wartości kapitałowej obligacji), a nie odsetek, które włączane są do wskaźnika zadłużenia przez cały okres realizacji zadania. (...) Samorządy mogą zatem stanąć przed koniecznością zwiększenia długu na koniec danego roku w związku z obowiązkiem wliczenia pozostałych do spłaty zobowiązań (nierefundowanych), po zakończeniu realizacji zadania unijnego, co obciąży także wskaźnik długu wyliczany dla kolejnych trzech lat”¹².

Według powołanego uprzednio art. 244 ustawy ofp, do wskaźnika zadłużenia dodaje się kwoty zobowiązań związku współtworzonego przez daną jednostkę przypadających do spłaty w danym roku budżetowym, w wysokości proporcjonalnej do jej udziału we wspólnej inwestycji lub we wpłatach członkowskich wnoszonych na rzecz związku. Rozwiązanie to jest co prawda zasadne, aczkolwiek niepozbawione kontrowersji. Ustawowy obowiązek dodawania do kwoty długu JST zobowiązań ich związków komunalnych jest jak najbardziej uzasadniony. Konieczne jest bowiem wzmocnienie kontroli, a co za tym idzie możliwości oddziaływania JST na dług ich związków. Równocześnie umocowanie jednostek samorządu terytorialnego do działania w tym zakresie może prowadzić do niepowołanych ingerencji władz JST w sferę działalności owych związków, zagrażając ich autonomii¹³.

Mając na uwadze nakreślone tło legislacyjne oraz wyniki badań nt. zadłużenia JST w Polsce i znaczenia omówionych rozwiązań wprowadzanych przez ustawę o finansach publicznych dla dotychczasowej gospodarki długiem¹⁴, nie sposób nie zauważyć, że ów wskaźnik nie jest pozbawiony wad. Ich wyliczenie zawiera Tabela 1.

¹¹ Mając na uwadze przedstawione fakty za nieuzasadnione uznać należy usunięcie z zapisów nowej ustawy ofp definicji potrzeb pożyczkowych budżetu JST. Brak powołanej definicji może powodować istotne niejasności w kwestii celów, którym odpowiadać będzie tak zakres jak i zmiany zapotrzebowania samorządów na finansowanie. Jest tak dlatego, że obok kwot, których jednostka potrzebuje na przykład na pokrycie deficytu, konieczne jest także wskazanie finansowania tzw. wkładu własnego wymaganego w projektach unijnych – jako celu zaciągania zobowiązań. Fakt jest tym bardziej istotny, gdyż zobowiązania te czasowo nie są wykazywane we wskaźniku zadłużenia JST, a niezależnie od tego wchodzi w skład rachunku przychodów i rozchodów budżetu jednostki.

¹² Tamże, s. 23.

¹³ K. Marchewka-Bartkowiak, *Nowe reguły...*, dz. cyt., s. 22-24.

¹⁴ M. Korolewska, K. Marchewka-Bartkowiak, *Zadłużenie miast...*, dz. cyt., s. 7.

Tabela 1. Wady konstrukcyjne indywidualnego wskaźnika zadłużenia JST w opinii władz samorządowych

W opinii władz samorządowych Indywidualny Wskaźnik Zadłużenia...	
• uniemożliwia zadłużanie się przez te jednostki samorządu terytorialnego, które nie osiągną nadwyżki bieżącej;	• opiera się na danych historycznych i nie odzwierciedla aktualnej sytuacji finansowej JST oraz sytuacji prognozowanej;
• istotnie obciąża dochody spłatami zobowiązań, co nakazuje dużą ostrożność przy zaciąganiu nowych kredytów i pożyczek;	• wywiera presję na JST, aby sprzedawać majątek w celu poprawienia zdolności obsługi długu;
• wymaga przesunięcia wydatków związanych z obsługą zadłużenia przez JST na następne lata, co powoduje wzrost kosztów z tego tytułu oraz kumulację stałych wydatków w przyszłych latach;	• może okazać się „kapryśny”, gdyż zależy od wielu zmiennych, wskutek czego będzie trudniej zaplanować jego wielkość, choćby w kategorii wartości planowane a wykonane, gdzie różnica może wynieść kilka procent;
• odznacza się dużą podatnością na zmiany w budżecie, tj. przeniesienia środków pomiędzy wydatkami majątkowymi a bieżącymi w klasyfikacji budżetowej, duże zmiany w tych wielkościach mogą mieć bardzo istotny wpływ na wskaźnik, a w przypadku niebezpieczeństwa jego przekroczenia część pilnych zadań bieżących może zostać niezrealizowana;	• ogranicza możliwość wykorzystania przez JST dofinansowania zadań inwestycyjnych środkami UE i innymi dotacjami, dlatego w podanym w art. 243 ustawy o finansach publicznych wzorze w mianowniku nie powinny znaleźć się dochody ogółem, a np. dochody własne i subwencje (bez dotacji i innych środków (np. z UE), przeznaczonych na konkretne cele);
• ogranicza możliwość zaciągania kredytów na inwestycje, pomimo możliwości ich spłaty w kolejnych latach budżetowych (m.in. przy wystąpieniu nadwyżki operacyjnej, która mogłaby zostać wykorzystana na ich spłatę);	• wprowadza sposób liczenia nadwyżki operacyjnej, który powoduje, że nie zawiera ona wydatków na odsetki od zobowiązań, relację nadwyżki do dochodów porównuje się natomiast do relacji wydatków na odsetki i spłatę zobowiązań do dochodów, powoduje to nieadekwatność liczników obu relacji;
• podwójnie nalicza kwotę obsługi zadłużenia, ponieważ jest ona uwzględniana również w wydatkach bieżących po prawej stronie wzoru – zmniejsza to zdolność kredytową jednostki;	• w odniesieniu do województw samorządowych niewyłączenie z IWZ (dochodów ogółem) środków pochodzących ze zwrotów dotacji od beneficjentów wraz z odsetkami zmniejsza możliwości obsługi zadłużenia w latach następnych, pomimo tego, że środki te nie mogą być wykorzystywane na finansowanie zadań województw, gdyż są zwracane do budżetu państwa;

Źródło: M. Korolewska, K. Marchewka-Bartkowiak, *Zadłużenie miast...*, dz. cyt., s. 7 i nast¹⁵

Zaprezentowane zestawienie tabelaryczne pokazuje jak szeroko komentowany jest przez środowiska samorządowe nowy sposób kalkulacji limitów zadłużenia

¹⁵ Opracowanie na podstawie wyników badań ankietowych Biura Analiz Sejmowych (BAS) przeprowadzonych w marcu 2011 roku wśród miast na prawach powiatu i województw samorządowych na temat stanu obecnego oraz prognoz dotyczących ich finansów i zadłużenia.

JST, pomimo iż formalnie nie zaczął on jeszcze obowiązywać¹⁶. Fakt ten rodzi szereg pytań tak po stronie samorządowej jak i po stronie implementujących owo rozwiązanie władz centralnych. Pytań dotyczących jego skuteczności dla wzmocnienia efektywności gospodarki finansowej JST, poprawności konstrukcyjnej, czy też zdolności do uchwycenia w kalkulacjach dopuszczalnego limitu zadłużenia realnego potencjału finansowego danej jednostki. Wątpliwości te stanowią przedmiot analiz niniejszego studium, a jego lektura pozwoli na uzyskanie odpowiedzi na zdecydowaną większość postawionych dotychczas pytań.

Wieloletnia Prognoza Finansowa jako narzędzie planistyczne

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i tzw. wolne środki¹⁷. Artykuł 242 ustawy o finansach publicznych (dalej: ufp) wprowadza zakaz planowania i dokonywania wydatków bieżących w wysokości przekraczającej dochody bieżące, złagodzony o możliwość pokrywania ewentualnego niedoboru z enumeratywnie wskazanych źródeł. Regulacja ta powiązana jest z podziałem dochodów i wydatków budżetu jednostek samorządu terytorialnego na dochody bieżące i majątkowe (art. 235 ufp) oraz wydatki bieżące i majątkowe (art. 236 ufp). Ograniczenia, o których mowa w art. 242, dotyczą zarówno kwot wydatków bieżących na etapie planowania (ust. 1), jak również wykonywania (ust. 2 i 3). Sprowadzają się one *de facto* do wprowadzenia ustawowego wymogu zrównoważenia budżetu JST w części operacyjnej (bieżącej), z dopuszczeniem możliwości pokrywania niedoboru nadwyżką budżetową z lat ubiegłych oraz wolnymi środkami¹⁸.

Zakaz sformułowany w art. 242 ufp, adresowany do organu stanowiącego JST, zakazuje uchwalenia budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych

¹⁶ Zobacz więcej na ten temat w publikacjach wymienionych autorów: Ł. Zalewski, *Półowa powiatów się nie zadłuży*, http://samorząd.infor.pl/temat_dnia/artykuly/387580,polowa_powiatow_sie_nie_zadluzy.html z dnia 17 lipca 2011 r., oraz L. Fijał, *Wątpliwe wskaźniki zadłużenia*, <http://www.wspolnota.org.pl/artykul/7455,w%C4%85tpliwe-wska%C5%BAniki-zad%C5%82u%C5%BCenia> z dnia 18 lipca 2011 r., a także Z. Ofiarski, *Dług publiczny jednostek samorządu terytorialnego*, *Finanse Komunalne* 2010, Nr 1-2, a finalnie również: I. Świderek, *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w świetle nowych uregulowań – zarys problemu*, „Samorząd Terytorialny” 2011, Nr 6.

¹⁷ Art. 246 ustawy o finansach publicznych.

¹⁸ W ocenie projektodawców ustawy o finansach publicznych ograniczenia te powinny służyć racjonalnej gospodarce finansowej jednostek samorządowych. Ograniczenia te nie dotyczą natomiast budżetu kapitałowego (majątkowego) JST. Zakazy sformułowane w art. 242 mają zastosowanie po raz pierwszy do uchwał budżetowych na rok 2011.

i wolne środki, rozumiane jako nadwyżka środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikające z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych¹⁹.

$$\text{Planowane wydatki bieżące jst} \leq \text{planowane dochody bieżące jst} \\ + \text{nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych} + \text{wolne środki}$$

Zakaz analogiczny jak dla wydatków bieżących planowanych JST obowiązuje dla wydatków wykonanych na koniec roku budżetowego. Wydatki te nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki.

$$\text{Wydatki bieżące jst} \leq \text{wykonane dochody bieżące jst} \\ + \text{nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych} + \text{wolne środki}$$

Odstępstwo od tej reguły dopuszcza wyższe wydatki bieżące niż wynikałoby to z limitu wyrażonego w ust. 2 jedynie o kwotę związaną z realizacją wydatków bieżących z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA w przypadku, gdy środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym.

Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym²⁰:

¹⁹ Por. m.in.: Skica T., Kiebała A., Rodzinka J., Reško D., Wołowiec T., *Podstawy gospodarki finansowej gminy (wybrane zagadnienia)*, Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University & Instytut Badań i Analiz Finansowych Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie, Rzeszów 2011; Wołowiec T., Soboń J., Malicki M., *Wpływ kryzysu finansowego na gospodarkę polską – kierunki reform i perspektywy wzrostu*, [w:] E. Libanowska, I. Michałkow, W. Novikov, Z. Siroic, A. Stiepanov (red.), *Społeczno-ekonomiczne problemy transformacji w Europie Środkowej i Wschodniej*, Stowarzyszenie Współpracy Polska-Wschód, Społeczne Towarzystwo Polska-Ukraina, Uczelnia Warszawska im. Marii Skłodowskiej-Curie, Instytut Demografii i Badań Społecznych Narodowej Akademii Nauk Ukrainy, Rosyjski Uniwersytet Kooperacji, Warszawa-Kijów-Moskwa 2010; Wołowiec T., Soboń J., *Decentralizacja, rozwój lokalny i gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University, Nowy Sącz 2010.

²⁰ Art. 243 ustawy o finansach publicznych.

- 1) spłat rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90, wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90,
- 2) wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90 wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90,
- 3) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu, obliczoną według wzoru:

$$\left(\frac{R + O}{D} \right)_n \leq \frac{1}{3} * \left(\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}} \right)$$

W którym:

R – planowaną na rok budżetowy łączną kwotę z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90, oraz wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz art. 90,

O – planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 i art. 90 oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,

D – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym,

Db – dochody bieżące,

Sm – dochody ze sprzedaży majątku,

Wb – wydatki bieżące,

n – rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,

n-1 – rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,

n-2 – rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata,

n-3 – rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata.

2. Przy obliczaniu relacji, o których mowa w ust. 1, dla roku poprzedzającego rok budżetowy przyjmuje się planowane wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Do obliczenia relacji dla poprzednich dwóch lat przyjmuje się wartości wykonane wynikające ze sprawozdań rocznych.

3. Ograniczenia określonego w ust. 1 nie stosuje się do:

1) wykupów papierów wartościowych, spłat kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, z wyłączeniem odsetek od tych zobowiązań,

2) poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania jednostki samorządu terytorialnego w ramach programów finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2

– w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji z tych środków.

4. W przypadku gdy określone w umowie środki, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, nie zostaną przekazane lub po ich przekazaniu zostanie orzeczony ich zwrot, jednostka samorządu terytorialnego nie może emitować papierów wartościowych, zaciągać kredytów, pożyczek ani udzielać poręczeń i gwarancji do czasu spełnienia relacji, o której mowa w ust. 1.

Wieloletnia prognoza finansowa (WPF) jednostki samorządu terytorialnego i jej funkcje²¹

Wieloletnią prognozę finansową można uznać za połączenie dokumentów planistycznych funkcjonujących w samorządzie terytorialnym przed wejściem w życie ustawy, w szczególności wieloletniego planu inwestycyjnego, limitów wydatków na programy i projekty realizowane ze środków pochodzących z UE i bezzwrotnej pomocy państw członkowskich EFTA oraz prognoz kwoty długu JST. Załącznik do uchwały budżetowej stanowił również wykaz obowiązujących umów o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz limity wydatków na zadania wynikające z kontraktów wojewódzkich, zawartych między Radą Ministrów a samorządem województwa, obecnie objęte kategorią przedsięwzięcia.

Ustawa o finansach publicznych wymaga, aby WPF była realistyczna. Prognoza spełnia warunek realizmu, jeżeli na etapie przygotowywania i uchwalania opiera się na starannie i obiektywnie opracowanych wartościach. Realizm WPF oznacza, że – aby tworzyć warunki do prowadzenia racjonalnej, odpowiedzialnej stabilnej polityki finansowej – powinna ona uwzględniać zdarzenia, które mają lub mogą mieć wpływ na gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego

²¹ Art. 226 ustawy o finansach publicznych.

w perspektywie czasu wykraczającej poza bieżący rok budżetowy, w tym również możliwości wystąpienia zjawisk nieoczekiwanych (wahań koniunktury, działania sił natury i innych zdarzeń losowych, kryzysu gospodarczego). By spełniać ustawowy wymóg realności WPF powinna być weryfikowalna i przygotowana w oparciu o prawidłowe założenia metodologiczne, bez zaniżania lub zawyżania prognozowanych wartości. Opis przyjętej metodologii, w tym stosowanych metod ekonometrycznych, powinien znaleźć się w objaśnieniach do WPF²². Uchwałę w sprawie wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego organ stanowiący uchwała po raz pierwszy nie później niż uchwałę budżetową na rok 2011, tj. do dnia 31 stycznia 2011 r., chyba że uchwała budżetowa na rok 2011 zostanie powzięta wcześniej.

Planowanie wieloletnie umożliwia kompleksową analizę sytuacji finansowej JST w perspektywie dłuższej niż rok budżetowy, ułatwia koncentrację zasobów, a także ocenę i weryfikację podejmowanych przedsięwzięć z punktu widzenia ich istotności dla samorządu²³.

Najważniejszym elementem planowania wieloletniego jest zdolność do przygotowania możliwie precyzyjnej prognozy dochodów i wydatków, z uwzględnieniem wpływu różnych czynników na warunki prowadzenia gospodarki finansowej w latach kolejnych. Realistycznie przygotowana WPF może być wykorzystana przez JST przy staraniu się o pozyskanie bezzwrotnych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych oraz przy programie emisji obligacji komunalnych. Wieloletnia prognoza finansowa, będąca instrumentem zarządzania środkami publicznymi, powinna przyczynić się do zwiększenia gospodarności i oszczędności poprzez ułatwienie szacowania wolnych środków na inwestycje, wspomóc absorpcję środków zagranicznych i zwiększyć korelację planowania finansowego pomiędzy różnymi szczeblami JST.

Zakres Wieloletniej Prognozy Finansowej

Wieloletnia prognoza finansowa obejmuje co najmniej:

1. dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu JST, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia; dochodami bieżącymi są dochody budżetowe niebędące dochodami majątkowymi, natomiast wydatkami bieżącymi – wydatki budżetowe, niebędące wydatkami majątkowymi,
2. dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku, oraz wydatki majątkowe budżetu JST; w wydatkach powinny być wyszczególnione kwoty wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia, kwoty wydatków na wynagrodze-

²² Art. art. 226 ust. 1 pkt. 7 ustawy o finansach publicznych.

²³ Por. Wołowicz T., Wolak P., *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Wyższa Szkoła Biznesu – NLU, Nowy Sącz 2009.

- nia i składki od nich naliczane oraz wydatki związane z funkcjonowaniem organów JST,
3. wynik budżetu JST, czyli różnicę pomiędzy dochodami i wydatkami budżetu dla danego okresu rozliczeniowego (roku budżetowego),
 4. przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu; pojęcie nadwyżki i deficytu budżetowego oraz dopuszczalne źródła finansowania tego deficytu określa art. 217 ufp,
 5. przychody i rozchody budżetu JST, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia,
 6. kwotę długu JST, w tym relację, o której mowa w art. 243 ufp, oraz sposób sfinansowania spłaty długu,
 7. objaśnienia przyjętych wartości, określające w sposób jednoznaczny tytuły dochodów i wydatków ujętych w WPF oraz sposób ich prognozowania.

Integralną część uchwały w sprawie WPF stanowi wykaz przedsięwzięć. W rozumieniu ustawy pod pojęciem przedsięwzięcia rozumieć należy wieloletnie programy, projekty lub zadania, w tym związane z programami finansowanymi z udziałem środków pochodzących z budżetu UE, wieloletnie umowy, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy oraz wieloletnie gwarancje i poręczenia udzielane przez JST.

Chodzi przede wszystkim o gwarancje i poręczenia udzielone przed uchwaleniem WPF, wówczas możliwe jest określenie danych wskazanych w szczególowości wymaganej przez ust. 3 (cel, okres realizacji, limit wydatków w poszczególnych latach). Jako przedsięwzięcie rozumieć należy także określenie w uchwale budżetowej limitów z tytułu udzielanych poręczeń i gwarancji oraz maksymalnej kwoty, do jakiej organ wykonawczy może samodzielnie udzielać poręczeń i gwarancji. W takiej sytuacji zachowanie wymaganej przez ustawę szczególowości załącznika nie jest możliwe.

Wykaz przedsięwzięć, będący obligatoryjną częścią uchwały w sprawie WPF (uchwały w sprawie zmiany WPF), stanowi załącznik do tej uchwały. Dla każdego przedsięwzięcia określa się odrębnie nazwę przedsięwzięcia i jego cel, jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia, okres realizacji i łączne nakłady finansowe, limity wydatków w poszczególnych latach oraz limit zobowiązań.

Limit zobowiązań wynika z uprawnienia organu wykonawczego do zaciągania zobowiązań niezbędnych do realizacji przedsięwzięcia, a stopień jego wykorzystania nie musi pokrywać się z wykorzystaniem limitu wydatków. Kwota, na którą można zaciągać zobowiązania, ulega pomniejszeniu o kwotę zobowiązań zaciągniętych w ramach ustalonego limitu dla przedsięwzięcia. Natomiast limit wydatków ulega zmniejszeniu stosownie do stopnia realizacji wydatków. Ponieważ ustawa nie zawiera w tym zakresie żadnych ograniczeń, w załączniku do WPF

należy ująć, we wskazanej wyżej szczegółowości, każde przedsięwzięcie (zadanie, umowę, gwarancję lub poręczenie), co zwłaszcza w przypadku dużych jednostek samorządowych z rozbudowaną strukturą organizacyjną skutkować będzie znacznym zwiększeniem objętości i szczegółowości WPF²⁴.

Art. 227. 1. Wieloletnia prognoza finansowa obejmuje okres roku budżetowego oraz co najmniej trzech kolejnych lat. Okres objęty wieloletnią prognozą finansową nie może być jednak krótszy niż okres, na jaki przyjęto limity wydatków, o których mowa w art. 226 ust. 3 pkt 4.

2. Prognozę kwoty długu, stanowiącą część wieloletniej prognozy finansowej, sporządza się na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania.

Artykuł 227 wskazuje okres objęty WPF według następujących zasad:

1. WPF objęty jest rok budżetowy oraz co najmniej trzy kolejne lata.
2. Okres ten nie może być krótszy niż okres realizacji przedsięwzięcia, na jaki przyjęto limity wydatków w poszczególnych latach.
3. Prognozę kwoty długu, stanowiącą część wieloletniej prognozy finansowej, sporządza się na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania.

Dokument WPF jest prognozą kroczącą, czyli uzupełnianą (przedłużaną) na kolejny rok budżetowy tak, by każdorazowo obejmowała rok budżetowy i co najmniej 3 kolejne lata. Czteroletni okres obowiązywania WPF jest terminem minimalnym, co oznacza, że nie jest możliwe uchwalenie WPF obejmującej okres np. dwu- albo trzyletni. Przepisy nie określają natomiast górnego limitu czasowego obowiązywania WPF, zastrzegając jedynie, że okres ten nie może być krótszy niż okres realizacji przedsięwzięcia, na jaki przyjęto limity wydatków w poszczególnych latach²⁵. Opracowanie oraz zmiana WPF dokonywana corocznie, nie później niż wraz z podjęciem uchwały budżetowej na dany rok, musi uwzględniać okres planowanej realizacji przedsięwzięć, nowych i kontynuowanych, rozpoczętych w latach poprzednich. Dokument WPF może obejmować okres 5, 7 albo więcej lat budżetowych.

Prognozę kwoty długu, stanowiącą część wieloletniej prognozy finansowej (dokument uzupełniający), sporządza się na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania. Czasowe rozróżnienie obowiązywania WPF i stanowiącej jej część prognozy kwoty długu związane jest z dłuższym okresem spłaty zobowiązań pieniężnych zaciągniętych w celu realizacji przedsięwzięcia w stosunku do terminu realizacji samego zadania. Poprzednio obowiązująca ustawa o finansach publicznych z 2005 r. obligowała zarząd jst do opracowania

²⁴ L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer 2011 (komentarz do art. 226 ustawy o finansach publicznych).

²⁵ Zob. art. 226 ustawy o finansach publicznych.

prognozy łącznej kwoty długu na koniec roku budżetowego i lata następne; kwoty wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań i dołączenia jej następnie do projektu uchwały budżetowej. Obowiązujące przepisy nadal jednak nie określają treści i zakresu prognozy długu publicznego.

Art. 228. 1. Uchwała w sprawie wieloletniej prognozy finansowej może zawierać upoważnienie dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań:

- 1) związanych z realizacją zamieszczonych w niej przedsięwzięć,
 - 2) z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy.
2. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić zarząd do przekazania uprawnień kierownikom jednostek organizacyjnych jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań, o których mowa w ust. 1.

Artykuł 228 określa fakultatywne elementy uchwały w sprawie WPF, będące uzupełnieniem koniecznych elementów wymienionych w art. 226 ust. 1. Upoważnienie dla zarządu JST do zaciągania zobowiązań, jest ograniczone przedmiotowo. Dotyczy bowiem dwóch kategorii zobowiązań. Pierwsza obejmuje zobowiązania związane z realizacją przedsięwzięć zamieszczonych w WPF²⁶. Drugą kategorią zobowiązań są zobowiązania z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy. Trudno jest zrozumieć intencję ustawodawcy wyodrębniającego zobowiązania z tytułów wyliczonych w art. 226, skoro umowy, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy, mieszczą się w pojęciu przedsięwzięcia²⁷.

Brak upoważnień określonych w art. 228 oznacza, że konieczne będzie coroczne zamieszczanie upoważnień do zaciągania zobowiązań wymienionych w ust. 1 w uchwale budżetowej²⁸. Natomiast upoważnienie zarządu JST do przekazywania uprawnień kierownikom jednostek organizacyjnych jednostki samorządu teryto-

²⁶ Pojęcie przedsięwzięcia definiuje art. 226 ust. 4.

²⁷ Zob. art. 226 ust. 4 *ustawy o finansach publicznych*.

²⁸ Zgodnie z art. 212 ust. 2 *ustawy o finansach publicznych*.

rialnego do zaciągania zobowiązań wymagałoby odrębnej uchwały organu stanowiącego²⁹.

Art. 229. Wartości przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej i budżecie jednostki samorządu terytorialnego powinny być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego.

Artykuł 229 wymaga zgodności wartości przyjętych w WPF oraz w budżecie jednostki samorządu terytorialnego. WPF obejmuje okres co najmniej czterech lat, natomiast poszczególne wartości określone są odrębnie dla każdego roku objętego prognozą. Minimalna zgodność wartości dotyczy trzech elementów, tj. wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu JST. Poza art. 229 przepisy ustawy sporadycznie posługują się terminem „wynik budżetu”, ale go nie definiują³⁰.

Wynik budżetu jest obligatoryjnym elementem WPF. Przez wynik budżetu należy rozumieć różnicę pomiędzy dochodami i wydatkami budżetu dla danego okresu rozliczeniowego (roku budżetowego). Dodatnia różnica stanowi nadwyżkę budżetu, ujemna różnica – deficyt. Wynik budżetu bieżącego określa się jako różnicę pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi (bez wydatków z tytułu odsetek od istniejącego i planowanego zadłużenia).

Zgodność wartości oznacza tożsamość kwot przychodów i rozchodów, długu JST oraz wyniku budżetu zaplanowanych na dany rok budżetowy w WPF z wartościami ujętymi w uchwale budżetowej JST. Ustawa nie wskazuje żadnych instrumentów zapewnienia tej zgodności. Zgodność wartości przyjętych w WPF z danymi określonymi w art. 229 nie ma charakteru bezwzględnie, zwłaszcza że kolejne przepisy określają procedurę zmiany WPF lub jej elementów. W praktyce każda zmiana w budżecie JST w odniesieniu do wartości wymienionych w art. 226, skutkować będzie koniecznością dokonania zmian w dokumencie strategicz-

²⁹ Zapis art. 226 ust. 2 budzi wątpliwości przy próbie ustalenia wzajemnych relacji tego przepisu z art. 258 ust. 1 pkt. 3, pozwalającego organowi stanowiącemu JST upoważnienie zarządu do przekazania uprawnień innym jednostkom organizacyjnym jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy. Porównanie zakresów obu przepisów prowadzi do konkluzji, że istnieje kategoria umów, których realizacja jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy, nieobjętych definicją przedsięwzięcia z art. 226 ust. 4. (cyt. za: L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer 2011 (komentarz do art. 226 ustawy o finansach publicznych)).

³⁰ L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer 2011 (komentarz do art. 229 ustawy o finansach publicznych).

nym, jakim jest WPF. Zmiany te mogą następować wielokrotnie w trakcie roku budżetowego.

Art. 230. 1. Inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej i jej zmiany należy wyłącznie do zarządu jednostki samorządu terytorialnego.

2. Projekt uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedstawia wraz z projektem uchwały budżetowej:

- 1) regionalnej izbie obrachunkowej – celem zaopiniowania;
- 2) organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego.

3. Opinię do projektu uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej lub jej zmiany, przedstawionego wraz z projektem uchwały budżetowej, regionalna izba obrachunkowa wydaje ze szczególnym uwzględnieniem zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania. Przepis art. 246 ust. 2 stosuje się odpowiednio.

4. Regionalna izba obrachunkowa na podstawie przyjętej przez jednostkę samorządu terytorialnego wieloletniej prognozy finansowej oraz uchwały budżetowej przedstawia opinię w sprawie prawidłowości planowanej kwoty długu jednostki samorządu terytorialnego wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań, o której mowa w art. 226 ust. 1 pkt 6. Przepis art. 246 ust. 2 stosuje się odpowiednio.

5. W przypadku negatywnej opinii regionalnej izby obrachunkowej w zakresie, o którym mowa w ust. 4, jednostka samorządu terytorialnego dokonuje takich zmian uchwał, aby została zachowana relacja określona w art. 243.

6. Uchwałę, o której mowa w ust. 2, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje nie później niż uchwałę budżetową.

7. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchylić obowiązującej uchwały w sprawie wieloletniej prognozy finansowej, jednocześnie nie podejmując nowej uchwały w tej sprawie

Artykuł 230 reguluje procedurę podejmowania uchwały w sprawie WPF i jej zmiany, w szczególności właściwość organów, tryb opiniowania, termin podjęcia. Inicjatywa uchwałodawcza w tym zakresie, podobnie jak przy sporządzaniu projektu uchwały budżetowej i jej zmiany oraz uchwały o prowizorium budżetowym, przysługuje wyłącznie zarządowi JST. Przygotowany przez zarząd projekt uchwały w sprawie WPF lub jej zmiany powinien spełniać warunek realizmu prognozy. Projekt uchwały przedstawiany do zaopiniowania RIO oraz organowi stanowiącemu JST powinien być kompletny, tj. obejmować wszystkie wymagane przez ustawę elementy obligatoryjne WPF oraz – ewentualnie – fakultatywne,

z określeniem prognozowanych wartości odrębnie dla każdego roku budżetowego objętego prognozą.

Opiniowanie przez RIO projektu uchwały w sprawie WPF lub jej zmiany, mające charakter uprzedniej kontroli WPF, powinno dotyczyć przede wszystkim spełniania przez przedłożony przez zarząd projekt wymogów co do treści prognozy w zakresie jej elementów obligatoryjnych określonych w art. 226. Przepisy wyznaczają jako szczególne kryterium tej kontroli zapewnienia przestrzegania przepisów ustawy dotyczących uchwalania i wykonywania budżetów w następnych latach, na które zaciągnięto i planuje się zaciągnąć zobowiązania, jednakże katalog kryteriów nie jest zamknięty i w wydanej opinii RIO może skupić się również na innych elementach WPF.

Zaopiniowaniu przez RIO podlega również prawidłowość planowanej kwoty długu jednostki samorządu terytorialnego wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań. Podstawą opinii jest przyjęta wieloletnia prognoza finansowa oraz uchwała budżetowa. „Prawidłowy” oznacza „odpowiadający określonym przepisom, regularny, należyty, właściwy, poprawny”. Wzorzec „prawidłowości” objętej kontrolą RIO określa indywidualny wskaźnik zadłużenia JST, określony w art. 243. Jednakże do końca 2013 r. *„prawidłowość planowanej kwoty długu” odnoszona powinna być do ilościowego limitu z 2005 r., ograniczającego dopuszczalną kwotę długu do wysokości 60% planowanych dochodów*³¹. Negatywna opinia RIO w zakresie prawidłowości planowanej kwoty długu JST obliguje jednostkę do dokonania odpowiednich zmian w uchwałach, przywracających relację określoną w art. 243. Zmiana może objąć uchwałę budżetową albo uchwałę w sprawie WPF lub jej zmiany. Opinie RIO podlegają publikacji na zasadach określonych w art. 246 ust. 2, w terminie 7 dni od dnia ich otrzymania, i stanowią informację publiczną w rozumieniu ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej.

Uchwała w sprawie Wieloletniej Prognozy Finansowej

Termin podjęcia uchwały w sprawie WPF lub jej zmiany nie może być dłuższy niż termin podjęcia uchwały budżetowej, co – zgodnie z art. 240 – powinno nastąpić do dnia 31 stycznia roku budżetowego. Jeżeli uchwała budżetowa zostaje podjęta przed tym terminem, również wcześniej konieczne jest zakończenie prac nad projektem uchwały w sprawie WPF lub jej zmiany i jej podjęcie. Dopuszczalność jednoczesnego uchwalenia obu projektów wyklucza możliwość uwzględnienia treści WPF przy końcowych pracach nad projektem uchwały budżetowej, co jest sprzeczne z charakterem WPF jako planu wieloletniego. Uchwała o WPF lub jej zmianie nie może być uchwalona później niż uchwała budżetowa.

³¹ L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer 2011 (komentarz do art. 230 ustawy o finansach publicznych).

Przepisy art. 240 formułują zakaz, adresowany do organu stanowiącego JST, uchylecia obowiązującej uchwały w sprawie WPF, bez jednoczesnego podjęcia nowej uchwały. Ma on zapobiegać sytuacji, gdy JST pozostanie bez obowiązującego WPF, pomimo że prognoza ta jest obowiązująca dla każdej jednostki samorządowej. Zwraca się także uwagę, że konsekwencją takiego zapisu jest brak jakiegokolwiek ochrony trwałości obowiązywania WPF, a zakaz w nim sformułowany jedynie formalnie chroni przez powstaniem luki czasowej w zakresie obowiązywania WPF³².

Art. 231. 1. Zmiana kwot wydatków na realizację przedsięwzięć może nastąpić w wyniku podjęcia uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, zmieniającej zakres wykonywania lub wstrzymującej wykonywanie przedsięwzięcia.

2. Uchwały budżetowe określają wydatki na realizowane przedsięwzięcia w wysokości umożliwiającej ich terminowe zakończenie.

3. Jeżeli organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie postanowi o zaniechaniu realizacji, okresowym wstrzymaniu realizacji lub ograniczeniu rzeczowego zakresu przedsięwzięcia, a wydatki zaplanowane w projekcie budżetu przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego nie różnią się od wydatków przewidzianych na realizację przedsięwzięcia, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może, bez zgody zarządu jednostki samorządu terytorialnego, zmniejszyć wydatków zaplanowanych w uchwale budżetowej na realizację przedsięwzięcia.

W art. 231 uregulowano zagadnienia wydatków na realizację przedsięwzięć ujętych w WPF. O pojęciu przedsięwzięcia zob. art. 226 ust. 4. Kompetencje organu stanowiącego JST ograniczone są następującymi regułami:

- zmiana kwot wydatków na realizację przedsięwzięć może nastąpić tylko na podstawie uchwały organu stanowiącego; jej przedmiotem jest zmiana zakresu wykonywania lub wstrzymanie wykonywania przedsięwzięcia;
- wydatki na realizowane przedsięwzięcia powinny być określone w uchwałach budżetowych w wysokości umożliwiającej terminowe zakończenie przedsięwzięcia;
- organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może, bez uprzedniego podjęcia uchwały o zaniechaniu realizacji, okresowym wstrzymaniu realizacji lub ograniczeniu rzeczowego zakresu przedsięwzięcia, bez zgody zarządu, zmniejszyć wydatków zaplanowanych w uchwale budżetowej na realizację przedsięwzięcia, jeżeli wydatki zaplanowane w projekcie budżetu przez zarząd jednostki samorządu terytorialnego nie różnią się od wydatków przewidzianych na realizację przedsięwzięcia.

³² L. Lipiec-Warzecha, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer 2011 (komentarz do art. 240 ustawy o finansach publicznych).

Nadzwyczajny tryb dokonywania zmian w WPF, w tym również w zakresie przedsięwzięć, określa art. 232, pozwalający zarządowi JST na zmianę wszystkich elementów WPF, z wyłączeniem zmian limitów zobowiązań i kwot wydatków na przedsięwzięcia.

Jakichkolwiek zmian w wieloletniej prognozie finansowej, z wyłączeniem zmian limitów zobowiązań i kwot wydatków na przedsięwzięcia, dokonuje zarząd jednostki samorządu terytorialnego³³.

Art. 266. 1. Zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedstawia organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego i regionalnej izbie obrachunkowej, w terminie do dnia 31 sierpnia:

- 1) informację o przebiegu wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego za pierwsze półrocze,
- 2) informację o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej, w tym o przebiegu realizacji przedsięwzięć, o których mowa w art. 226 ust. 3,
- 3) informację, o której mowa w art. 265 pkt 1.

2. Zakres i formę informacji, o których mowa w ust. 1, określa organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego.

Artykuł 266 obliguje zarząd JST do przedstawiania trzech rodzajów informacji. W stosunku do obowiązującego poprzednio art. 198 ustawy o finansach publicznych z 2005 r. zakres wymaganych danych został poszerzony o informacje dotyczące WPF JST.

Dokumenty przedstawiane przez zarząd obejmują informację o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze, informację o kształtowaniu się wieloletniej prognozy finansowej, w tym o przebiegu realizacji przedsięwzięć oraz informację o przebiegu wykonania planu finansowego jednostek określonych w art. 9 pkt. 10, 13 i 14. Zobligowanie zarządu do przedkładania ustawowo określonych informacji stanowi formę okresowej kontroli wykonania budżetu przez organ stanowiący oraz instrument zarządzania budżetem samorządowym. Ponadto dane zawarte w informacjach mogą stanowić ważne uzupełnienie danych wynikających ze sprawozdawczości budżetowej.

Informację o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze, o kształtowaniu się WPF oraz o przebiegu wykonania planu finansowego za pierwsze półrocze niektórych jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego zarząd jednostki samorządu terytorialnego przedstawia organowi stanowiącemu i RIO. Informacje powinny być przedstawione w terminie do dnia 31 sierpnia roku budżetowego i obejmować stan na dzień 30 czerwca roku budżetowego. Termin ma charakter instrukcyjny, ustawa nie przewiduje żadnych sankcji za jego niedopełnienie. Informacja o przebiegu wykonania planu finansowego za pierwsze

³³ Art. 232 ustawy o finansach publicznych.

półrocze, składana przez samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, samorządowe instytucje kultury oraz inne samorządowe osoby prawne, powinna uwzględniać w szczególności stan należności i zobowiązań, w tym zobowiązań wymagalnych³⁴. Niewłaściwa jest praktyka spotykana w niektórych JST, polegająca na sporządzaniu przez zarządy dokumentów o wykonaniu planów finansowych wymienionych jednostek, na podstawie danych przekazanych przez te jednostki i dołączanie tych dokumentów do sporządzanej informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze. Przedstawiana przez zarząd informacja o przebiegu wykonania planu finansowego jednostek organizacyjnych powinna być tożsama z informacją przedstawianą przez nie same na podstawie art. 265. Zbędne i bezpodstawne jest ingerowanie w zawartość dokumentów przedstawianych radzie (sejmikowi) oraz RIO.

Przedstawiana przez zarząd informacja obejmuje także przebieg wykonania w pierwszym półroczu budżetu. Przez wykonywanie budżetu rozumie się powiązane ze sobą procesy (sekwencje czynności), zmierzające do realizacji przez organy jednostki oraz kierowników jednostek organizacyjnych uchwały budżetowej. Mają one prowadzić do realizacji zaplanowanych dochodów, przestrzegania ustalonych limitów wydatków, uwzględniać ustalony plan przychodów i rozchodów. Zakres i formę wymaganych informacji określa organ stanowiący JST. Przepisy nie określają ani wymogów merytorycznych, ani formalnych dotyczących treści informacji. Informacja nie powinna być przyjęta w mniejszej szczegółowości niż uchwała budżetowa, a organ stanowiący powinien przy jej uchwalaniu kierować się ogólnymi zasadami wykonywania budżetu. Podjęcie uchwały w sprawie zakresu i formy informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze, bez określenia jej zakresu, stanowi naruszenie prawa³⁵. Informacje są przedmiotem analizy i weryfikacji przez członków komisji rewizyjnych i komisji właściwych do spraw budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Przepisy ustawy o finansach publicznych nie przewidują ani obowiązku rozpatrzenia przedstawionych informacji, ani przyjęcia ich treści uchwałą.

W podjętej uchwale w sprawie zakresu i formy informacji o przebiegu wykonania budżetu jst za I półrocze organ stanowiący może określić obowiązek przedkładania informacji w formie tabelarycznej i opisowej. Część tabelaryczna powinna zawierać co najmniej wyszczególnienie kwot dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów zaplanowanych i wykonanych. W części opisowej informacji o przebiegu wykonania budżetu za pierwsze półrocze powinny się znaleźć informacje dotyczące w szczególności:

1) poziomu realizacji planu dochodów i wydatków budżetowych w stosunku do upływu czasu (omówienie rozbieżności oraz przyczyn niskiego lub wysokiego

³⁴ Art. 265 ustawy o finansach publicznych.

³⁵ Por. Uchwała RIO w Poznaniu z dnia 4 sierpnia 1999 r., 3321/99, OwSS 1999, nr 4, poz. 125, LEX nr 42692.

wykonania planu dochodów i wydatków budżetowych, czynności podjęte w celu wyegzekwowania należności, kwoty należności nieściągalnych, wskazanie i omówienie przyczyn wykonania wydatków budżetowych ponad plan),

2) wyniku budżetu za pierwsze półrocze roku budżetowego (omówienie planowanego i wykonanego w pierwszym półroczu deficytu lub nadwyżki budżetu, źródło pokrycia deficytu, kwotę zaciągniętych zobowiązań z tytułu kredytów, pożyczek lub wyemitowanych papierów wartościowych, z wyszczególnieniem kredytów lub pożyczek krótkoterminowych, kwoty spłaconych w pierwszym półroczu kredytów lub pożyczek, wykupionych obligacji, udzielonych pożyczek z budżetu, dokonanych lokat wolnych środków),

3) planu i wykonania przychodów i wydatków zakładów budżetowych ze wskazaniem na:

- źródła przychodów (w tym dotacje z budżetu JST),
- rozbieżności i przyczyny w wykonaniu przychodów i wydatków,
- stan zobowiązań i należności oraz wpłat do budżetu, a także ich relacje w stosunku do początku okresu sprawozdawczego,

4) planu i wykonania dochodów i wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami, w wyodrębnieniu dochodów z tytułu dotacji celowych otrzymanych z budżetu państwa oraz poniesionych wydatków w tym zakresie,

5) planu i wykonania dochodów związanych z realizacją zadań własnych z tytułu dotacji celowej z budżetu państwa, z wyszczególnieniem konkretnych zadań,

6) planu i wykonania dotacji udzielonych z budżetu JST, wraz ze wskazaniem podmiotów, którym udzielono dotacji, celu i wysokości oraz podstawy prawnej,

7) realizacji opracowanych programów naprawczych (przebiegu, ewentualnych trudności w pozyskaniu środków na spłaty rat pożyczek i kredytów lub innych zobowiązań wymagalnych),

8) upoważnień udzielonych przez organy stanowiące, wykorzystanych w pierwszym półroczu roku budżetowego³¹⁹.

Informacja o przebiegu wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego za pierwsze półrocze roku budżetowego podlega zaopiniowaniu przez regionalne izby obrachunkowe na podstawie art. 13 pkt 4 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych. Od uchwały składu orzekającego izby organowi wykonawczemu JST służy odwołanie do pełnego składu kolegium w terminie 14 dni od dnia doręczenia opinii. Podstawowym źródłem danych, dotyczących wykonania budżetów JST, są sprawozdania z wykonania dochodów i wydatków budżetowych, jak również zobowiązań według tytułów dłużnych oraz należności tych jednostek, sporządzone według zasad określonych rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej.

Metodyka sporządzania Wieloletniej Prognozy Finansowej³⁶

Wieloletnia prognoza finansowa jest wdrażana w celu przeprowadzenia oceny sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego przez organy jednostki samorządu terytorialnego, jej mieszkańców, instytucje finansowe, organy nadzoru oraz wszystkich pozostałych zainteresowanych. Tworzenie projekcji poszczególnych kategorii dochodów i wydatków budżetowych, obrazujących sytuację finansową JST w przyszłych latach, pozwala na dokonanie analizy możliwości inwestycyjnych JST oraz ocenę jej zdolności kredytowej. Metodyka zastosowana przy sporządzeniu wzorca WPF została przedstawiona w uproszczony sposób na poniższym schemacie:

Dochody ogółem
- wydatki bieżące (bez obsługi długu)
+ nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych powiększona o wolne środki
= ŚRODKI DO DYSPOZYCJI NA OBSŁUGĘ DŁUGU I WYDATKI MAJĄTKOWE
- spłata i obsługa długu (raty + odsetki)
= ŚRODKI DO DYSPOZYCJI NA WYDATKI MAJĄTKOWE
- WYDATKI MAJĄTKOWE
=nadwyżka/deficyt środków finansowych
+ ew. kredyty/pożyczki/obligacje
=WYNIK FINANSOWY BUDŻETU

Pierwszym etapem w procesie tworzenia WPF powinno być oszacowanie dochodów ogółem danej JST (zarówno własnych, jak i otrzymywanych w formie transferów zewnętrznych) oraz porównanie ich z wszystkimi wydatkami bieżącymi niezbędnymi do zapewnienia funkcjonowania JST. Na tym etapie pomija się wydatki na obsługę długu. Różnica między dochodami ogółem i wydatkami bieżącymi (bez obsługi długu) powiększona o kwoty przychodów z tytułu nadwyżki budżetowej z roku poprzedniego i wolnych środków, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt. 6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.), stanowi pulę środków, która może być rozdysponowana na dwa cele, w następującej kolejności: spłatę i obsługę długu oraz inwestycje. Im więcej środków finansowych JST przeznacza się na spłatę długu i jego obsługę, tym mniej na nowe inwestycje.

³⁶ Na podstawie opracowania: *Wieloletnia Prognoza Finansowa jednostki samorządu terytorialnego, metodyka opracowania*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, lipiec 2010. www.mf.gov.pl.

Kwota środków pozostająca po sfinansowaniu inwestycji wskazuje na nadwyżkę, bądź, co z reguły częstsze, na niedobór środków finansowych na realizację inwestycji. Wartość ta, w zależności od tego, czy jest dodatnia, czy też ujemna, wskazuje na ewentualną potrzebę finansowania zewnętrznego w postaci kredytów/pożyczek lub emisji obligacji. Otrzymana w wyniku dodania kwot zaciąganych kredytów/ pożyczek/obligacji – wartość stanowi wynik finansowy budżetu JST. Jest to pomocnicza kategoria zaproponowana w WPF, pozwalająca ocenić, czy JST w każdym roku budżetowym posiada w budżecie środki finansowe, pochodzące z dochodów i przychodów, pozwalające na realizację wydatków i rozchodów. Wieloletnia prognoza finansowa opracowana według zaprezentowanej metodyki stwarza możliwość racjonalnego prognozowania gospodarki finansowej JST w dłuższym horyzoncie czasu, w sposób pozwalający na analizę możliwości inwestycyjnych JST oraz związaną z tym ocenę możliwości zaciągania i spłaty zadłużenia.

Zakres danych WPF mierza przede wszystkim do uczynienia z tego dokumentu przejrzystego i zrozumiałego nie tylko dla służb finansowych JST, regionalnych izb obrachunkowych (RIO), ale także dla szerszego kręgu osób zainteresowanych sytuacją finansową danej JST (mieszkańcy, przedsiębiorcy, kredytodawcy, itp). Wzorzec WPF koncentruje się zatem na syntetycznej prognozie głównych parametrów budżetowych, bez zbędnego rozbudowania prognozy mniej istotnych danych, przy jednoczesnym zapewnieniu zgodności danych z ustawą o finansach publicznych. Zaletami tej konstrukcji danych WPF, poza wspomnianym już umożliwieniem analizy realnych możliwości inwestycyjnych oraz oceny rzeczywistych możliwości zadłużania się JST, są także:

1. Ujęcie w jednym dokumencie (bez dodatkowego załącznika) prognozy kwoty długu w sposób umożliwiający RIO weryfikację prognozowanych danych w całym okresie, na który zaciągnięto i planuje się zaciągnąć dług.

2. Pokazanie w WPF wszystkich przepływów finansowych w sposób przyczynowo-skutkowy, który ułatwia odbiorcom i zainteresowanym zrozumienie dokumentu.

3. Powiązanie kwot z części ogólnej WPF z kwotami wykazanymi w załączniku przedsięwzięć.

Aby zapewnić weryfikację rachunkową zgodności WPF z projektem budżetu (art. 229 ufp – wynik budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu JST, art. 231 ust. 2 ufp – Uchwały budżetowe określają wydatki na realizowane

przedsięwzięcia w wysokości umożliwiającej ich terminowe zakończenie) zakres danych WPF obejmuje także pozycje dotyczące wydatków i wyniku budżetu JST³⁷.

Niezależnie od poszczególnych kategorii finansowych wykazanych w WPF kluczowym elementem WPF pozostają objaśnienia przyjętych wartości. Wieloletnia prognoza finansowa powinna przyczynić się do realizacji zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych. Projekt uchwały w sprawie WPF jest bowiem przedmiotem jawnej debaty (art. 34 ust. 1 pkt. 4 ufp). Wobec tego ujęte w WPF objaśnienia przyjętych wartości powinny w jednoznaczny i wiarygodny sposób określić m.in., jakie tytuły dochodów i wydatków są ujęte w tym dokumencie oraz w jaki sposób były one prognozowane. Zaprezentowanie założeń makroekonomicznych, założeń zmian dochodów i wydatków budżetowych, przychodów i rozchodów oraz założeń dotyczących zaciągania zobowiązań przez JST, pokazujących dokładny opis sposobu prognozowania jest ważnym wymogiem spełnienia kryterium realistyczności prognozy. Objaśnienia powinny umożliwić analizę założeń przyjmowanych do prognozowania poszczególnych pozycji WPF i pozwolić na weryfikację: czy w następnych latach budżetowych przyjęty sposób prognozowania został zmodyfikowany i czy modyfikacje te miały swoje podstawy merytoryczne. W związku z tym, objaśnienia powinny być precyzyjne i dotyczyć każdej pozycji ujętej w WPF.

Bibliografia

1. Korolewska M., MarchewkaBartkowiak K., *Zadłużenie miast na prawach powiatu i województw w świetle badania ankietowego*, Analizy, Biuro Analiz Sejmowych 2011, Nr 13 (57).
2. Lipiec-Warzecha L., *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, Wolters Kluwer 2011 (komentarz do art.226, 229, 230, 240 ustawy o finansach publicznych). www.lex.pl.
3. Marchewka-Bartkowiak K., *Nowe reguły ograniczające zadłużenie sektora finansów publicznych*, [w:] Z. Szpringer (red.), *Porównanie ważniejszych regulacji projektowanej i obecnej ustawy o finansach publicznych (przed pierwszym czytaniem)*, Druk Sejmowy nr 1181, Biuro Analiz Sejmowych nr 4/2009.

³⁷ Dzięki porównaniu wartości obsługi i spłaty długu z kwotą środków do dyspozycji bardziej precyzyjnie można określić zdolność kredytową JST. Należy nadmienić, że kwota wykazana w WPF musi być zgodna z kwotą wykazaną w załączniku przedsięwzięć. Przepisy nie wymagają przy tym wskazywania źródeł finansowania poszczególnych przedsięwzięć ani podawania klasyfikacji wydatków. Biorąc pod uwagę: 1) realizację zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych, 2) przydatność klasyfikacji budżetowej dla tworzenia oraz zmiany WPF, 3) wymóg zachowania zgodności WPF i budżetu (art. 229 w zw. z art. 232 ufp) – stosowanie klasyfikacji budżetowej w WPF może być jednak pomocne dla organów jednostek samorządu terytorialnego i Regionalnych Izb Obrachunkowych, wspomagając zarządzanie finansami jednostek samorządu.

4. Ofiarski Z., *Dług publiczny jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2010, Nr 1-2.
5. Skica T., Wołowiec T., (2012), *Kontrowersje wokół długu*, [w:] Cichocka I. (red.), *Case Study. Materiały dydaktyczne dla studentów TOM II*. Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania, Rzeszów.
6. Skica T. Kiebała A. Wołowiec T., *Stymulowanie lokalnej konkurencyjności gmin na przykładzie podatku od środków transportowych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2011, nr 2.
7. Skica T. Kiebała A. Wołowiec T., *Czy redukcja stawek w podatku od środków transportowych realizuje stymulacyjną funkcję opodatkowania?*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 7-8.
8. Skica T., Kiebała A., (2011), Rodzinka J., Reško D., Wołowiec T., *Podstawy gospodarki finansowej gminy*, Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University & Instytut Badań i Analiz Finansowych Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie, Rzeszów.
9. *Wieloletnia Prognoza Finansowa jednostki samorządu terytorialnego, metodyka opracowania*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, lipiec 2010. www.mf.gov.pl.
10. Świderek I., *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w świetle nowych uregulowań – zarys problemu*, „Samorząd Terytorialny” 2011, Nr 6.
11. Wołowiec T. Górka Z., *Zlecanie wykonywania zadań własnych gminy w komunalnej spółce z ograniczoną odpowiedzialnością*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2011, nr 3.
12. Wołowiec T., Soboń J., Malicki M., (2010), *Wpływ kryzysu finansowego na gospodarkę polską – kierunki reform i perspektywy wzrostu*, [w:] E. Libanowska, I. Michałkow, W. Novikov, Z. Siroic, A. Stiepanov (red.), *Społeczno-ekonomiczne problemy transformacji w Europie Środkowej i Wschodniej*, Stowarzyszenie Współpracy Polska-Wschód, Społeczne Towarzystwo Polska-Ukraina, Uczelnia Warszawska im. Marii Skłodowskiej-Curie, Instytut Demografii i Badań Społecznych Narodowej Akademii Nauk Ukrainy, Rosyjski Uniwersytet Kooperacji, Warszawa-Kijów-Moskwa.
13. Wołowiec T., Soboń J., (2010), *Decentralizacja, rozwój lokalny i gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University, Nowy Sącz.
14. Wołowiec T., Wolak P., (2009), *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Wyższa Szkoła Biznesu – NLU, Nowy Sącz.

Strategia rozwoju gminy jako narzędzie zarządzania zmianą gospodarczą

The development strategy of the community as a tool for economic change management

Tomasz Wołowicz*, Dariusz Reško**

* Zastępca Burmistrza Krynicy-Zdroju, Instytut Badań i Analiz Finansowych, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie

**Burmistrz Krynicy-Zdroju, Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University w Nowym Sączu

Streszczenie

Rozwój jednostek samorządu terytorialnego to długookresowy proces zmian mających charakter celowy i prowadzący do poprawy stanu istniejącego. Niejednokrotnie spotykana w literaturze ekonomicznej kwestia rozwoju jest niezwykle rozległa i złożona. Pojęcie rozwoju powinno być jednak kojarzone z oczekiwanymi, pozytywnymi przeobrażeniami ilościowych, jakościowych i strukturalnych właściwości

Summary

The development of local government units is a long-term process of change with targeted and lead to the improvement of existing ones. Often found in the literature of economic development issue is very broad and complex. The concept of development should, however, be associated with the expected, positive transformations of quantitative, qualitative and structural properties of a particular system

Słowa kluczowe: strategia rozwoju, zarządzanie zmianą, budżet, plany finansowe, rozwój lokalny

Keywords: strategy development, change management, budgets, financial plans, local development

Wprowadzenie

Rozwój jednostek samorządu terytorialnego to długookresowy proces zmian mających charakter celowy i prowadzący do poprawy stanu istniejącego. Niejednokrotnie spotykana w literaturze ekonomicznej kwestia rozwoju jest niezwykle rozległa i złożona¹. Pojęcie rozwoju powinno być jednak kojarzone z oczekiwanymi, pozytywnymi przeobrażeniami ilościowych, jakościowych i strukturalnych właściwości konkretnego układu. Zatem, jeśli układem będzie wyszczególniona kompozycja społeczno-terytorialna wyposażona w zbiór cech o charakterze gospodarczym, przestrzennym i kulturowym, uwypuklająca własne potrzeby, preferencje oraz hierarchię wartości, wtedy to mamy do czynienia z rozwojem w skali lokalnej².

1. Lokalizm a rozwój lokalny

Lokalizm to filozofia, według której wytwory społecznego działania utrzymują stały związek z miejscem ich powstania. Nadrzędnym kryterium lokalności są elementy więzi ekonomicznych i społecznych występujących pomiędzy danym obszarem, a szeroko rozumianymi produktami wytwarzanymi na tym obszarze. Najbardziej racjonalnym rozwiązaniem jest potraktowanie gminy jako przestrzeni lokalności. Wynika to z następujących przesłanek:

1. każda gmina posiada władzę samorządową, skupiającą szereg kompetencji decyzyjnych o charakterze regulacyjnym w sferze gospodarczej, społecznej i środowiskowej, ustanowioną zgodnie z zasadami demokracji i subsydiarności oraz nadzorowaną przede wszystkim z punktu widzenia zgodności z prawem podejmowanych działań, a więc charakteryzującą się istotnym poziomem niezależności,
2. teren gminy zbliżony jest do sumy zakresów przestrzennych działalności większości innych, istotnie autonomicznych jednostek, jak podmioty gospodarcze i organizacje społeczne,
3. jest obszarem, z którym utożsamiają się i w którym poruszają się jej mieszkańcy,
4. posiada kompleks samorządowych usług i urządzeń infrastrukturalnych, obejmujących przede wszystkim obszar,

¹ Zob. m.in.: Soboń J., Rogozińska-Mitruć J., *Polityka regionalna w Polsce*, Zakład Kształcenia Zawodowego w Jarocinie, Konferencja naukowa, Jarocin 2000, s. 3-12.

² L. Wojtasiewicz, *Czynniki i bariery rozwoju lokalnego w aktualnej polityce gospodarczej Polski*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Zeszyt nr 734, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław 1996, s. 14.

5. w gestii uprawnień gminy jest zestaw instrumentów interwencjonizmu lokalnego stosowanych przez samorządy w celu pobudzania przedsiębiorczości lokalnej³,
6. przestrzenna suma rynków większości podmiotów gospodarczych szczególnie małych (których jest najwięcej) oraz stanowiących własność gminy, zamyka się w obszarze gminy lub obszarze nieco większym,
7. większość gminnych organizacji społecznych działa na obszarze gminy, jak również na terenie gminy odbywają się wyborcze akty demokracji bezpośredniej.

Za synonimy rozwoju lokalnego można traktować określenia: rozwój układu lokalnego, rozwój gminy oraz rozwój struktur lokalnych⁴.

Rozwój w ujęciu ogólnym polega na pozytywnych przemianach o charakterze ilościowym i jakościowym. Jest to proces opierający się na czynnikach endogenicznych i egzogenicznych. Rozwój lokalny to zharmonizowane i systematyczne działanie społeczności, władzy publicznej oraz pozostałych podmiotów funkcjonujących w danej jednostce terytorialnej, zmierzające do kreowania nowych i poprawy istniejących walorów użytkowych w danej jednostce samorządu terytorialnego, tworzenia korzystnych warunków dla gospodarki oraz zapewnienia ładu przestrzennego i ekologicznego⁵.

Cechą rozwoju lokalnego jest jego podzielność funkcjonalna. Wyróżnić można trzy podstawowe płaszczyzny funkcjonalne rozwoju lokalnego: lokalny rozwój gospodarczy, lokalny rozwój społeczny, lokalny rozwój środowiska naturalnego. Istnieje ponadto szereg subpłaszczyzn, jak lokalny rozwój przestrzenny, lokalny rozwój infrastruktury czy lokalny rozwój rynku pracy.

Kształtowanie polityki rozwoju lokalnego wymaga kompleksowego podejścia. Jest to proces, który powinien być zaplanowany, świadomy, skoordynowany i sterowany przez lokalne struktury np. władze gminy. Jest to z reguły proces długotrwały, gdyż efekty działań prorozwojowych są często oddalone w czasie. Polityka rozwoju powinna być oparta na aktywności społeczności lokalnych. Jest to pro-

³ Soboń J., Rogozińska-Mitrut J., *Wspomaganie małych i średnich firm jako priorytetowy element rozwoju lokalnego*, [w:] *Funkcjonowanie przedsiębiorstw w gospodarce rynkowej – wybrane problemy [skrypt]*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Informatyki i Ekonomiki Towarzystwa Wiedzy Powszechnej, Olsztyn 2003, s. 243-254; Skica T., Kiebała A., Rodzinka J., Reško D., Wołowicz T., *Podstawy gospodarki finansowej gminy (wybrane zagadnienia)*, Krynica-Zdrój-Rzeszów: Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University & Instytut Badań i Analiz Finansowych Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie, Rzeszów 2011.

⁴ Zob. m.in.: Soboń J., Rogozińska-Mitrut J., *Wspomaganie małych i średnich firm jako priorytetowy element rozwoju lokalnego*, [w:] *Funkcjonowanie przedsiębiorstw w gospodarce rynkowej – wybrane problemy [skrypt]*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Informatyki i Ekonomiki Towarzystwa Wiedzy Powszechnej, Olsztyn 2003, s. 243-254; Soboń J., Rogozińska-Mitrut J., *Znaczenie bezpośrednich inwestycji zagranicznych w rozwoju regionalnym*, Zeszyty naukowe z zagadnień jakości w nowoczesnej gospodarce, Nr 15/2005, Wyższa Szkoła Działalności Gospodarczej w Warszawie, Warszawa 2005, s. 87-105.

⁵ Por. Graczyk M., *Zarządzanie inwestycjami komunalnymi*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Zielona Góra 2008.

ces pracochłonny i nowatorski, a czasami nawet innowacyjny. Kreowanie polityki rozwoju obarczone jest ryzykiem, dlatego też wymaga ciągłej kontroli efektów i oceny postępów. Proces ten wymaga integracji, koordynacji i kooperacji, przede wszystkim ze względu na współzależności, jakie występują w procesie rozwoju, indywidualność jednostek, które występują w inicjatywach rozwojowych oraz potrzebę zainteresowania miejscowej ludności rozwojem⁶.

Polityka rozwoju gminy powinna uwzględniać m.in.: położenie geograficzne, strukturę gospodarki i jej specyfikę, sytuację demograficzną i lokalny rynek pracy, infrastrukturę techniczną i społeczną, środowisko przyrodnicze, możliwe do wykorzystania zasoby, wiodące dziedziny rozwoju, cechy społeczności lokalnej, czy dziedzictwo kulturowe i tradycje⁷.

Rozwój lokalny to kreowanie nowych wartości, do których w skali gospodarki lokalnej zaliczyć należy:

- nowe rodzaje działalności gospodarczej, społecznej, administracyjnej, usługowej itp.,
- nowe firmy i instytucje, nowe miejsca pracy,
- nowe produkty, dobra i usługi zaspokajające zapotrzebowanie wewnętrzne, jak i zewnętrzne,
- atrakcyjne oferty lokalizacyjne,
- wysoka jakość środowiska życia,
- dostępność różnych usług.

Przedstawione ujęcie jest ujęciem ekonomicznym, poszerzonym o różnorodność, waloryzację potencjału ludzkiego i stosunków pozarynkowych⁸. Rozwój lokalny wpływa pozytywnie na sytuację społeczno-ekonomiczną gminy, a także powoduje zmniejszenie zależności regionu od państwa i zewnętrznych podmiotów gospodarczych.

⁶ Por. Parysek J. J., *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2008.

⁷ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 14 lutego 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania pomocy finansowej w ramach działania „Odnowa i rozwój wsi” objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, Dz. U. z dnia 6 marca 2008 r. Nr 38, poz. 220 z późn. zm.

⁸ Korenik S., *Wydatki gminy jako przejaw jej samodzielności w kształtowaniu rozwoju lokalnego*, [w:] *Finansowe aspekty rozwoju lokalnego i regionalnego u progu XXI wieku. Doświadczenia i perspektywy cz. I*, Zeszyty Naukowe nr 15, Wyd. WSZiF Wrocław 2003, s. 14.

Rysunek 1. Lokalny rozwój gospodarczy

Źródło: Klasik A., *Zarządzanie rozwojem lokalnym*, [w:] *Zarządzanie rozwojem gmin w zespołach miejsko-przemysłowych*, Kuźnik F. (red.), Katowice 1996, s. 17

Lokalny rozwój gospodarczy powinien być przede wszystkim stymulowany przez samorząd terytorialny, ponieważ może on zaspokajać istotne lokalne potrzeby poprzez⁹:

- tworzenie miejsc pracy, jednocześnie zmniejszanie nakładów z budżetu na pomoc społeczną,
- powiększanie bazy podatkowej, dzięki czemu samorząd może kontynuować lub rozpocząć nowe inwestycje publiczne,
- wywołanie tzw. efektu mnożnikowego – wykorzystanie lokalnych zasobów siły roboczej czy też lokalnych materiałów, kontraktowanie usług w lokalnych przedsiębiorstwach, przyciąganie kolejnych inwestycji czy dotacji.

Najważniejsze cele rozwoju lokalnego to:

- zapewnienie ludziom miejsc pracy i dochodów na niezbędnym w ich odczuciu poziomie,
- zapewnienie warunków bytu materialnego, w tym: wyżywienie, mieszkanie, przebywanie w środowisku, które nie szkodzi zdrowiu mieszkańców,
- zapewnienie warunków rozwoju duchowego, a w tym: możliwości wypoczynku, kształcenia, dostępu do informacji, obcowania z kulturą i rozrywką, podróży i kontaktów z szeroko rozumianym otoczeniem,
- zapewnienie poczucia bezpieczeństwa i perspektywy przyszłości, a w tym poczucia stabilizacji (zabezpieczenia dorobku życia) i szans rozwoju następnego pokolenia.

Wymienione cele mają charakter uniwersalny, a więc można je bez ryzyka dopisać do każdej jednostki czy instytucji publicznej np. państwa, województwa czy nawet Unii Europejskiej. Natomiast to właśnie w skali lokalnej dokonu-

⁹ Korenik S., *Wydatki, ..., op. cit.*, s. 15.

je się ich konkretyzacja i hierarchizacja, a także, co najistotniejsze, następuje ich dostosowanie do konkretnych, częstokroć unikatowych warunków życia.

2. Instrumenty polityki rozwoju lokalnego

Dokumenty planistyczne w gminie są sporządzane w celu koordynacji działań i ujednolicenia podejścia do rozwiązywania kluczowych problemów rozwojowych. Wspierają one politykę zrównoważonego rozwoju. Głównymi instrumentami realizacji lokalnej polityki gospodarczej są: program rozwoju lokalnego danej jednostki terytorialnej, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz budżet.

Każdy z instrumentów zawiera szereg możliwości oddziaływania na podmioty gospodarujące, które prowadzą działalność na obszarze danej jednostki terytorialnej. Mogą to być instrumenty bezpośredniego oddziaływania (np. opłaty lub podatki lokalne) lub oddziaływania pośredniego (np. budowa przez gminę urządzeń infrastruktury technicznej). Instrumenty mogą mieć charakter ekonomiczny (np. wymienione powyżej opłaty i podatki lokalne), administracyjny (zakazy bądź nakazy zawarte np. w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego) lub informacyjny (np. zamierzenia władz lokalnych w dziedzinie inwestycyjnej, marketing miasta bądź gminy itp.).

Strategia rozwoju gminy jest dokumentem fakultatywnym określającym gospodarcze cele rozwojowe gminy. Jest to scenariusz rozwoju gminy, jego długofalowa wizja rozwoju. Prace nad strategią są wieloetapowe i rozpoczynają się od określenia obecnego stanu gminy. Następnie dokonywana jest analiza SWOT, wybór kluczowych celów, sformułowanie wizji rozwoju oraz opracowanie strategicznego programu działania. Opracowanie strategii sprzyja ocenie rzeczywistych możliwości rozwoju, jak i określeniu problemów i sposobów ich rozwiązania w skali lokalnej.

Bardziej szczegółowym dokumentem jest *Plan rozwoju lokalnego*. Jest to dokument opisujący działania, jakie będą podejmowane przez gminę w ciągu najbliższych kilku bądź kilkunastu lat. To baza przedsięwzięć inwestycyjnych planowanych do realizacji i także usystematyzowany zbiór celów strategicznych oraz zadań operacyjnych.

Polityka przestrzenna polega na odpowiednim kształtowaniu przestrzennej organizacji, struktury i funkcjonowania lokalnego terytorialnego systemu społeczno-gospodarczego. W myśl art. 3 ust. 1 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, z pewnymi wyjątkami należy do zadań własnych gminy. Kształtowanie polityki w zakresie planowania przestrzennego na szczeblu gminy opiera się przede wszystkim na następujących dokumentach planistycznych, takich jak:

- studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy – nie jest to akt prawa miejscowego, tj. nie może stanowić podstawy do

wydania decyzji administracyjnych np. pozwolenia na budowę, podziału, wywłaszczenia,

- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego - akt prawa miejscowego,
- decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu:
 - decyzja o ustaleniu lokalizacji celu publicznego oraz,
 - decyzja o warunkach zabudowy dla innych inwestycji niż inwestycje celu publicznego.

Opracowanie „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego” jest aktem obligatoryjnym dla władz gminnych. Wójt (burmistrz albo prezydent miasta) przy sporządzaniu studium zawierającego część tekstową i graficzną jest zobowiązany do uwzględniania zasad określonych w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, ustaleniach strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz strategii rozwoju gminy, o ile gmina dysponuje takim opracowaniem. Studium jest sporządzane dla obszaru w granicach administracyjnych gminy. Ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Studium ma charakter bardziej ogólny od planu miejscowego. Określa się w nim w szczególności kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów. Studium pełni trzy podstawowe funkcje: planistyczną – wpływa na rozwój przestrzenno-gospodarczy, koordynacyjną – wpływa na ustalenia planów miejscowych oraz promocyjną – stanowiąc informację o przeznaczeniu terenu.

„Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego” tworzy się w oparciu o dokument o bardziej ogólnym charakterze, czyli „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego”. Plan ten dotyczy dwóch kluczowych kwestii, tj. przeznaczenia terenów i określenia zasad zabudowy. Należy podkreślić uznaniowość gminy w doborze terenów przeznaczonych do objęcia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. W przypadku braku takiego planu wydaje się decyzję o warunkach zabudowy. Zadaniem gminy jest więc ocena celowości i inicjatywa w stosunku do rozpoczęcia procedury planistycznej na danym terenie. Dokumentem o charakterze finansowym, ale zawierającym nie tylko wartości liczbowe planowane do osiągnięcia, ale także wykaz przedsięwzięć inwestycyjnych jest wieloletnia prognoza finansowa (WPF)¹⁰. Jest to zestawienie obejmujące długookresową sytuację finansową gminy, ułatwiające kompleksową i długoterminową ocenę sytuacji finansowej i analizę możliwości inwestycyjnych. Narzędzie to ma stanowić jeden system konsolidujący dotychczas stosowane narzędzia zarządcze, w tym przede wszystkim wieloletni program inwestycyjny oraz prognozę kwoty długu. WPF ma uwzględniać założenia zaprezentowane w strate-

¹⁰ Zob. szerzej na ten temat: Skica T., Kiebała A., Rodzinka J., Reško D., Wołowicz T., *Podstawy gospodarki finansowej gminy (wybrane zagadnienia)*, Krynica-Zdrój-Rzeszów: Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University & Instytut Badań i Analiz Finansowych Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie, Rzeszów 2011.

gii rozwoju lokalnego i innych programach strategicznych, wychodząc poza tradycyjne roczne planowanie dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tj. budżet gminy.

Do podstawowych instrumentów finansowych rozwoju lokalnego zaliczyć należy:

- Granty – jest to jedna z najbardziej efektywnych kategorii finansowych środków rozwoju. Większość grantów to świadczenia bezzwrotne, których wykorzystanie jest ściśle określone co do miejsca, czasu oraz celu wykorzystania.
- Pożyczki i kredyty – są uniwersalnym źródłem finansowania rozwoju. Muszą one zostać spłacone w określonym czasie wraz z odsetkami. Banki i inne instytucje pożyczkowe dokonują oceny wiarygodności pożyczkobiorcy, szacują poziom ryzyka, jaki wiąże się z udzieleniem kredytu (pożyczki) konkretnej osobie czy instytucji.
- Inne środki – obligacje komunalne, partnerstwo publiczno-prywatne i leasing. Instrumenty te coraz powszechniej stosowane są przez samorządy¹¹.

Przesłankami, które bardzo silnie przemawiają za emisją obligacji przez JST, jest¹² z jednej strony możliwość pozyskania funduszy na inwestycje, które w całości nie mogą być sfinansowane ze środków budżetowych czy UE lub pochodzących z preferencyjnych kredytów, jak i brak konieczności ustanawiania zabezpieczeń czy dokładnego określania celu emisji (środki z obligacji nie są przypisane tylko do jednej konkretnej inwestycji). Ponadto należy zwrócić uwagę na niższe w porównaniu z kredytem bankowym koszty pozyskania środków i obsługi zadłużenia wynikającego z emisji obligacji, jak i możliwość samodzielnego ustalania terminów i warunków wykupu obligacji oraz wysokości oprocentowania, które może być uzależnione np. od stopy inflacji lub rentowności innych instrumentów finansowych. Jednocześnie możliwość wprowadzenia do obligacji opcji wcześniejszego wykupu przed terminem ważności emisji, zabezpiecza emitenta przed niekorzystną zmianą stóp procentowych, a opcja wyboru potencjalnego kręgu nabywców obligacji może wpłynąć na pozyskanie nowych inwestycji prywatnych na terenie danej JST. Istotny jest także efekt promocyjny i marketingowy, jaki wiąże się z rozpowszechnianiem informacji o emisji obligacji przez gminę (dla inwestorów to znak, że władze takiej jednostki aktywnie poszukują kapitału, nie boją

¹¹ Emitentami są zarówno duże aglomeracje miejskie takie, jak Gdynia, Gdańsk, Łódź, Kraków, miasta średniej wielkości, jak Ostrów Wielkopolski, Gorzów Wielkopolski, Krotoszyn, Wągrowiec, Jawor czy Międzybóże, jak i małe gminy wiejskie, np. Mściwojów, Mieścisko, Udanin, Lubasz i Kunice. Większość dotychczasowych emisji sprzedawana była na rynku krajowym w obrocie niepublicznym. Wraz z otwarciem we wrześniu 2009 r. nowego rynku obligacji korporacyjnych i samorządowych GPW Catalyst do obrotu jest wprowadzanych coraz więcej emisji niepublicznych. Są to obligacje m.in. takich gmin, jak Kórnik, Radlin, Poznań, Warszawa, Rybnik, Turek, Żąbki oraz Zamość. Dane firmy Inwest Consulting SA, Poznań 2011, www.inwestconsulting.pl.

¹² Wołowiec T., *Wiedza finansowa jako endogeniczne źródło potencjału JST*, Skica T. (red.), *Wiedza finansowa w praktyce działalności jednostek samorządu terytorialnego. Raport analityczny vol 1, nr 2*, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania, Rzeszów 2011, s. 28-30.

się nowych instrumentów finansowych i dbają o swoją społeczność – w efekcie chętniej decydują się oni na lokowanie tam własnych inwestycji).

Coraz lepiej rozwinięty rynek kapitałowy i silna konkurencja w dostępności źródeł finansowania zewnętrznego podmiotów SFP przekładają się na coraz niższe koszty emisji nowych obligacji, jak i opłacalność konwersji zadłużenia w formie kredytu bankowego na obligacje komunalne. W ostatnich latach (2009-2011) prowizje płacone organizatorowi emisji wynoszą jedynie od 0 do 0,5% wartości całej emisji. Jeżeli zdarzają się wyższe, to wynikają one z omijania procedur przetargowych przy wyborze agenta lub powstają wtedy, gdy emitent chce, aby oprocentowanie obligacji (marża ponad wskaźnik inflacji, rentowność 52-tygodniowych bonów skarbowych bądź odpowiednia stawka WIBOR) było niskie.

Szczególną rolę w finansowaniu lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego odgrywają instrumenty finansowe, będące w posiadaniu samorządów gminnych. Czynnikiem najbardziej stymulującym rozwój są dochody własne gminy, natomiast najsłabszym są dotacje celowe. Poziom rozwoju gminy przekłada się na wielkość uzyskiwanych dochodów budżetowych. Od ich wielkości zależy bowiem liczba i jakość świadczonych przez gminę usług i wykonywanych zadań. To z kolei ma wpływ na decyzje podejmowane przez mieszkańców w sprawie pozostania w danej gminie bądź migracji do wspólnot lokalnych lepiej rozwiniętych gospodarczo, z lepszymi perspektywami na zatrudnienie, rozwój i atrakcyjne wynagrodzenie¹³.

Aby program rozwoju lokalnego dobrze służył rozwojowi lokalnemu powinien obejmować¹⁴ założenia rozwoju gospodarki lokalnej w dziedzinach, które należą do zadań własnych gminy, prognozę rozwoju gospodarki lokalnej, która nie należy do zadań własnych gminy, w tym spodziewany rozwój sektora prywatnego w tych dziedzinach, które wiążą się z gospodarką terenami i usługami komunalnymi. Ponadto program rozwoju lokalnego powinien zawierać przewidywane zmiany w zakresie i natężeniu powiązań między podmiotami gospodarczymi prowadzącymi działalność na terenie gminy a gospodarką lokalną, zamierzenia w zakresie ochrony środowiska przyrodniczego, jak i założenia poprawy efektywności funkcjonowania przedsiębiorstw i jednostek stanowiących mienie komunalne. Ważnym elementem każdego programu rozwoju jest identyfikacja kierunków rozwoju oświaty i budowania systemu zmiany kwalifikacji zawodowych w stopniu umożliwiającym miejscowej sile roboczej zdobywanie wysokich kwalifikacji zorientowanych na potencjalnych inwestorów. Program rozwoju to także wsparcie i rozwój promocji gminy oraz ocena założeń polityki intraregionalnej dotyczące obszaru gminy i jej otoczenia.

¹³ Koszyk-Białobrzeska R., Szycka M., *Finansowe instrumenty oddziaływania gmin na rozwój lokalny*, „Samorząd Terytorialny” nr 5/2005, s. 42.

¹⁴ Tamże, s. 95-97.

3. Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) jako innowacyjna forma wspierania rozwoju gminy

Jednostki samorządu terytorialnego funkcjonują w dynamicznym i turbulentnym otoczeniu zewnętrznym. Zmienność otoczenia i jego konsekwencje dla zarządzania finansami JST są efektem:

- kryzysu finansowego i jego konsekwencji ekonomicznych, które wymusiły daleko idące reformy restrukturyzujące finanse publiczne w Polsce, jak i innych krajach UE (redukcja deficytu budżetowego i długu publicznego całego sektora finansów publicznych, w tym JST)¹⁵,
- niedokończonego procesu decentralizacji finansowej i braku reform całego systemu (modelu) finansowego JST, w tym systemu podatków i opat lokalnych (planowana reforma opodatkowania nieruchomości w Polsce)¹⁶,
- niedofinansowania wielu zadań wykonywanych za zlecenie administracji rządowej;
- przekazywania nowych zadań bez zabezpieczonego pełnego ich finansowania (następuje decentralizacja zadań bez decentralizacji finansowej),
- rosnących wymogów prawnych i sprawozdawczych dotyczących gospodarki budżetowej JST,
- kończących się środków UE na wspieranie inwestycji infrastrukturalnych i społecznych (nowy okres programowania obejmie lata 2014-2020) i związanego z tym poszukiwania racjonalnych sposobów finansowania nowych projektów inwestycyjnych.

Wymienione wyżej czynniki utrudniają zarządzanie finansami JST, finansowanie nowych projektów, a jednocześnie stymulują poszukiwania nowych instrumentów finansowych wspierających rozwój inwestycji, prowadzenie polityki

¹⁵ Trzeba odróżnić sektor finansów publicznych od budżetu. Finanse publiczne poza budżetem rządu obejmują także m.in. budżety samorządów oraz różnego rodzaju funduszy pozabudżetowych, z których największy jest Fundusz Ubezpieczeń Społecznych. Na dług publiczny składają się więc długi rządu, samorządów i FUS-u. Por. min. Wołowiec T., Soboń J., Malicki M., *Wpływ kryzysu finansowego na gospodarkę polską – kierunki reform i perspektywy wzrostu*, [w:] E. Libanowska, I. Michałkow, W. Novikov, Z. Siroic, A. Stiepanov (red.), *Społeczno-ekonomiczne problemy transformacji w Europie Środkowej i Wschodniej*, Warszawa-Kijów-Moskwa: Stowarzyszenie Współpracy Polska-Wschód, Społeczne Towarzystwo Polska-Ukraina, Uczelnia Warszawska im. Marii Skłodowskiej-Curie, Instytut Demografii i Badań Społecznych Narodowej Akademii Nauk Ukrainy, Rosyjski Uniwersytet Kooperacji 2010, s. 43-67.

¹⁶ M.in. Wołowiec T., Soboń J., *Decentralizacja, rozwój lokalny i gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Nowy Sącz Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University 2010; Wołowiec T., *Zmiany w opodatkowaniu nieruchomości w 2010 roku – zagrożenia i ryzyka dla uzdrowiskowych podmiotów turystycznych. [EKSPERTYZA]*, „Biuletyn Informacyjny Stowarzyszenia Gmin Uzdrowiskowych RP”, 2010, nr 3-4, s. 90-100.

kształtowania zadłużenia oraz kreowania stosunków z dawcami kapitału z sektora finansowego i spoza niego¹⁷. Samorządy poszukują wiedzy z zakresu¹⁸:

- „montaży finansowych”, finansowania hybrydowego: partnerstwa publiczno-prywatnego (klasycznego i „odwrotnego”), *project finance*, *venture kapital* i konwersji zadłużenia;
- niekonwencjonalnych instrumentów finansowych, które mogłyby wesprzeć zadania realizowane w gminach, powiatach i miastach (np. leasing zwrotny nieruchomości komunalnych)¹⁹;
- pozyskiwania finansowania potrzeb JST w drodze emisji obligacji komunalnych, w tym przygotowania w tym zakresie wszystkich niezbędnych analiz, dokumentacji i wykorzystania emisji do promocji wizerunku JST;
- wdrożenia profesjonalnego systemu zarządzania długiem w celu zwiększenia możliwości finansowych miasta, w tym sporządzenia analiz dotyczących bezpieczeństwa finansowego (weryfikacja zdolności kredytowej i możliwości finansowych jednostki), przygotowania polityki długu, zbadania możliwości alternatywnego finansowania potrzeb JST i spółek komunalnych (np. wykup wierzytelności i dostarczenia bieżącego wsparcia w zakresie optymalizacji finansowania);
- identyfikacji czynników warunkujących wybór źródła i sposoby finansowania projektów inwestycyjnych (czy zadań własnych);
- kreowania strategii finansowych JST (w tym strategii podatkowych na poziomie gmin);
- instrumentów pozwalających na ograniczanie kosztów transakcji finansowych;

¹⁷ Zob. szerzej na ten temat: Filipiak B., *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, PWE, Warszawa 2008.

¹⁸ Statutowe badania własne, Wołowicz T., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego – wydziały finansowe a nowe instrumenty finansowania inwestycji*, Zakład Ekonomii, WSB-NLU, 2009. Podobne wnioski uzyskano na podstawie wywiadu z Prezesem Stowarzyszenia Gmin Uzdrowiskowych RP, Krynica-Zdrój 2010 (informacje dla próby 35 gmin uzdrowiskowych), a także rozmów z kadrą zarządzającą JST podczas konwentów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast w roku 2010 i 2011.

¹⁹ Andrzej Sugajski, dyrektor generalny Związku Polskiego Leasingu (ZPL) podkreśla, że leasing zwrotny nieruchomości stanowi świetną alternatywę dla takich form finansowania jak chociażby kredyt. Jest to jedyny instrument na rynku, który cechuje się tym, że ryzyko inwestycji jest podzielone na finansującego i na klienta. Dlatego, że takiej pożyczki nie trzeba na przykład rozliczać w całości tak, jak w przypadku kredytu, gdzie należy spłacić wszystko. Samorząd może wpłacić do banku na przykład 70 proc. zobowiązania, a reszta traktowana jest jako ryzyko finansującego. Czyli na przykład banku, który może darować klientowi spłatę części pożyczki i w zamian za to stać się współwłaścicielem zastawionej nieruchomości. – Wydaje się, że powinien to być interesujący produkt dla wszystkich gmin, które nie chcą sobie podnosić wskaźników zadłużenia. Niestety w Polsce możliwości skorzystania z tej opcji przez samorządy terytorialne są bardzo trudne i ryzykowne, gdyż nie ma odpowiednich aktów prawnych. Pełna nieświadomość w tej kwestii jest ustawa o gospodarowaniu nieruchomościami. Niejednolite i kompletnie odezwane od rzeczywistości bywa też orzecznictwo Regionalnych Izb Obrachunkowych. Dlatego samorządy muszą korzystać z leasingu zwrotnego bardzo ostrożnie.

- sposobów zarządzania długiem i finansami z wykorzystaniem samorządowych spółek komunalnych²⁰.

Finansowanie w ramach modelu *project finance*, realizowane jest na całym świecie, a stosowanie go do współpracy opartej na zasadach PPP spowodowało, że publiczno-prywatna współpraca wdrażana jest w ramach gospodarki publicznej, głównie w takich obszarach jak infrastruktura sportowa, budownictwo komunalne, szpitale, szkoły, infrastruktura sieciowa, rewitalizacja czy zagospodarowanie obszarów miejskich²¹. W Polsce ustawy, regulujące PPP i koncesje na roboty budowlane lub usługi, obowiązują od trzech lat i obserwujemy powolny wzrost przedsięwzięć, przygotowywanych do realizacji z udziałem partnera prywatnego. Ta formuła stanowi zarówno wyzwanie, jak i szansę na rozwój inwestycji w obliczu kryzysu finansów publicznych. PPP jest alternatywą dla tradycyjnego finansowania zadań publicznych, wykorzystywaną szczególnie w sytuacji, gdy w zakresie przedsięwzięcia, realizowanego przez podmiot publiczny wchodzi infrastruktura, której wybudowanie i zarządzanie ze względu na oczekiwaną efektywność działania należy powierzyć partnerowi prywatnemu, oraz gdy połączenie elementów publicznych i komercyjnych realizowanego przedsięwzięcia przynosi dodatkową wartość i jest zarówno opłacalne z punktu widzenia biznesowego, jak i korzystne dla interesu publicznego²².

Analizując projekty inwestycyjne realizowane w ramach PPP, może wyróżnić podstawowe jego cechy²³:

- jest to umowa wieloletnia (długoterminowa) zawarta pomiędzy podmiotem publicznym a partnerem prywatnym,
- obydwie strony umowy są zaangażowane w jej wykonywanie,

²⁰ Zob. m.in. Wołowicz T., Górka Z., *Zlecanie wykonywania zadań własnych gminy w komunalnej spółce z ograniczoną odpowiedzialnością*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” 2011, nr 3, s. 38-44.

²¹ Por. Bejm M. (red.), P. Bogdanowicz, P. Piotrowski, *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, C. H. Beck, Warszawa 2009, s. 16; Korbus B. (red.), *praca zbiorowa, Partnerstwo publiczno-prywatne. Poradnik*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa, 2010, s. 18.

²² Por. Bejm M. (red.), P. Bogdanowicz, P. Piotrowski, *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym*, op. cit., s. 19-20; Delmon J., *Private Sector Investment in Infrastructure. Project Finance, PPP Projects and Risk*, The World Bank and Kluwer Law International, 2009 r., s. 9-11; Kopańska A., Bartczak A., Siwińska-Gorzelak J., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Podmioty prywatne w realizacji zadań publicznych sektora wodno-kanalizacyjnego*, Cedewu, Warszawa, 2008 r., s. 13, 21-23, za: *PPP Krok po kroku. Podręcznik o partnerstwie publiczno-prywatnym*, NOVUS, Investment Support, Warszawa 2011, s. 5-6.

²³ Por. Kulesza M., Bitner M., Kozłowska A., *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa, 2006 r., s. 15-25; Bejm M. (red.), P. Bogdanowicz, P. Piotrowski, *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym*, op. cit., s. 3-9; Korbus B. (red.), *praca zbiorowa*, op. cit., s. 21-22; UNECE, *Guidebook on Promoting Good Governance in Public Private Partnerships*, New York-Genewa, 2007 r., s. za: *PPP Krok po kroku. Podręcznik o partnerstwie publiczno-prywatnym*, NOVUS, Investment Support, Warszawa 2011, s. 5-6.

- przedmiotem umowy jest przedsięwzięcie, co oznacza, że partner prywatny zaangażowany jest w kilka etapów realizacji inwestycji, tj. np. zaprojektowanie, budowa, finansowanie, eksploatacja,
- własność powstałej infrastruktury przez okres obowiązywania umowy pozostaje po stronie podmiotu publicznego albo zostaje przeniesiona na podmiot publiczny po zakończeniu umowy,
- partner prywatny osiąga przychody z realizowanego w ramach PPP przedsięwzięcia, w postaci pożytków, które ono przynosi (np. w postaci płatności podmiotów trzecich) albo w postaci płatności ze strony podmiotu publicznego;
- umowa o PPP oparta jest na podziale ryzyka,
- ze względu na specyfikę jednej ze stron umowy (podmiot publiczny) podstawą do zawarcia umowy o PPP powinna być korzyść dla interesu publicznego z zastosowania tej formuły realizacji przedsięwzięcia.

Warto podkreślić, że partnerstwo publiczno-prywatne, w zależności od rodzaju przedsięwzięcia, przyjmuje strukturę najbardziej efektywną dla modelu zaangażowania partnera prywatnego w daną inwestycję. Do najbardziej rozpowszechnionych w praktyce odmian PPP należy zaliczyć, m.in.²⁴:

BOT – (build-operate-transfer) buduj-eksploatuj-przekaż

DBOT – (design-build-operate-transfer) projektuj-buduj-eksploatuj-przekaż

BOOT – (build-own-operate-transfer) buduj-przejmuj-eksploatuj-przekaż

BOO – (build-own-operate) buduj-przejmuj-eksploatuj

DBFO – (design-build-finance-operate) projektuj-buduj-finansuj-eksploatuj

Korzyści wynikające z PPP i koncesji²⁵:

- zwiększenie zapotrzebowania na inwestycję – w przypadku ograniczonych środków finansowych na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych (jednak nie może być to zasadniczy powód realizacji przedsięwzięcia w formule PPP),
- alokacja ryzyka pomiędzy strony umowy o PPP – przeniesienie odpowiedzialności za ryzyko, na stronę, która posiada kompetencje w zakresie zarządzania nim,
- ograniczenie kosztów realizacji przedsięwzięcia – ma to miejsce w związku z realizacją co najmniej części przedsięwzięcia przez partnera prywatnego, który z racji prowadzonej działalności gospodarczej, ma skłonności do optymalizacji kosztów i efektywniejszego zarządzania kosztami niż podmiot publicznych,
- zwiększenie szansy na generowanie dodatkowych przychodów – w zależności od rodzaju przedsięwzięcia i konstrukcji umowy, możliwe jest korzysta-

²⁴ PPP Krok po kroku. Podręcznik o partnerstwie publiczno-prywatnym, NOVUS, Investment Support, Warszawa 2011, s. 6.

²⁵ Por. Bejm M. (red.), P. Bogdanowicz, P. Piotrowski, *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym*, op. cit., s. 13; Delmon J., op. cit., s. 10-11., B. Korbus (red.), op. cit., s. 24, za: *PPP Krok po kroku. Podręcznik o partnerstwie publiczno-prywatnym*, NOVUS, Investment Support, Warszawa 2011, s. 26-27.

nie z tych przychodów przez podmiot publiczny (zwiększenie przychodów podatkowych Miasta, np. podatek dochodowy od firm oraz zatrudnionych dzięki realizacji inwestycji, przychody z tytułu sprzedaży gruntu pod budowę infrastruktury towarzyszącej),

- podwyższenie jakości świadczonych usług i korzystanie z know-how partnera prywatnego – co sprzyja zwiększeniu atrakcyjności infrastruktury dla odbiorców w stosunku do inwestycji prowadzonych metodą tradycyjną,
- zwiększenie efektywności działania administracji publicznej – co ma miejsce zarówno w zakresie realizacji przedsięwzięcia w formule PPP (poprzez profesjonalne zarządzanie nim przez partnera prywatnego), jak i w obszarze innych zadań i usług publicznych, realizowanych przez administrację poprzez wydzielanie przedsięwzięć, przekazanych do realizacji podmiotom zewnętrznym,
- wprowadzenie konkurencyjności świadczonych usług na rynek usług publicznych – powoduje to zwrócenie uwagi na pozytywne cechy i mechanizmy świadczenia usług,
- promocja wizerunku podmiotu publicznego – poprzez zamknięcie finansowe skomplikowanego przedsięwzięcia, a także poprzez osiągnięcie wartości dodanej przez podmiot publiczny poprzez zaangażowanie partnera prywatnego w realizację przedsięwzięcia.

Zagrożenia dotyczące specyfiki działania podmiotu publicznego:

- długotrwały i skomplikowany proces dochodzenia do decyzji o zastosowaniu formuły PPP („ścieżka dojścia”) i wyborze partnera prywatnego – co zwiększa ryzyko popełnienia błędu przez niedoświadczoną kadrę podmiotu publicznego,
- konieczność strukturalnego wsparcia realizacji przedsięwzięć PPP – konieczność powołania zespołu/zespołów zadaniowych do realizacji jednego bądź kilku przedsięwzięć w formule PPP może zdeorganizować cały proces przygotowawczy i wdrożeniowy PPP, a jednocześnie negatywnie wpłynąć na prowadzenie innych projektów i spraw przez administrację,
- podjęcie błędnej decyzji o realizacji przedsięwzięcia w formule PPP – co może skutkować podpisaniem niekorzystnej dla interesu publicznego umowy o PPP lub koniecznością wcześniejszego rozwiązania umowy o PPP,
- brak doświadczeń i nabywania wiedzy w zakresie PPP – nie tylko chodzi o brak doświadczeń krajowych w zakresie realizowania umów o PPP, ale również o bieżące nabywanie i podnoszenie interdyscyplinarnej wiedzy o realizacji przedsięwzięć w formule PPP.

4. Zarządzanie zmianą

Zmiana organizacyjna to ogół istotnych dla każdej organizacji (publicznej i prywatnej) przekształceń. Owe modyfikacje, czyli zmiany istniejącego układu

zgodnie z ustalonymi procedurami, mogą dotyczyć różnych jego części. Zmiana przewiduje jednocześnie efekty tych przekształceń. Zmiana pojawia się wszędzie tam, gdzie zachodzi potrzeba jej wprowadzenia (np. poprzez strategię i zarządzanie strategiczne). To również umiejętność dostosowania tempa zmian i metod ich wprowadzania do zmieniających się cały czas odczuć pracowników organizacji. Zmiana dotyczy może różnych aspektów działania. Zmiana nie jest wydarzeniem pojedynczym, po którym z dnia na dzień widoczne są rezultaty. Nie jest wydarzeniem jednorazowym, po którym nagle znajdują zastosowanie rozwiązania, nie sprawdzające się wcześniej. Zmiana musi stać się częścią procesu reorganizacji organizacyjnej. Zarządzanie zmianą może mieć różny zakres, od stałych udoskonaleń, obejmujących niewielkie bieżące zmiany w trwających procesach, aż po radykalne i zasadnicze zmiany (strategia rozwoju), włączając strategię organizacyjną. Zarządzanie zmianą może być reaktywne lub proaktywne. Może zostać wywołane czynnikiem w zewnętrznym otoczeniu organizacji (gminy), na przykład w obszarze ekonomicznym, politycznym, legislacyjnym lub konkurencyjnym albo być reakcją na coś w ramach procesów, struktur, osób lub wydarzeń wewnątrz organizacji (gminy). Może być również wprowadzone jako środek zaradczy, na przykład w oczekiwaniu przyszłych niesprzyjających okoliczności ekonomicznych. W zarządzaniu zmianą zwykle wyróżnia się pięć elementów:

- rozpoznanie przyczyny wskazującej na potrzebę zmian,
- sprecyzowanie punktu końcowego lub „gdzie chcemy się znaleźć”,
- planowanie przeprowadzenia zmiany,
- wdrożenie zmian,
- zapewnienie, iż zmiany będą trwałe.

5. Strategia a zarządzanie zmianą gospodarczą

Realizacja prac nad strategią zmiany gospodarczej w gminie ma zawsze charakter wieloetapowy. Stosowane dokumenty opracowuje się poprzez wykonanie następującej sekwencji (etapów) działań:

- uzgodnienie specyficznej dla gminy i charakteru projektu metodologii opracowania strategii oraz określenie głównych założeń odnoszących się do strategicznej zmiany gospodarczej,
- przeprowadzenie analizy sytuacji gospodarczej oraz perspektyw rozwojowych gospodarki gminy²⁶,
- zidentyfikowanie wyróżniających potencjałów gminy determinujących możliwości i kierunki przeprowadzenia zmiany gospodarczej,
- określenie ewolucyjnego scenariusza rozwoju gospodarczego gminy wraz z określeniem zmian pozycji gminy w otoczeniu,

²⁶ Por. Skica T., *Wykorzystanie struktury budżetu gminnego w ocenie potencjału jednostki samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 3.

- uzgodnienie wizji i celów zmiany gospodarczej w gminie,
- porównanie zapisów wizji i scenariusza ewolucyjnego umożliwiające konfrontację oczekiwań podmiotów lokalnych z przyszłością o największym prawdopodobieństwie realizacji,
- wyselekcjonowanie i hierarchizacja strategicznych problemów decydujących o możliwościach i kierunkach zmiany gospodarczej,
- zdefiniowanie priorytetów zmiany gospodarczej w gminie,
- sformułowanie celów zmiany gospodarczej w gminie,
- stworzenie propozycji rozwoju nowych działalności gospodarczych wzbogacających strukturę gospodarczą gminy,
- wskazanie kierunków realizacji celów zmiany gospodarczej,
- określenie – w ramach kierunków – projektów i działań umożliwiających osiągnięcie wizji i celów zmiany gospodarczej,
- zaproponowanie podstaw wdrażania strategii wraz z elementami monitoringu i modyfikacji strategii,
- stworzenie podstaw do dalszych prac nad projektami.

Jednym z zasadniczych wyzwań, a równocześnie kryterium, które powinno być wykorzystywane dla określenia skuteczności wdrażania strategii zmiany gospodarczej jest zaangażowanie w ten proces podmiotów lokalnych, a w szczególności przedsiębiorców funkcjonujących na terenie danej gminy. Dlatego też przyjęto, że w ramach strategii powinno znaleźć się możliwie dużo celów i kierunków umożliwiających lokalnym firmom wpisanie się w procesy transformacji gospodarczej, a projekty wynikające ze strategii powinny mieć charakter partnerski. Przedsiębiorstwa z terenu danej gminy są głównymi podmiotami kreowania zmiany gospodarczej, a ich działania powinny być wspierane przez sektor samorządowy i obywatelski.

Wymaganiom partnerstwa powinna zostać podporządkowana zasadnicza, grupowa część prac nad strategią zmiany gospodarczej w gminie. Procedura pracy grupowej powinna objąć: zarówno utworzenie grupy liderów rozwoju lokalnego składającej się z reprezentantów środowiska samorządowego i biznesowego, jak i przeprowadzenie cyklu warsztatów zorientowanych na przekazanie liderom rozwoju gminy podstawowych informacji o celach i metodzie prac nad strategią oraz wynegocjowanie wizji, priorytetów, celów i kierunków zmiany gospodarczej w gminie.

O wartości strategii, w pierwszym rzędzie decyduje prawdopodobieństwo jej realizacji oraz osiągnięcia założonych celów. Zatem ustalając metodologię prac, prowadząc działania koncepcyjne i warsztatowe, kształtując ostateczną formę dokumentu nie powinno pominąć się aspektów dotyczących sposobu formułowania strategii, jej zakresu merytorycznego oraz samej formy dokumentu.

W strategii warto skupić uwagę na udzieleniu odpowiedzi na następujące główne grupy pytań:

I Pytania o sytuację aktualną:

- Jaka jest opinia lokalnych podmiotów reprezentujących różne sektory (biznesowy, samorządowy, obywatelski) na temat sytuacji i zachodzących procesów mających związek z rozwojem gospodarczym i społecznym gminy?
- Na ile i w jakim zakresie gmina może być atrakcyjna dla inwestorów i innych podmiotów wpływających na tempo i charakter zmiany gospodarczej?

II Pytania o oczekiwania:

- Jakimi cechami gospodarczo-społecznymi powinna wyróżniać się gmina w perspektywie roku 2020, co powinno ją charakteryzować, jakie są oczekiwania mieszkańców wobec gminy, jaka wizja rozwoju może być motywująca do działania dla mieszkańców?
- Jakie produkty, usługi, potencjały, aktywności mogą podwyższyć atrakcyjność ekonomiczną gminy dla podmiotów w otoczeniu, w tym inwestorów?

III Pytania o rozwiązania:

- Jakie projekty przyczynią się do zbudowania nowej, bardziej konkurencyjnej, generującej atrakcyjne miejsca pracy struktury gospodarczej w gminie?
- W jaki sposób można nawiązać współpracę pomiędzy podmiotami lokalnymi dla zintensyfikowania procesów transformacji gospodarczej?

Funkcją diagnostyczną tak rozumianej strategii jest w pierwszym rzędzie zidentyfikowanie, przeanalizowanie, zinterpretowanie i zrozumienie mechanizmów wpływających na rozwój gospodarczy gminy, zaś konsekwencją strategii powinno stać się zapanowanie nad tymi mechanizmami.

Biorąc pod uwagę wyżej wymienione aspekty dokument strategiczny powinien cechować się takimi elementami jak:

- kompleksowość spojrzenia, osiągnięta poprzez oderwanie się od wąskiego, sektorowego postrzegania problemów na rzecz myślenia terytorialnego, którego wynikiem jest łączenie różnych aspektów rozwoju lokalnego, poszukiwanie synergii pomiędzy funkcjami i działaniami realizowanymi w gminie,
- rozpatrywanie gminy jako struktury o wysokiej wewnętrznej spójności,
- ujmowanie procesu zmiany gospodarczej w powiązaniach z subregionalnym, regionalnym i ponadregionalnym otoczeniem: w relacjach z gminami, powiatami, miastami w bliższym i dalszym sąsiedztwie,
- przyjęcie długofalowego horyzontu analiz i planowania, ograniczanie perspektywy bieżącej i doraźności w podejmowanych działaniach na rzecz myślenia o trwałości rozwoju i tworzeniu podstaw dla ciągłego i zrównoważonego gospodarczego rozwoju gminy,
- stworzenie podstaw dla wykonania kolejnych opracowań niezbędnych w strukturze zarządzania strategicznego: strategii, planów, programów, projektów, które mogłyby uszczegółowiać niniejszą strategię oraz wspierać osiągnięcie wizji postawionych celów strategicznych (np. opracowania odnoszące

się do ważnych obszarów funkcjonalnych – edukacja, badania i rozwój, przedsiębiorczość etc. – czy branż gospodarki).

6. Sprawność procesu zarządzania strategicznego – wybrane aspekty

Sprawność procesu zarządzania strategicznego wymaga z jednej strony sformułowania odpowiedniej koncepcji działania w formie dokumentu, a z drugiej opracowania systemu wdrażania i kontroli realizacji strategii. System taki powinien traktować strategię nie tyle jako listę zadań do wykonania, ale raczej jako bazę dla podejmowania kolejnych decyzji kształtujących przyszłość miasta z uwzględnieniem zmian w warunkach wdrażania. Dlatego, po przyjęciu strategii konieczne staje się zapewnienie warunków pozwalających na pokonanie barier pomiędzy fazą koncepcyjną a wdrożeniową, zainicjowanie przedsięwzięć przygotowujących do konsekwentnego realizowania projektów zawartych w strategii, harmonijne przekładanie kolejnych zapisów strategii na konkretne działania oraz zachowanie elastyczności strategii rozumianej jako możliwość dostosowywania podejmowanych działań wdrożeniowych do zmieniającej się sytuacji w gminie i jej otoczeniu.

Założenia, które zostały poczynione przy podejmowaniu prac nad strategią – w szczególności te, dotyczące udziału wielu podmiotów w formułowaniu i realizacji strategii – powinny dzięki odpowiedniemu systemowi wdrażania być zachowywane i rozwijane. Partnerska w sensie wewnątrz - i ponadsektorowym realizacja strategii wymaga wyłaniania i wzmacniania liderów zajmujących się:

- organizowaniem współpracy partnerów,
- mobilizowaniem środków finansowych na realizację strategii,
- umożliwianiem partnerom dostępu do kompetencji potrzebnych do wdrażania strategii,
- promowaniem strategii i pozyskiwaniem nowych podmiotów,
- monitorowaniem wyników wdrażania,
- inicjowaniem i organizowaniem aktualizacji.

Z kolei podmioty partnerskie biorące udział we wdrażaniu strategii winny przyjąć na siebie takie obowiązki jak:

- udział w różnych formach spotkań organizacyjnych i informacyjnych,
- inicjowanie projektów,
- realizacja projektów,
- dzielenie się zasobami z partnerami w ramach projektów,
- promowanie strategii w swoim środowisku,
- poszukiwanie partnerów,
- dzielenie się informacją.

Monitoring strategii powinien być prowadzony jednocześnie w odniesieniu do:

- osiągania celów strategicznych zmiany gospodarczej,
- efektów zrealizowanych projektów,
- wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań wdrażania,
- partnerstwa realizującego strategię – jego wielopodmiotowości, zróżnicowania sektorowego,
- stopnia zaangażowania poszczególnych partnerów, spójności działań podejmowanych w obrębie partnerstwa, kompleksowości informacji przekazywanych przez partnerów,
- przejrzystości działania partnerstwa, i prowadzenia – jeśli to konieczne – do korekt na poziomie założeń, rozstrzygnięć strategicznych,
- sposobów osiągania celów czy sposobu funkcjonowania partnerstwa wdrażającego strategię.

W modelu rozbudowanego partnerstwa kluczową kwestią staje się komunikacja, której właściwe zorganizowanie winno wykraczać poza tradycyjne formy, obejmujące cykliczne spotkania (np. przedstawiciele całego partnerstwa czy grup tematycznych), elektroniczne przekazywanie cyklicznie zbieranych informacji czy kontekstowe kontakty telefoniczne lub osobiste poszczególnych przedstawicieli podmiotów zaangażowanych w realizację strategii. Wydaje się, że efektywnym narzędziem, zapewniającym bieżący przepływ informacji pomiędzy lokalnymi podmiotami wdrażającymi strategię może stać się portal internetowy z bazą partnerów, forum dyskusyjnym i kompleksową informacją o strategii (jej założeniach, aktualnie realizowanych projektach, opracowywanych projektach, poszukiwanych partnerach, dotychczasowych efektach realizacji, itd.).

Głównym celem systemu monitoringu strategii powinno być dostarczanie podstaw informacyjnych umożliwiających zidentyfikowanie sytuacji, w których pojawia się konieczność dokonania korekt w treści strategii lub sposobie jej wdrażania. Konieczność zapewnienia elastyczności wynika przede wszystkim z długiego horyzontu wdrażania strategii oraz nieuniknionego występowania w tym czasie zmian w oczekiwaniach podmiotów lokalnych, a także wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowaniach rozwoju. Szczególna dynamika cechuje wyzwania i presje niesione przez otoczenie. Monitoring strategii powinien być prowadzony jednocześnie w odniesieniu do osiągania celów strategicznych zmiany gospodarczej, efektów zrealizowanych projektów, jak i wewnętrznych i zewnętrznych uwarunkowań wdrażania, partnerstwa realizującego strategię oraz sposobów osiągania celów czy sposobu funkcjonowania partnerstwa wdrażającego strategię²⁷.

²⁷ Na podstawie: *Poradnika Zarządzania Zmianą Gospodarczą na poziomie lokalnym*, praca zbiorowa, (red.) prof. Andrzej Klasik. Zespół autorski w składzie: Joanna Badura-Sitko, Anna Brzęska-Mikoda, Marcin Budziński, Marek Kern, Jerzy Kędziora, Andrzej Klasik, Danuta Moskała, Krzysztof Wrań, Górnośląska Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości im. Karola Goduli w Chorzowie, Chorzów, luty 2011, GWSP, s. 27-33.

7. Zarządzanie gminą a planowanie strategiczne

Proces zarządzania gminą ma charakter aktywny i jest nastawiony na kreowanie perspektyw rozwoju tych jednostek. Dlatego też proces ten powinien być oparty na podejściu strategicznym rozumianym jako uporządkowany zbiór czynności od identyfikacji i oceny potencjalnych szans i zagrożeń otoczenia oraz ustalenia silnych i słabych stron jednostki samorządu terytorialnego (gminy), poprzez analizę możliwych opcji strategicznych, ich ocenę i wybór strategii do jej uszczegółowienia w postaci planów długo- i krótkoterminowych (taktycznych i operacyjnych)²⁸. Efektem procesu planowania strategicznego jest strategia, która stanowi jeden z podstawowych instrumentów zarządzania. Istotę strategii można rozpatrywać poprzez podejście przedmiotowe i podmiotowe. W ujęciu podmiotowym strategia oznacza zbiór zasad (kryteriów) determinujących proces podejmowania decyzji kluczowych dla rozwoju gminy. Z kolei przedmiotowe podejście do strategii ukazuje ją jako spójny zbiór rozwiązań (wynikających z zastosowania zasad podmiotowych) określających charakter działań podejmowanych przez władze lokalne teraz i w przyszłości. Na zbiór rozstrzygnięć o charakterze przedmiotowym składają się decyzje dotyczące wizji, kluczowych problemów, kierunków, celów oraz systemu kontroli podejmowanych działań²⁹.

Jako koncepcja rozwoju lokalnego strategia pełni wiele ważnych funkcji:

- umożliwia efektywniejsze zagospodarowanie miejscowych zasobów ludzkich i kapitałowych,
- wskazuje na słabe strony gminy i identyfikuje zagrożenia rozwoju lokalnego,
- zapewnia stabilny kierunek rozwoju jednostki samorządu niezależny w swoich fundamentalnych założeniach od opcji politycznej zmieniających się władz lokalnych,
- jest źródłem informacji o procesach społeczno-gospodarczych na danym terenie,
- zwiększa szanse gminy na uzyskanie dodatkowych środków wsparcia ze źródeł zewnętrznych.

Jednocześnie dobrze przygotowana, czytelna i akceptowana strategia rozwoju pełni funkcję spójności łagodząc konflikty i harmonizując działania różnych grup społeczności lokalnych i regionalnych. Strategia rozwoju jest przede wszystkim podstawowym dokumentem polityki rozwoju jednostek samorządu terytorialnego, który określa m. in.: docelową wizję rozwoju, strategiczne i operacyjne cele rozwoju, zadania strategiczne oraz sposób ich realizacji. W ramach strategii można dokonać wyróżnienia kilku podstawowych jej elementów tj. misji, celów strategicznych i celów operacyjnych. Kluczowym elementem każdej strategii rozwoju jest misja.

²⁸ Lisiński M., *Metody planowania strategicznego*, PWE, Warszawa 2004, s. 20-21.

²⁹ Dziurbejko T., *Planowanie rozwoju gminy jako instrument pozyskiwania funduszy pomocowych Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2006, s. 78.

Misja jest deklaracją adresowaną do społeczności lokalnej i regionalnej oraz do podmiotów zewnętrznych, jako zachęta do współpracy, egzystencji lub inwestowania na danym terenie. Ma ona informować o aspiracjach rozwojowych jednostki samorządu terytorialnego, czyli prezentować jej przyszłą wizję³⁰. W literaturze przedmiotu można spotkać kilka przykładów znaczeniowych misji dotyczących przede wszystkim podstawowej jednostki samorządu terytorialnego³¹:

1. misją gminy jest wykorzystanie na zasadzie zrównoważonego rozwoju zasobów i potencjału gminy, w celu podnoszenia poziomu warunków życia mieszkańców i efektywnego gospodarowania,
2. misją gminy jest zapewnienie ludziom miejsc pracy i dochodów pozwalających na niezbędny w odczuciu społecznym poziom życia,
3. misją gminy jest wykorzystanie potencjału rozwojowego gminy dla tworzenia warunków rozwoju przedsiębiorczości i stałej poprawy warunków życia mieszkańców.

Z misji wynikają cele strategiczne, które są podporządkowane nowej filozofii prowadzenia rozwoju gminy. Według jednej z definicji cele strategiczne rozwoju regionalnego to zamierzenia perspektywiczne i pożądane z punktu widzenia koncepcji rozwoju danego obszaru i jednocześnie możliwe do osiągnięcia w świetle zidentyfikowanych uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych³². Czynnikiem, który wyróżnia cele strategiczne jest przede wszystkim horyzont czasowy, co oznacza nadawanie większego znaczenia celom aktualnym w dłuższych okresach. Przy ich konstruowaniu istotne jest znalezienie odpowiedzi na dwie grupy pytań: gdzie się znajdujemy i dokąd zmierzamy.

Osiągnięcie danego celu strategicznego uzależnione jest od realizacji celów szczegółowych, w których to cel strategiczny ulega skonkretyzowaniu. Są one przedsięwzięciami wynikającymi z celów strategicznych rozwoju regionalnego, które dotyczą bieżącej, operacyjnej działalności jednostki samorządu terytorialnego. Cechuje je relatywnie duży poziom szczegółowości. W przypadku, gdy celem strategicznym jest uzyskanie zrównoważonego rozwoju, cele szczegółowe dotyczyć mogą budowy i modernizacji sieci kanalizacji sanitarnej, racjonalnego gospodarowania odpadami, budowy i modernizacji sieci wodociągowej, czy systemowych rozwiązań gospodarki energetycznej³³.

³⁰ Dylewski M., *Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym: uwarunkowania, procedury, modele*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2007, s. 91.

³¹ Potoczek A., *Polityka regionalna i gospodarka przestrzenna*, op.cit., s. 59.

³² *Słownik podstawowych terminów samorządu terytorialnego* (red.) M. Lisiński, op. cit., s. 18.

³³ Pająk K., *Rola samorządu terytorialnego w kształtowaniu rozwoju lokalnego*, op.cit., s. 171.

8. Typologia strategii

W analizie rodzajów strategii można posłużyć się różnymi kryteriami. Jednym z podstawowych kryteriów jest przedmiot strategii. Według tego kryterium strategia może być zorientowana na całościową wizję rozwoju. Natomiast węższy zakres mają: strategia rozwoju gospodarczego, wskazująca orientację na kulturę przedsiębiorczości oraz strategia zagospodarowania przestrzennego, zorientowana na osiągnięcie ładu przestrzennego³⁴.

Wraz ze zmianą zakresu przedmiotowego strategii rozwoju zmienia się także liczba i charakter podmiotów uczestniczących w jej powstaniu i realizacji. Ze względu na logikę i procedurę formułowania strategii może ona być efektem stylu:

- planowania zintegrowanego restrukturyzacji i rozwoju w skali regionalnej, wspólnot ponadlokalnych oraz sektorów infrastrukturalnych,
- planowania sytuacyjnego aktywizacji i integracji miast i wspólnot miejsko-wiejskich,
- planowania zmian kulturowych dla wspólnot ponadlokalnych i miast na obszarach podlegających silnym procesom restrukturyzacyjnym,
- planowania scenariuszowego integralnego rozwoju gminy (miasta) zespołów miejskich³⁵.

Z kolei z punktu widzenia roli poszczególnych elementów życia społeczno-gospodarczego wyróżnia się strategię rozwoju zrównoważonego, strategię modernizacji obejmującą wprowadzenie nowych technologii, jak i strategię rewitalizacji dotyczącą zachowania (zatrzymania dewastacji i ewentualnego przywrócenia do stanu wyjściowego) unikalnych elementów kulturowych osadniczych, przyrodniczych itp.³⁶.

W literaturze przedmiotu można spotkać się z podziałem strategii z punktu widzenia kierunku rozwoju jednostki samorządu terytorialnego na strategię kontrastową, komplementarną i preferencyjną³⁷. Strategię kontrastową mają charakter przeciwny względem siebie i konkurencyjny. Z jednej strony zakładają bowiem niski poziom aktywności społecznej i powolne zmiany, czego przejawem jest strategia zachowawcza. Z drugiej strony jest to zjawisko całkowicie odmienne tj. przyspieszenie zmian i wzrost aktywności społeczeństwa (strategia ekspansywna). Kolejny rodzaj strategii to strategię komplementarne (uzupełniające), które nastawione są bądź to na samorozwój oraz zaspokajanie potrzeb i celów własnego społeczeństwa ale również takie, które mają dążyć do realizacji celów ogólnospo-

³⁴ Biniecki J., Szczupak B., *Strategia rozwoju lokalnego*, [w:] *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym, pr. zbior.* (red.) A. Klasik i F. Kuźnik, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2001, s. 63.

³⁵ A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 178.

³⁶ Nowińska E., *Strategia rozwoju gmin na przykładzie gmin przygranicznych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 1997, s. 46-47.

³⁷ Wysocka E., Koziński J., *Strategia rozwoju województw i gmin – teoria i praktyka*, ZCO, Warszawa-Zielona Góra 1999, s. 43.

łącznych. Ostatni element klasyfikacji (strategie preferencyjne) jest ściśle związany z wyborem określonego celu działania lub podmiotu strategii. Jako przykład posłużyć mogą strategie koncentrujące się np. na zachowaniu środowiska naturalnego, poprawie warunków życia ludności na terenach przez nich zajmowanych oraz zmierzające do stworzenia na terenie gmin warunków niezbędnych dla powstania infrastruktury gospodarczej³⁸.

9. Tworzenie i planowanie strategii rozwoju

Strategia rozwoju to pewnego rodzaju koncepcja wprowadzania zmian społeczno-gospodarczych. Polega na określeniu wizji jednostki, misji oraz pożądanych kierunków rozwoju. Bazując na warunkach i czynnikach rozwoju wyznacza działania umożliwiające osiągnięcie wyznaczonych celów. Podstawowym podmiotem budującym strategię jest samorząd lokalny reprezentujący całą wspólnotę mieszkańców.

Podstawowe założenia programu (strategii) są następujące:

1. przyjmuje się procesowe podejście zarówno do samego etapu formułowania strategii, jak i do jej wdrażania,
2. strategię rozwoju musi cechować spójność ze systemem polityki rozwoju w całej Unii Europejskiej (zgodność ze strategiami powiatu, województwa, Polski i całej Unii),
3. podmiotem programującym jest samorząd lokalny,
4. przyjmuje się ekspercko-partycypacyjny model przygotowania strategii,
5. strategia ma z założenia charakter długookresowy.
6. proces budowania strategii jest jawny; wspólnota mieszkańców jest na bieżąco informowana o postępach prac, przy pracach uczestniczą przedstawiciele poszczególnych interesariuszy.

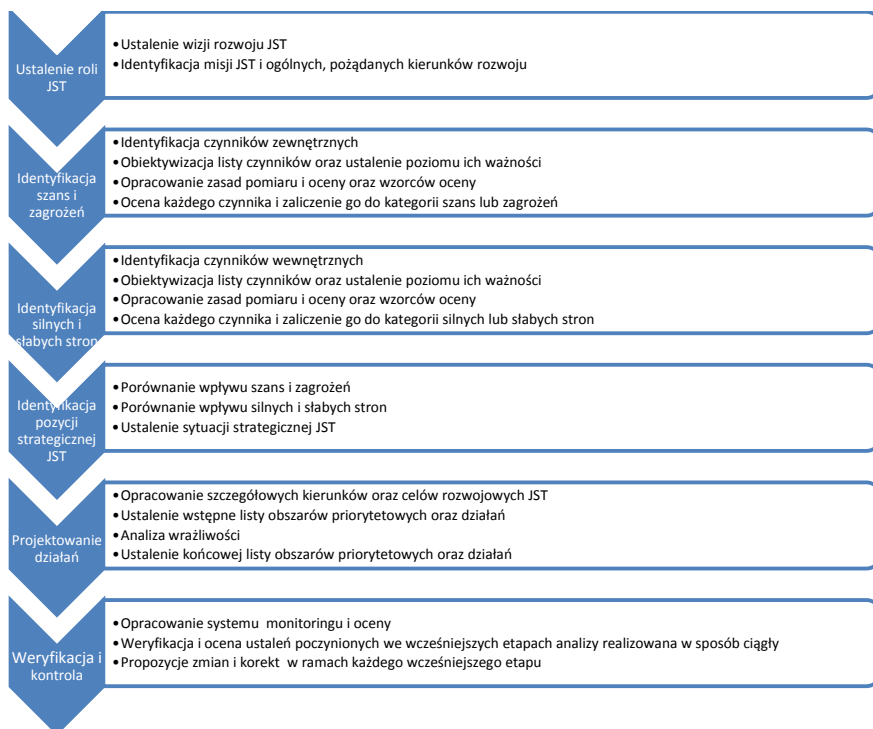
Wśród funkcji, jakie powinna spełniać lokalna strategia³⁹, podkreślić należy rolę następujących funkcji efektywnościowych i instrumentalnych:

- porządkującej podejmowane decyzje władz samorządowych; zwiększając przejrzystość i spójność podejmowanych działań oraz koordynacyjnej, pozwalającej na ukierunkowanie działań podejmowanych przez inne podmioty na przyjęte cele rozwoju,
- pobudzającej i integrującej układ podmiotowy regionu, władze samorządowe występują jako naturalny organizator i lider w całym układzie podmiotowym regionu (biznes, otoczenie biznesu, szkoły, organizacje pozarządowe),

³⁸ Tamże, s. 44.

³⁹ Nawiązując do funkcji zaproponowanych przez T. Kudłacza, zob. Kudłacz T., *Programowanie rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 43-47.

- regulacyjnej (strategia staje się wyznacznikiem konkretnie podejmowanych decyzji realizujących zadania samorządu) oraz kontrolnej, co oznacza, że umożliwia ocenę działań podejmowanych przez podmiot programujący,
- informacyjnej i promocyjnej, strategia jest zbiorem informacji o działaniach podejmowanych przez samorząd, z drugiej strony „promuje” przyjęte kierunki rozwojowe.

Rysunek 2. Model budowania strategii

Źródło: Opracowanie na podstawie: P. Czarnecki, D. Woźniak, *Formułowanie strategii rozwoju województw – wnioski z badań eksploracyjnych*, opracowanie w druku

Tworzenie strategii rozwoju winno być działaniem przemyślanym i odpowiednio zaplanowanym. Jej istotą są wzajemne uzgodnienia pomiędzy władzami, administracją, wszelkiego typu organizacjami i mieszkańcami danej wspólnoty czym dana jednostka samorządu ma być w przyszłości i jak ten stan osiągnąć⁴⁰. Dlatego też w jej opracowaniu przyjmuje się określone metody prac planistycznych. W literaturze przedmiotu można spotkać się z kilkoma sposobami jej opracowania, które można opisać następująco⁴¹:

- model ekspercko-konsultacyjny z istotnym wkładem ekspertów i konsultantów oraz zespołem złożonym z liderów społeczności lokalnych,
- model partycypacyjny ze specjalnie powołanym zespołem opracowującym plan w formie warsztatowej, w skład którego wchodzi radni, przedstawiciele społeczności i instytucji spoza władz gminy,
- model ekspercki polegający na zatrudnieniu ekspertów spoza danej gminy,
- mieszany zespół składający się z władz gminy, radnych, pracowników urzędu i gminnych jednostek organizacyjnych, bez angażowania zewnętrznych konsultantów czy ekspertów,
- władze gminy oraz szerokie gremium społeczności lokalnej.

Przystępując do tworzenia strategii rozwoju niezbędne jest sformułowanie jej głównych problemów, które stanowić będą punkt wyjścia do zdefiniowania misji gminy, a następnie celów strategicznych rozwoju gminy oraz przedsięwzięć, od których uzależnione jest osiągnięcie założonych celów. Pierwszym elementem niniejszej strategii jest diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej gminy. Powinna ona zawierać analizy, oceny i wnioski dotyczące stanu oraz obserwowanych tendencji zmian w zakresie⁴²:

- położenia geograficznego, komunikacyjnego i relacji z sąsiednimi jednostkami samorządowymi,
- środowiska przyrodniczego, jego zasobów, stopnia degradacji oraz ochrony,
- potencjału społeczno-demograficznego, w tym struktur demograficznych i zasobów pracy, przejawów aktywności społecznej oraz natężenia patologii społecznych i przestępczości,
- potencjału ekonomicznego (liczba, struktura branżowo-wielkościowa podmiotów gospodarczych) oraz infrastruktury ekonomicznej (banki, instytucje ubezpieczeniowe),
- warunków i poziomu życia ludności (dochody ludności, warunki mieszkaniowe, dostępność usług komunalnych) oraz infrastruktury technicznej (drogi,

⁴⁰ Noworól A., *Planowanie rozwoju lokalnego*, [w:] *ABC samorządu terytorialnego*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2006, s. 89-90.

⁴¹ Gawroński H., *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 176.

⁴² Miszczuk M., Miszczuk M., Żuk P., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, op. cit., s. 180-181.

- koleje, wodociągi, kanalizacja, oczyszczalnie ścieków, sieć gazowa) i społecznej (szkoły, instytucje i urządzenia ochrony zdrowia, sportu, rekreacji i turystyki),
- możliwości finansowych władz lokalnych i regionalnych (struktura i dynamika budżetu, finansowanie pozabudżetowe, majątek) oraz ich polityki m.in. wobec przedsiębiorczości oraz inicjatyw obywatelskich.

Diagnoza stanu istniejącego danej jednostki samorządowej musi identyfikować obszary problemowe stanowiące w kolejnym etapie przedmiot analizy strategicznej. Wyniki tej diagnozy powinny być zaprezentowane w formie raportu o stanie jednostki samorządu terytorialnego. Autorami raportu powinni być niezależni eksperci, którzy wykorzystując wskazówki i sugestie liderów oraz posiłkując się badaniami ankietowymi, są w stanie obiektywnie ukazać obraz danej jednostki. Raport ten powinien być aktualizowany i doskonalony w swej treści, by stać się syntetyczną bazą danych. Zwieńczenie diagnozy stanowiąc winien kolejny element budowy strategii rozwoju tj. analiza strategiczna SWOT.

Osiągnięcie celów strategicznych i operacyjnych wymaga zrealizowania różnorodnych przedsięwzięć o charakterze inwestycyjnym czy też organizacyjnym. Skutkiem wprowadzenia do strategii celów związanych ze sferą gospodarczą jest przyporządkowanie im określonej listy zadań strategicznych⁴³. Etap tworzenia strategii rozwoju winien być uzupełniony o działania związane z wdrażaniem strategii. W szerokim znaczeniu pojęcie wdrażania strategii obejmuje wszelkie działania i zabiegi inicjowane na rzecz realizacji deklarowanej misji i celów⁴⁴. W ramach tego etapu dokonywane jest opracowanie szczegółowych projektów realizacyjnych, ewaluacja efektów oraz monitoring procesu wdrażania strategii. Początkowa część niniejszego przedsięwzięcia opiera się na definiowaniu projektów, a następnie ich ocenie z punktu widzenia trzech kluczowych wymiarów: ekonomicznego, społecznego i środowiskowego. Kolejną czynnością jest wybór projektów priorytetowych, które umożliwiają jak najlepsze dopasowanie do założonych wyborów strategicznych (misji, celów strategicznych). Etap zakończenia fazy oceny i wyboru projektów stanowi podstawę do sporządzenia planu wdrożenia, który służy do hierarchizacji projektów wyłonionych na etapie oceny i określenia harmonogramu realizacji tych projektów. Ostatni etap procedury wdrażania strategii związany jest z ewaluacją efektów oraz monitoringiem. Ewaluacja jest odnoszona do procesu pomiaru ex-post efektów implementacji strategii. Ocena ex-post jest podstawowym warunkiem dokonania pomiaru skuteczności procesu wdrożenia oraz sukcesu koncepcji wdrożenia. Jej wyniki mogą również stanowić podstawę informacyjną dla działań podejmowanych w przyszłości. Z kolei moni-

⁴³ Sztando A., *Planowanie lokalnego rozwoju gospodarczego w: Polityka gospodarcza w Polsce i Unii Europejskiej pr. zbior.*, (red.) A. Barteczka, A. Lorek, A. Rączaszka, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2009, s. 219.

⁴⁴ *Wdrażanie strategii rozwoju miasta pr. zbior.*, (red.) M. Czornik, Wydaw. Uczelniane Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego, Katowice 2003, s. 16.

toring wykorzystywany jest do bieżącego nadzorowania dopasowania rozwiązań zapisanych w koncepcji rozwoju do zmieniających się warunków organizacji oraz jej otoczenia⁴⁵.

Podczas wdrażania strategii rozwoju danej jednostki samorządu mogą pojawić się problemy w porównaniu z ujętymi w planie rozwiązaniami realizacyjnymi. W przypadku pojawienia się tych problemów warto wprowadzić pewne modyfikacje, które umożliwią osiągnięcie spodziewanych wyników. Niejednokrotnie działania te nie zawsze są skuteczne, co powoduje powrót do stanu początkowego i ponowne zdefiniowanie zamierzeń strategicznych.

Bibliografia

1. Bejm M. (red.), P. Bogdanowicz, P. Piotrowski, (2009), *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, C. H. Beck, Warszawa.
2. Biniecki J., Szczupak B., (2001), *Strategia rozwoju lokalnego*, [w:] *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym*, pr. zbior., (red.) A. Klasik i F. Kuźnik, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice.
3. Delmon J., (2009), *Private Sector Investment in Infrastructure. Project Finance, PPP Projects and Risk*, The World Bank and Kluwer Law International.
4. Dziurbejko T., (2006), *Planowanie rozwoju gminy jako instrument pozyskiwania funduszy pomocowych Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa.
5. Dylewski M., (2007), *Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym: uwarunkowania, procedury, modele*, Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa.
6. Filipiak B., (2008), *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, PWE, Warszawa.
7. Gawroński H., (2010), *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
8. Graczyk M., (2008), *Zarządzanie inwestycjami komunalnymi*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz, Zielona Góra.
9. Korbus B. (red.), (2010), *praca zbiorowa, Partnerstwo publiczno-prywatne. Poradnik*, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa.
10. Kopańska A., Bartczak A., Siwińska-Gorzela J., (2008), *Partnerstwo publiczno-prywatne. Podmioty prywatne w realizacji zadań publicznych sektora wodno-kanalizacyjnego*, Cedewu, Warszawa.
11. Korenik S., (2003), *Wydatki gminy jako przejaw jej samodzielności w kształtowaniu rozwoju lokalnego*, [w:] *Finansowe aspekty rozwoju lokalnego i regional-*

⁴⁵ Tamże, s. 19-25.

- nego u progu XXI wieku. Doświadczenia i perspektywy cz. I*, Zeszyty Naukowe nr 15, Wyd. WSZiF Wrocław.
12. Koszyk-Białobrzaska R., Szyicka M., *Finansowe instrumenty oddziaływania gmin na rozwój lokalny*, „Samorząd Terytorialny” nr 5/2005.
 13. Kudłacz T., (1999), *Programowanie rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
 14. Kulesza M., Bitner M., Kozłowska A., (2006), *Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym. Komentarz*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa.
 15. Lisiński M., (2004), *Metody planowania strategicznego*, PWE, Warszawa.
 16. Nowińska E., (1997), *Strategia rozwoju gmin na przykładzie gmin przygranicznych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
 17. Noworól A., (2006), *Planowanie rozwoju lokalnego*, [w:] *ABC samorządu terytorialnego*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa.
 18. Parysek J. J., (2008), *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań.
 19. *PPP Krok po kroku. Podręcznik o partnerstwie publiczno-prywatnym*, NOVUS, Investment Support, Warszawa 2011.
 20. *Poradnik Zarządzania Zmianą Gospodarczą na poziomie lokalnym, praca zbiorowa*, (red.) prof. Andrzej Klasik. Zespół autorski w składzie: Joanna Badura-Sitko, Anna Brzęska-Mikoda, Marcin Budziński, Marek Kern, Jerzy Kędziora, Andrzej Klasik, Danuta Moskała, Krzysztof Wrań, Górnośląska Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości im. Karola Goduli w Chorzowie, Chorzów, luty 2011.
 21. Skica T., *Wykorzystanie struktury budżetu gminnego w ocenie potencjału jednostki samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2011, nr 3.
 22. Skica T., Kiebała A., Rodzinka J., Reško D., Wołowicz T., (2011), *Podstawy gospodarki finansowej gminy (wybrane zagadnienia)*, Krynica-Zdrój-Rzeszów: Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University & Instytut Badań i Analiz Finansowych Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie, Rzeszów.
 23. Soboń J., Rogozińska-Mitrut J., (2000), *Polityka regionalna w Polsce*. Zakład Kształcenia Zawodowego w Jarocinie, Konferencja naukowa, Jarocin.
 24. Soboń J., Rogozińska-Mitrut J., (2003), *Wspomaganie małych i średnich firm jako priorytetowy element rozwoju lokalnego*, [w:] *Funkcjonowanie przedsiębiorstw w gospodarce rynkowej – wybrane problemy [skrypt]*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Informatyki i Ekonomiki Towarzystwa Wiedzy Powszechnej, Olsztyn.
 25. Soboń J., Rogozińska-Mitrut J., (2005), *Znaczenie bezpośrednich inwestycji zagranicznych w rozwoju regionalnym*, Zeszyty naukowe z zagadnień jakości

- w nowoczesnej gospodarce, Nr 15/2005, Wyższa Szkoła Działalności Gospodarczej w Warszawie, Warszawa.
26. Sztando A., (2009), *Planowanie lokalnego rozwoju gospodarczego*, [w:] *Polityka gospodarcza w Polsce i Unii Europejskiej pr. zbior.*, (red.) A. Barteczk, A. Lorek, A. Rączaszek, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice.
 27. UNECE, *Guidebook on Promoting Good Governance in Public Private Partnerships*, New York-Genewa, 2007.
 28. *Wdrażanie strategii rozwoju miasta pr. zbior.*, (red.) M. Czornik, Wydawnictwo Uczelniane Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego, Katowice 2003.
 29. Wojtasiewicz L., (1996), *Czynniki i bariery rozwoju lokalnego w aktualnej polityce gospodarczej Polski*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Zeszyt nr 734, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław.
 30. Wołowiec T., (2011), *Wiedza finansowa jako endogeniczne źródło potencjału JST*, Skica T. (red.), *Wiedza finansowa w praktyce działalności jednostek samorządu terytorialnego. Raport analityczny vol 1, nr 2*, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania, Rzeszów, s. 28-30.
 31. Wołowiec T., Soboń J., Malicki M., (2010), *Wpływ kryzysu finansowego na gospodarkę polską – kierunki reform i perspektywy wzrostu*, [w:] E. Libanowska, I. Michałkow, W. Novikov, Z. Siroic, A. Stiepanov (red.), *Społeczno-ekonomiczne problemy transformacji w Europie Środkowej i Wschodniej*, Stowarzyszenie Współpracy Polska-Wschód, Społeczne Towarzystwo Polska-Ukraina, Uczelnia Warszawska im. Marii Skłodowskiej-Curie, Instytut Demografii i Badań Społecznych Narodowej Akademii Nauk Ukrainy, Rosyjski Uniwersytet Kooperacji, Warszawa-Kijów-Moskwa.
 32. Wołowiec T., Górka Z., *Zlecenie wykonywania zadań własnych gminy w komunalnej spółce z ograniczoną odpowiedzialnością*, „Nowe Zeszyty Samorządowe” nr 3/2011.
 33. Wołowiec T., Soboń J., (2010), *Decentralizacja, rozwój lokalny i gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wyższa Szkoła Biznesu – National-Louis University, Nowy Sącz.
 34. Wysocka E., Koziński J., (1999), *Strategia rozwoju województw i gmin – teoria i praktyka*, ZCO, Warszawa-Zielona Góra.

Komunikacja społeczna w realizacji strategii samorządów terytorialnych i przedsiębiorstw

Social Communication in Implementation of the Strategy of Local Governments and Enterprises

Mirosław Matosek

Wyższa Szkoła Biznesu i Administracji w Łukowie, Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Nauk Społecznych w Otwocku

Streszczenie

W artykule przedstawione jest znaczenie systemu komunikacji społecznej w realizacji strategii rozwoju jednostek samorządu terytorialnego i przedsiębiorstw. Opisane są korzyści efektywnej komunikacji, jej uwarunkowania, możliwości wykorzystania mediów i sposoby przeciwdziałania barierom. Podana jest autorska metodyka budowania i doskonalenia systemu komunikacji strategicznej. Wykorzystywane przykłady dotyczą organizacji działających na terenie Lubelszczyzny.

Summary

The article presents the importance of the social communication in the implementation of development strategies of local governments and businesses. These are the benefits of effective communication, its conditions, the possibility of using the media and ways of preventing barriers. Given the author's methodology for building and improving the system of strategic communications. Used examples are for organizations operating in the Lublin region.

Słowa kluczowe: komunikacja społeczna, samorząd terytorialny, przedsiębiorstwo, efektywność, strategia rozwoju, media

Keywords: social Communication, local government, enterprise, efficiency, growth strategy, mass media

Wstęp

Rozwój społeczno-gospodarczy jednostek samorządu terytorialnego, przedsiębiorstw i całego regionu uwarunkowany jest sprawnością komunikowania się. Organizacje te są systemami społecznymi. Ich funkcjonowanie w burzliwym otoczeniu uzależnione jest nie tylko posiadaniem aktualnych informacji o poziomie życia mieszkańców, sytuacji rynkowej, klientach przedsiębiorstw, konkurentach, dostawcach i kooperantach, lecz również zależy od zaufania i społecznej akceptacji ze strony wszystkich interesariuszy wypracowanymi relacjami komunikacyjnymi. Równie ważna dla funkcjonowania organizacji, choć często przez zarządy niedoceniana, jest komunikacja wewnętrzna umożliwiająca wykorzystanie potencjału ludzkiego, skuteczne działanie i innowacyjność przy zarządzaniu zmianami i prowadzeniu walki konkurencyjnej. Oba rodzaje komunikowania należą do tzw. „miękkich” czyli jakościowych czynników zarządzania i rezerw wzrostu.

W literaturze zagadnienia można znaleźć liczne publikacje na temat ekonomicznych, strategicznych, finansowych i prawnych aspektów zarządzania organizacjami¹. W dużym stopniu uwaga teoretyków i praktyków zwrócona jest w kierunku znaczenia czynnika ludzkiego. Pojawiło się wiele publikacji z zakresu budowania kultury organizacyjnej i zmiany kulturowej, pozyskiwania i motywowania pracowników, szkoleń i innych zagadnień związanych z kierowaniem zespołami ludzkimi. Bogaty jest zasób wiedzy o komunikacji społecznej w wymiarze interpersonalnym, grupowym, publicznym, masowym i międzykulturowym oraz o psychospołecznych uwarunkowaniach procesu przekazywania informacji. Modnym obszarem badań stała się komunikacja marketingowa, w tym marketing terytorialny², PR i sposoby oddziaływania na otoczenie organizacji. Mało jest jednak badań nad wewnętrzną komunikacją społeczną³. Nie znalazłem opracowania na temat wykorzystania systemu komunikacji społecznej w realizacji strategii samorządów terytorialnych i przedsiębiorstw.

Celem artykułu jest przedstawienie znaczenia systemu komunikacji społecznej w realizacji strategii rozwoju jednostek samorządowych i przedsiębiorstw. Przykłady w większym stopniu opisują komunikację wewnętrzną, tę niedocenianą i jej znaczenie w realizacji strategii, ale uwzględniają także wymianę informacji z otoczeniem. Oba rodzaje komunikacji nachodzą na siebie i są współzależne. Tworzą tzw. system komunikacji strategicznej.

¹ Warto wspomnieć o publikacjach z zarządzania strategicznego gminą: M. Ziółkowski, *Proces formułowania strategii gminy*, Wyd. IPiS, Warszawa 2000, G. Gordon, *Strategiczny plan dla gminy*, Wyd. Agencja Rozwoju komunalnego, Warszawa 1998.

² Między innymi: Z. Frankowski (red.), *Działalność marketingowa gminy*, Wyd. WSH, Ciechanów 2000.

³ J. Stankiewicz, *Komunikowanie się w organizacji*, Wyd. Astrum, Wrocław 1999, P. Fenrych, *Komunikacja społeczna w urzędzie*, Wyd. Samorządowe FRDL, Warszawa 1998.

1. Znaczenie systemu komunikacji społecznej w realizacji strategii

Analiza systemów komunikacji społecznej w badanych organizacjach wykazuje, że oddziaływania w dłuższej perspektywie budują kulturę organizacyjną w większym stopniu opartą na wzajemnym zaufaniu oraz otwartości między zarządem i podwładnymi. Oddziaływania w krótkiej perspektywie dotyczą realizacji zadań bieżących. Wykaz działań komunikacyjnych ułatwiających realizację strategii znajduje się w tabeli 1.

System komunikacji społecznej umożliwia wdrożenie opracowania planu strategicznego. Poprzez komunikowanie społeczne, czyli wymianę informacji między ludźmi realizującymi strategię organizacji możliwe jest:

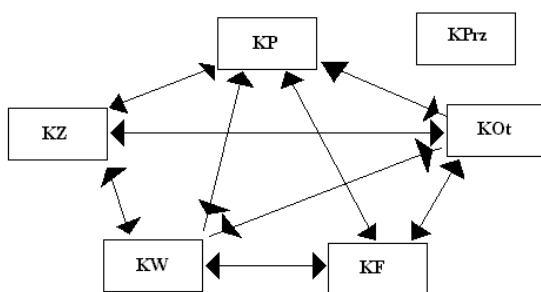
- wyjaśnienie założonych celów strategicznych i przełożenie ich na funkcjonalne programy działania – kadrowe, produkcyjne, technologiczne, finansowe, marketingowe, ekologicznego rozwoju,
- ustalenie i realizacja planów operacyjnych, przełożenie koncepcji realizacji strategii na konkretne zadania na stanowiskach pracy,
- ustalenie i kontrolowanie budżetu,
- zmiana struktury organizacyjnej i dostosowanie jej do potrzeb realizowanej strategii,
- pozyskiwanie zasobów ludzkich, zmiana kultury organizacyjnej, integracja pracowników, tworzenie kultury pracy sprzyjającej wdrożeniu strategii.

Tabela 1. Strategiczne, taktyczne i doraźne cele realizowane poprzez systemy komunikacji społecznej w organizacjach

Obszar Czas	Komunikowanie wewnętrzne	Komunikowanie na zewnątrz
Cele strategiczne	budowanie kultury organizacyjnej, promowanie kultury zmian, zmiana struktury organizacyjnej i dostosowanie jej do potrzeb realizowanej strategii, sformułowanie najważniejszych informacji, motywowanie pracowników	budowanie korzystnego wizerunku, zapewnienie lojalności, zdobywanie nowych klientów,
Cele taktyczne	klimat sprzyjający zadowoleniu pracowników, kształtowanie postaw i zachowań pracowników, przekazywanie informacji wśród pracowników w celu wspierania realizowanych celów taktycznych, zachęcanie do podejmowania inicjatyw,	kształtowanie postaw i zachowań mieszkańców, budowanie dobrych relacji z interesariuszami, wyróżnienie się od innych gmin, powiatów, przedsiębiorstw,
Cele operacyjne	przełożenie koncepcji strategii na konkretne zadania na stanowiskach pracy, koordynowanie zadań operacyjnych.	bieżące kontakty z otoczeniem organizacji.

Źródło: Opracowanie własne

Na rysunku 1 przedstawiono pakiet korzyści wynikających z efektywnego systemu komunikacji społecznej w realizacji strategii. Jest to analogia do modelu sieci wymiany informacji w zespole umożliwiającej powstanie efektu synergii.



Rysunek 1. Sieć korzyści systemu komunikacji społecznej w realizacji strategii

Źródło: Opracowanie własne

- **KP** – Korzyści dla pracowników – są lepiej poinformowani o organizacji, o jej misji, wizji i strategii działania, w większym stopniu uczestniczą w podejmowaniu decyzji, szybciej załatwiane są ich problemy, niwelowane są bariery komunikacji międzykulturowej, wzrasta wzajemne zrozumienie i życzliwość, polepsza się atmosfera w pracy, poprzez wiarygodne informowanie zarząd wyraża szacunek dla pracowników.
- **KZ** – Korzyści dla zarządu – lepsza trafność decyzji, sprawniejsze rozwiązywanie problemów, wzrost stabilności władzy, łatwiejsze nakłonienie podwładnych do aktywności, komunikowanie jest podstawą skutecznego zarządzania, pozwala z wyprzedzeniem przygotować się na problemy, umacnia się autorytet zarządu, zmniejsza się ryzyko pominięcia istotnych spraw, łatwiej można pokonać problemy w sytuacji kryzysowej.
- **KW** – Korzyści wspólne – zwiększa się wzajemne zaufanie, wzrasta profesjonalizm i efektywność, umacnia się integracja społeczności zakładowej, zmniejsza się wzajemna niechęć i agresja, zmniejsza się ryzyko konfliktów dysfunkcyjnych, unika się niepotrzebnych plotek.
- **KO** – Korzyści dla organizacji – wzrasta zainteresowanie sprawami zakładu, pracownicy w większym stopniu utożsamiają się z zadaniami wynikającymi z przyjętej strategii, wzbudzona kreatywność owocuje pomysłami i nowatorskimi rozwiązaniami, zmniejszają się koszty, wzrasta produktywność, poprawia się jakość, umacnia się kondycja ekonomiczna przedsiębiorstwa, gminy,

miasta, powiatu. Poprawia się korzystny wizerunek organizacji w otoczeniu, stworzone są warunki do realizacji przyjętej strategii.

- KOt – Korzyści dla otoczenia – kooperanci: poprawa współpracy i wiarygodności wobec partnerów, klienci: kupują lepsze i tańsze wyroby i usługi, mieszkańcy utożsamiają się ze swoją gminą i regionem.

W zestawie podane są też korzyści w bliższej i dalszej przyszłości, którymi są: możliwość wykonywania pracy w domu, możliwość wykonywania pracy podczas podróży turystycznej. Wzrasta rola zasobów ludzkich, powstają nowe, elastyczne struktury, pojawiają się też nowe zagrożenia, jak wirtualni gastarbajterzy i zanikanie kontaktów socjalnych. W badanych organizacjach nie zaobserwowano takich przypadków.

Z przedstawionego zestawu korzyści wynika, że niemożliwe jest skuteczne zarządzanie przedsiębiorstwem lub gminą bez efektywnej komunikacji społecznej zapewniającej współdziałanie wszystkich wchodzących w ich skład jednostek. System komunikacji społecznej jest warunkiem realizacji strategii każdej organizacji. W przypadku realizacji strategii regionu, składającego się z wielu jednostek samorządu terytorialnego i przedsiębiorstw znaczenie systemu komunikacji społecznej wzrasta.

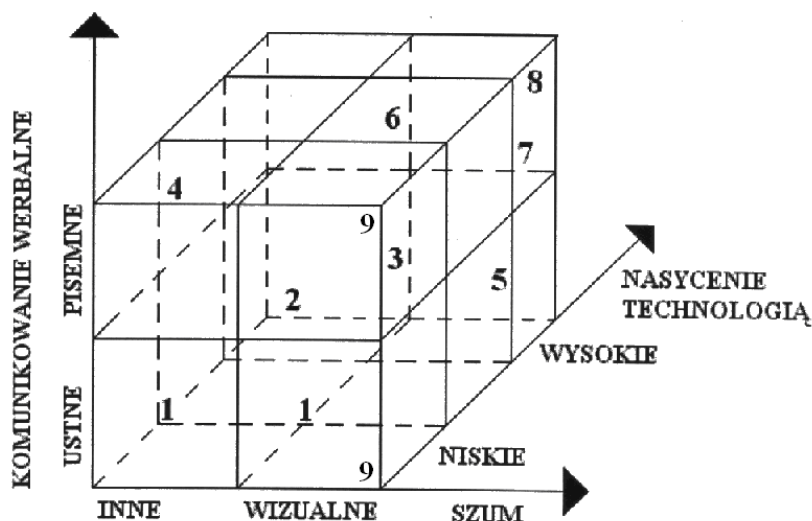
Warto przypomnieć tu koncepcję stworzoną przez H. Lescę, który na poziomie przedsiębiorstwa wyróżnia istniejące równorzędnie: informację działania (techniczno-ekonomiczną) i informację współdziałania czyli komunikowanie społeczne. Przenosząc koncepcję na grunt zarządzania strategicznego można wyróżnić informację strategiczną i komunikowanie strategiczne. Obok dobrze zbadanego systemu informacji strategicznej istnieje równolegle niezwykle ważny, choć mniej zbadany i często niedoceniany system komunikacji strategicznej⁴. System ten umożliwia stworzenie innowacyjnej kultury organizacyjnej, zarządzanie zmianami i realizację strategii. Doskonalenie systemu komunikacji strategicznej stanowi treść punktu 5 artykułu.

⁴ M. Matosek, *System komunikacji społecznej jako warunek realizacji strategii firmy globalnej*, praca doktorska, Politechnika Warszawska, 2005, s. 171 Do podobnego wniosku doszedł niezależnie P. Kubiński, który przyrównuje oba systemy do wzajemnie wspierających się i współpracujących półkul mózgowych człowieka. [w:] M. Moszkowicz (red.), *Zarządzanie strategiczne. Systemowa koncepcja biznesu*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2005, s. 314.

2. Wykorzystanie mediów i technik komunikacji społecznej w systemach komunikacji strategicznej

Z badań przeprowadzonych przez M. Sadowską⁵ w gminie Niemce wynika, że mieszkańcy za najważniejsze źródło informacji uznają stronę internetową Urzędu Gminy. Tak twierdzi 64% ankietowanych. Zebrania wiejskie (24%) cieszą się popularnością wśród rolników, emerytów i rencistów. Odbywają się „na żywo”, a poruszane kwestie są dyskutowane. Pozostałe formy komunikacji społecznej mają znaczenie marginalne. Lokalne media informują o życiu mieszkańców, funkcjonowaniu gminy i jakie są podejmowane przez nią działania. Mieszkańcy zdają sobie sprawę, że rozwój ich gminy i całego regionu wymaga podjęcia wysiłku całej społeczności lokalnej, ale brakuje wszechstronnej informacji. System komunikacji w gminie wymaga więc przebudowania.

Różnorodność technik komunikacji społecznej stwarza szerokie możliwości zastosowania ich w komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej. Oddziaływać można na pracowników urzędu, mieszkańców i wszystkich interesariuszy wykorzystując słowo mówione, tekst napisany, dźwięk, rysunek, obraz ruchomy, kolory. Różny jest stopień nasycenia mediów technologią. Schematyczny podział technik komunikacyjnych, uwzględniający formy komunikowania i nasycenie technologią przedstawiony jest na rysunku 2, nazwanym kostką multimedialną⁶.



⁵ M. Sadowska, *Strategia rozwoju gminy Niemce w ocenie społeczności lokalnej*, praca magisterska pod kierunkiem dr M. Matoska, Wyższa Szkoła Handlu i Finansów Międzynarodowych, filia w Lublinie, 2010, s. 89.

⁶ M. Matosek, *Wykorzystanie technik komunikacji społecznej w oddziaływaniu na pracowników*, *Rocznik WSBiA*, nr 1/2005, s. 113-147.

Komunikowanie niewerbalne

1. Spotkania indywidualne i zespołowe, 2. rozmowa przez telefon

3. Radio lokalne, 4. tablice ogłoszeń, 5. telewizja lokalna, 6. Wydawnictwa własne (gazetki gminne i powiatowe, prasa regionalna, broszury, foldery, albumy), Internet, 8. Konferencje elektroniczne, 9. System identyfikacji wizualnej

Uwaga: Multimedialność wzrasta wraz z oddalaniem się od początku układu współrzędnych

Rysunek 2. Kostka multimedialna

Źródło: Opracowanie własne, por. M. Matosek, Wykorzystanie technik, op. cit., s. 115

▫ Spotkania „twarzą w twarz”

Zarówno nadawca jak i odbiorca komunikatów mają możliwość aktywnego uczestnictwa w procesie wymiany informacji. Jest to sprzężenie zwrotne, czyli zamiana ról komunikacyjnych, co zmniejsza ryzyko powstania nieporozumień. Spotkania „twarzą w twarz” to m.in. specjalistyczne instruktaże polegające na dokładnym zapoznaniu pracowników z zakresem rutynowych obowiązków na powierzonych stanowiskach pracy, konsultacje z przełożonymi np. mentoring, odprawy, wydawanie poleceń w formie ustnej, tzw. „godziny do dyspozycji pracowników” wymagające bezpośrednich spotkań.

Zaletą tej techniki są niskie koszty i możliwość rozwoju umiejętności interpersonalnych, wadą czasochłonność. Ważna jest umiejętność właściwego wypowiadania się – wyrażnie z właściwą intonacją, krótko i na temat.

▫ Spotkania zespołowe

Mogą to być rozmowy w małych i dużych grupach. Przybierają postać uporządkowanych narad z jednym prelegentem, dyskusji panelowej, „burzy mózgów”, udziałów w pracach projektowych i grupowych form pracy. W szkoleniach pracowniczych stosowane są analizy przypadków i inscenizacje czyli odgrywanie ról, seminaria i konferencje.

Narada może być zwołana w celu przedyskutowania jakiegoś nowego pomysłu, wylansowania nowego produktu, czy też wprowadzenia systemu identyfikacji wizualnej, a także pojawienia się symptomów sytuacji kryzysowej. W przeciwieństwie do spotkań personelu, które są rozpisane w planie działania, narady są zwykle zwoływane ad hoc i dotyczą jednorazowych problemów czy zagadnień.

▫ Obchód miejsca pracy

Znane też jako „zarządzanie przez przechadzanie się” (ang. *management by walking about*), obchodzenie terenu przedsiębiorstwa przez menedżera w celu dowiedzenia się, jak się ludziom pracuje, daje im możliwość zgłoszenia na bieżąco nurtujących ich kwestii. Warto tę metodę polecić wójtom i burmistrzom, którzy

przeważnie administrują metodą „zza biurka”. Dużą rolę odgrywa tutaj kultura organizacyjna. Jeśli pracownicy są nieufni w stosunku do zarządu, zastosowanie tej techniki może utwierdzić ich w przekonaniu, że są śledzeni.

▫ Komunikowanie się przez sieć telefoniczną

Dzięki telefonii komórkowej nastąpił znaczny wzrost dyspozycyjności pracowników. Dla wielu osób, szczególnie na kierowniczych stanowiskach i dla tych, którzy dużo podróżują, stał się nieocenionym narzędziem pracy. O każdej porze można podejmować decyzje i kontrolować pracę będąc fizycznie w miejscu oddalonym o wiele kilometrów. Można przysyłać dane komputerowe i faks.

▫ Radio i telewizja lokalna

Można je z łatwością wykorzystać do celów informacyjnych, propagandowych, a także rozrywkowych. Informacja jest szybka. Zdaniem respondowanych zapewniają licznym grupom słuchaczy dostęp do aktualnych wiadomości, podnoszą zadowolenie z pracy w warunkach utrudniających kontakt bezpośredni.

▫ Poczta bezpośrednia

Organizacje korzystają z direct mail, aby się upewnić, że wszyscy otrzymają swoją kopię danej informacji. Jeśli skorzystanie z tej techniki okaże się zasadne, zarząd musi zdecydować, czy poczta powinna być kierowana do domów pracowników czy do miejsca pracy.

▫ Tablice ogłoszeń

Pomimo że jest często zaniechawanym medium komunikacji w wielu organizacjach, tablica ogłoszeń może być bardzo wartościowym narzędziem. Rozmieszczone w ważnych i najbardziej odwiedzanych miejscach przedsiębiorstwa zawierają ważne komunikaty bieżące. Istotnym problemem jest zwrócenie na nie uwagi przez pracowników.

▫ Wydawnictwa firmowe

Organizacje z powodzeniem stosują stare, sprawdzone lecz unowocześnione sposoby komunikacji. Wydawnictwa firmowe informują pracowników o misji, wizji i polityce przedsiębiorstwa. Dostarczają zachęty do wykonania zadań, zwiększenia wydajności i polepszenia jakości pracy.

Ukazują sylwetki warte naśladowania, rozwijają poczucie współodpowiedzialności za losy organizacji. Główną wadą wydawnictw drukowanych jest brak natychmiastowego sprzężenia zwrotnego, czyli nie informują o reakcji odbiorcy. Nadawca przekazu nie wie, czy jego intencje zostały należycie przekazane, odebrane i zrozumiane. Do wydawnictw firmowych drukowanych zalicza się: biuletyny nieperiodyczne i druki ulotne, raporty roczne dla personelu, czasopisma zakładowe, gazetki gminne i powiatowe, podręcznik pracownika, kronikę firmową.

Wydawanie gazetki firmowej wymaga dużego nakładu pracy i środków finansowych. Przede wszystkim należy utrzymać stałą częstotliwość ukazywania się

czasopisma, jego forma powinna być prosta i łatwo trafiać do przekonania czytelników, a nakład dostosowany do wielkości załogi firmy. Zdarza się, że część nakładu jest kolportowana do zewnętrznych odbiorców.

W realizacji strategii czasopismo spełnia różnorodne funkcje: informacyjną, integracyjną, motywacyjną, budującą wizerunek (kształtowanie wizerunku organizacji). Czasopismo umacnia lojalność pracowników, pomaga przeciwdziałać sytuacjom kryzysowym, również spełnia funkcję rozrywkową. Forma takiego pisma powinna być dostosowana do profilu odbiorców, kultury organizacyjnej i przyjętych modeli komunikacji. Wydawanie prasy sprzyja budowaniu więzi między organizacją a pracownikami, co przekłada się na jakość pracy i wyniki całej firmy. Pracownicy jako pierwsi dowiadują się o zmianach w swojej organizacji. Forma i treść czasopisma powinny być spójne z innymi narzędziami komunikacji. Powinna charakteryzować się obiektywizmem, polegającym na przekazywaniu także treści niepopularnych. Należy mierzyć systematycznie skuteczność czasopisma i doskonalić zawartość.

▫ Podręcznik pracownika

Wydany w przystępnej formie książkowej zawiera podstawowe informacje o instytucji przyspieszając integrację w zespołach osób nowozatrudnionych. Opisuje historię firmy, jej kulturę i strukturę organizacyjną, miejsce w branży i zasięg działania. Zawiera kodeks wskazań etycznych, podział zadań kadry kierowniczej, gwarantowane świadczenia socjalne, oferty kulturalne, sportowe i rekreacyjne.

▫ Kronika firmowa

Może być wydrukowana w formie atrakcyjnego albumu książkowego. Kronikę firmową może stanowić faktograficzny zbiór dokumentów pisanych i fotografii związanych z dziejami miejscowości lub przedsiębiorstwa umieszczonych w izbie pamięci, czy innym, specjalnie do tego celu przystosowanym miejscu.

▫ Urządzenia techniczne komunikacji pisemnej

Do urządzeń technicznych wykorzystujących sieci łączności telefonicznej zaliczamy również: teleksy, teleteksty, telefaksy.

▫ Internet

Ogromną rolę w realizacji strategii, prowadzeniu dialogu z pracownikami i tworzeniu pozytywnych relacji odgrywa Internet. Służy codziennej wymianie korespondencji, promocji produktów i usług, ankietowaniu, publikowaniu wszelkiego rodzaju danych, wydawaniu gazet w wersji elektronicznej, sprawowaniu nadzoru i kontroli.

▫ Witryna internetowa i obecność w mediach społecznościowych

Strony WWW są efektywnie wykorzystywane do tworzenia pozytywnego wizerunku wewnątrz firmy. Za ich pomocą można przekazywać pracownikom informacje o przedsiębiorstwie, a mieszkańcom o gminie, angażować w proces

tworzenia zawartości witryny internetowej, motywować i budować poczucie przynależności do przedsiębiorstwa lub wspólnoty lokalnej.

▫ Gazetka elektroniczna

W elektronicznym wydaniu czasopisma lokalnego można umieszczać m.in.:

- wiadomości o planach rozwoju przedsiębiorstwa lub gminy, realizacji strategii, zawartych kontraktach, nowych produktach, zdobytych nagrodach,
- informacje o nadawach, seminariach, konferencjach,
- wydarzenia specjalne i imprezy dla pracowników i mieszkańców, elementy rozrywki, konkursy,
- biografie zasłużonych osób, wyróżnienia i awanse, harmonogramy urlopów,
- informacje o wolnych stanowiskach,
- pytania do redakcji i sondy redakcyjne.

Zaletą gazетки elektronicznej jest interaktywność, co umożliwia silniejsze zaangażowanie pracowników i pozwala na uzyskiwanie informacji zwrotnych. Zawartość biuletynu elektronicznego można na bieżąco aktualizować.

▫ Poczta elektroniczna

Jest najczęściej stosowanym narzędziem pozwalającym na szybką i efektywną wymianę informacji wewnątrz organizacji. W badanych obiektach prawie każdy ma dostęp do komputera. Poczta elektroniczna jest skutecznym sposobem dostarczenia do wszystkich pracowników, dając im możliwość odczytania wiadomości w dogodnym dla nich czasie. Zapewnia użytkownikom stały i dogodny dostęp do informacji. Można z niej korzystać w pracy, domu i podróży. Pozwala być w kontakcie z instytucją, klientami, kontrahentami i znajomymi.

▫ Telekonferencje i wideokonferencje

Internet daje możliwość przeprowadzenia telekonferencji lub wideokonferencji. Mogą mieć one kilka postaci: od interaktywnych, podczas których wszyscy uczestnicy widzą się i słyszą, po częściowo interaktywne. Na przykład w multimedialnej konferencji uczestnicy ukazywani są na ekranach monitorów. Część pola ekranu może być wykorzystana na rysunki, wykresy, schematy i tabele wspomagające wystąpienia prelegentów.

Wideokonferencje mogą być wykorzystane między innymi przy prowadzeniu zdalnych konsultacji z udziałem specjalistów i organizowaniu szkoleń.

▫ System identyfikacji wizualnej

W komunikacji wewnętrznej istotne znaczenie mają elementy tożsamości organizacji, a więc: logo firmy i logotyp czyli czcionka, herb gminy, kolory i druki firmowe, stemple, szyldy, flagi, identyfikatory, bilety wizytowe i ubiór pracowników, oznakowanie środków transportu itp. wzmacniają tzw. wizerunek własny firmy, poczucie tożsamości i identyfikowanie się z zakładem pracy. Jednak głównym

zadaniem tych elementów, tworzących tzw. system identyfikacji wizualnej, jest oddziaływanie na grupy otoczenia przedsiębiorstwa.

▫ Imprezy specjalne

Okazją do zorganizowania imprezy firmowej może być jubileusz przedsiębiorstwa, otwarcie filii, uruchomienie nowej linii produkcyjnej, wyprodukowanie np. milionowego egzemplarza wyrobu, udział w targach i wystawach.

Zmiana tożsamości wizualnej instytucji może stać się głównym wydarzeniem medialnym. Stwarza możliwość zaprezentowania elementów tożsamości, pokazania jak powinny być eksponowane. Ważne jest, aby wdrożenie identyfikacji przebiegało zgodnie z harmonogramem. Jeśli prezentacja odniesie sukces, pracownicy będą mieli większe poczucie identyfikowania się z zakładem pracy, a mieszkańcy ze swoją gminą.

Do imprez firmowych zaliczane są „dni otwarte” dla pracowników i ich rodzin. Uczestnicy mogą zaznajomić się z funkcjonowaniem poszczególnych działów firmy czy procesem produkcyjnym, a także bezpośrednio spotkać z przedstawicielami zarządu i odbyć porozmawiać z nimi na nurtujące ich tematy. Gminy urządzają imprezy z okazji dożynek, przeglądy zespołów ludowych, lokalne uroczystości patriotyczne.

▫ Spotkania integracyjne

W badanych organizacjach spotkania integracyjne okazały się użyteczne. Instytucja udowadnia w ten sposób, że troszczy się o swoich pracowników również poza godzinami pracy. W czasopiśmie lokalnych, w badanych obiektach, o aktualnie odbywających się spotkaniach integracyjnych informowano w prawie każdym numerze.

Były to spotkania z okazji Nowego Roku, aranżowano spotkania towarzyskie, zapewniano bilety do kina lub teatru, organizowano aktywny wypoczynek w czasie wolnym. Udostępniano wyposażenie do zajęć sportowych, zakładano kluby dla pracowników. Organizowano spotkania dla rodzin pracowników: dni sportu, pikniki, festyny, zabawy dla dzieci. Przydzielano miejsca w domach wczasowych i organizowano wycieczki zakładowe.

3. Komunikacja społeczna w Urzędzie Miasta we Włodawie

W Urzędzie obowiązuje kodeks etyki pracowników, w myśl którego określone są standardy postępowania, których winni przestrzegać. Zgodnie z kodeksem każdy pracownik Urzędu Miejskiego we Włodawie powinien wykonywać swoje obowiązki w oparciu o następujące zasady: praworządności, niedyskryminowania, współmierności, nienadużywania uprawnień, bezstronności i niezależności, obiektywizmu, uczciwości, uprzejmości, współodpowiedzialności, akceptacji kontroli zarządczej.

W zakresie działalności i funkcjonowania Urzędu, publiczne informacje o gminie miejskiej, organizacjach, kompetencjach, trybie działania można znaleźć na stronach Biuletynu Informacji Publicznej. Mieszkańcy Włodawy mają także dostęp do strony internetowej, lokalnego radia, i od niedawna, lokalnej telewizji. W Urzędzie funkcjonuje metoda „otwartych drzwi”. Zarówno Burmistrz, jak i Przewodniczący Rady Miejskiej we Włodawie, w określone dni i godziny urzędowania, są dostępni dla mieszkańców. Raz w roku przedstawiany jest Raport o stanie miasta przez Burmistrza Włodawy. Mieszkańcy mają możliwość czerpania informacji z kilkudziesięciu tablic informacyjnych rozmieszczonych w różnych zakątkach Włodawy. Mogą także uczestniczyć w odbywających się posiedzeniach Rady Miejskiej Włodawy.

Najczęściej używane narzędzia komunikacyjne (zdaniem urzędników) przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Wykorzystywane narzędzia komunikacyjne

Narzędzia	liczba odp.
e-mail	16
tablica informacyjna	5
wydawnictwa wewnętrzne	
spotkania z przełożonym	19
broszury	1
spotkania integracyjne	7
szkolenia i prezentacje	4
inne	

Źródło: A. Bartnicka, op. cit., s. 55

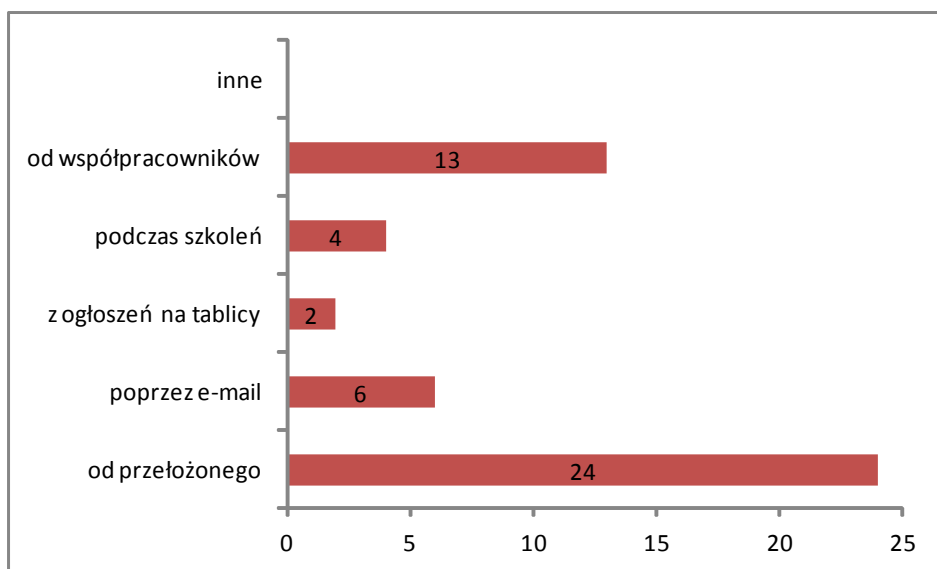
W Urzędzie brakuje osoby zajmującej się zarządzaniem komunikacją i nie odbywają się szkolenia w tym zakresie. Jednak wielu pracowników posiada wiedzę, że mają oni wpływ na funkcjonowanie i jakość obiegu informacji. Zamieszczone w tabeli 3. wypowiedzi pokazują świadomość znaczenia wpływu komunikacji wewnętrznej na organizację i skuteczność pracy. Urzędnicy widzą też związki pomiędzy sprawną i efektywną komunikacją a wzajemnym zaufaniem i pozytywnymi relacjami.

Tabela 3.

Powody znaczenia komunikacji	liczba odr.
usprawnianie obiegu informacji	23
poprawa wizerunku instytucji	8
budowa pozytywnych relacji	16
tworzenie atmosfery zaufania	11
usprawnienie obsługi petentów	17
rozwój zawodowy	2
odwracania uwagi od innych spraw	
dezorganizacja pracy	
brak czasu	1
pogorszenie obsługi petentów	
inne	

Źródło: A. Bartnicka, op. cit., s. 53

Podstawową formą komunikacji jest informacja pisemna, jednak większość kanałów wiedzie ścieżką nieformalną. Pożądanym źródłem informacji jest rozmowa z przełożonym (rysunek 3.)



Rysunek 3. Pożądane źródła informacyjne

Źródło: A. Bartnicka, op. cit., s. 56

Komunikacja w urzędzie to nie tylko praca w oparciu o dokumenty, pisma, zarządzenia, to także relacja z drugą osobą i współdziałanie w grupie. Urzędnicy wyrażają potrzebę tworzenia pozytywnych relacji między sobą, co ich zdaniem wpłynie na poprawę jakości obsługi interesantów i lepsze relacje z otoczeniem. Wszelkie procesy zmierzają w kierunku efektywności działania placówki, poprawy wizerunku jednostki i stworzeniu zintegrowanej społeczności. „Bez zdolności utożsamiania się z drugim człowiekiem, umiejętności wczuwania się w jego położenie, nie da się stworzyć społeczności współbrzmiącej jednym głosem”⁷. Empatia winna być fundamentem każdego działania i przedsięwzięcia.

Komunikacja społeczna w Urzędzie Miejskim we Włodawie funkcjonuje w sposób sprzyjający pracownikom i ich rozwojowi. Wyniki badań wykazują jednak konieczność wprowadzenia pewnych poprawek w kierunku organizacji sieci komunikacyjnych i stworzenia nowych rozwiązań. Wszelkie działania usprawniające system komunikacyjny staną się załącznikiem, a w konsekwencji fundamentem budowania wizerunku instytucji⁸.

4. Uwarunkowania efektywnej komunikacji i jej bariery

Efektywne komunikowanie oznacza wzajemne zrozumienie się nadawcy i odbiorcy w zakresie przekazywanej treści. Innymi słowami: sens informacji odebranej powinien być taki sam, jaki zamierzał przekazać nadawca. Żeby osiągnąć ten cel, na każdym etapie procesu komunikacyjnego trzeba wykazać się określonymi umiejętnościami i wiedzą.

W literaturze istnieje wiele publikacji na temat czynników podnoszących efektywność komunikowania, ale brakuje potwierdzenia ich skuteczności reprezentowanymi badaniami empirycznymi.

Wszyscy autorzy są zgodni, że na charakter procesu, na każdym poziomie komunikacyjnym wpływają następujące czynniki:

- wybór nośników,
- cechy osobowościowe uczestników,
- uwarunkowania sytuacyjne.

Wszystkie czynniki są w pewnym stopniu współzależne i tworzą diament efektywnej komunikacji.

Nietypowa sytuacja w organizacji lub w jej otoczeniu, np. kryzys, wymusza zastosowania najbardziej efektywnego w danej chwili kanału i może spowodować określone reakcje uczestników. Kondycja ekonomiczna przedsiębiorstwa ogranicza wachlarz możliwych do wykorzystania mediów i wpływa na nastroje

⁷ D. Goleman, *Inteligencja emocjonalna*, Poznań 2007; Media Rodzina; s. 160.

⁸ A. Bartnicka, *Komunikacja społeczna w organizacji na przykładzie Urzędu Miasta we Włodawie*, praca magisterska, Wyższa Szkoła Handlu i Finansów Międzynarodowych, Warszawa, 2012, s. 78.

pracowników. Dlatego komunikację należy usprawniać systemowo. Nie wystarczy rozłożyć problem na elementy składowe i podstawić gotowe rozwiązania, istniejące schematy. Potrzebne jest myślenie lateralne, spojrzenie od nowa na zagadnienie komunikacji, dostrzeżenie i uwzględnienie zależności niedostrzeżonych wcześniej przez siebie i innych. Szczególnie przydatne mogą się tu okazać techniki heurystyczne aktywizujące twórcze myślenie.

Przy usprawnianiu komunikacji należy uwzględnić sugestie pracowników i mieszkańców.

Trafną i ponadczasową wydaje się refleksja, że najczęściej powinno się stosować komunikację interpersonalną i grupową, później wykorzystywać udogodnienia techniczne, a w ostateczności decydować się na użycie tablic ogłoszeniowych. Warto również pamiętać, że żaden najbardziej nowoczesny system komputerowy nie zastąpi motywacji i kreatywności ludzi, a może je tylko wspomagać. M. Bloomberg, którego serwis zrewolucjonizował informację finansową twierdzi, że w zdobywaniu informacji biznesowych coraz większe znaczenie będzie miał nie Internet, ale kontakty osobiste. Obecnie zbyt duże znaczenie przykładane jest do nośnika, a nie zawartości. Dla pozyskiwania informacji cennych w biznesie ważniejsze od rozwoju Internetu będą kontakty osobiste i relacje międzyludzkie.

System komunikacji bezpośredniej, w tym narady, szkolenia, konferencje i dyskusje w małych grupach, dobrze zaplanowane i przeprowadzone w przyjazny sposób, obejmujące niewielką liczbę uczestników są najbardziej efektywną i inspirującą formą komunikacji. Umożliwiają udział w niej wszystkich obecnych, którzy mogą wnieść swoje spostrzeżenia, uwagi. Wymagają jednak doświadczenia i zaangażowania prowadzących, czasu i odpowiednich pomieszczeń. Największą wadą spotkań bezpośrednich jest ograniczona liczba uczestników.

Uwarunkowania sytuacyjne wymiany informacji związane są w głównej mierze ze strukturą i kulturą organizacyjną. Do struktury zalicza się podział władzy, ścieżki komunikacji formalnej i wykonywane zadania. Kultura wpływa na style komunikowania się i ich klimat.

Nawet w najlepszych warunkach mogą wystąpić problemy z komunikacją. Czynniki, które utrudniają lub blokują efektywne porozumiewanie się ludzi nazywane są barierami informacyjnymi. Do najczęściej wymienianych w literaturze barier należą:

- różnice językowe – stosowanie żargonu, występowanie terminów spornych,
- przeszkody fizyczne – niesprawność techniczna nośników informacji, hałas, również czynniki wewnętrzne wynikające z fizjologii człowieka,
- sprzeczności pomiędzy komunikacją słowną i pozasłowną,
- emocje uczestników procesu komunikacyjnego,
- brak wiarygodności, zaufania,
- filtrowanie informacji, manipulacja,
- przeładowanie informacyjne.

H. Rückle⁹, trener i doradca globalnych menedżerów wyróżnia 3 grupy błędów komunikacyjnych:

- błędy dotyczące nadawcy – niewłaściwy dobór słownictwa, może być połączony z nieprawidłowym akcentowaniem, nieadekwatna do komunikacji werbalnej mowa ciała,
- błędy związane z nośnikiem informacji,
- błędy dotyczące odbiorcy – nieznanomość znaczenia słów i mowy ciała, błędne postrzeganie fizyczne i psychologiczne.

Aby skutecznie pokonywać bariery trzeba je znać. Na przykład na 25 pracowników Urzędu Miasta Włodawa tylko jedna osoba nie widzi problemów w komunikacji wewnętrznej. Najważniejsze bariery przedstawione są w tabeli 4.

Tabela 4. Przykłady problemów z zakresu komunikacji wewnętrznej

problemy w komunikacji wewnętrznej	liczba odp.
przeszkody w komunikacji między wydziałami	14
plotka	13
blokady w przepływie informacji z góry w dół	8
blokady w przepływie informacji z dołu w górę	1
niedoinformowanie pracowników w ważnych kwestiach	14
przeładowanie nadmiarem informacji	1
spóźnione informacje	15
ograniczone narzędzia komunikacyjne	
emocje	10
inne	

Źródło: A. Bartnicka, op. cit., s. 61

Podniesieniu efektywności komunikowania służy audyt komunikacyjny. Jest to wszechstronna diagnoza komunikowania się w organizacji wykonywana przez wyspecjalizowane firmy konsultingowe. Konsultanci przeprowadzają wywiady dotyczące komunikacji z wybranymi pracownikami wszystkich szczebli instytucji. Następnie grupa reprezentatywna otrzymuje ankiety do wypełnienia. Pytania dotyczą rodzaju otrzymywanej informacji, na przykład o polityce organizacji,

⁹ H. Rückle, *Mowa ciała dla menedżerów*, Wyd. ASTRUM, Wrocław 2001, s. 46.

strategii, wykonywanych zadaniach, w jaki sposób pracownicy są oceniani, czy otrzymują wystarczającą ilość informacji, a jeśli nie, to ile chcieliby otrzymywać, z jakich źródeł czerpią informacje i przez jakie kanały. Na podstawie wyników ankiety konsultanci metodą analizy SWOT opracowują raport określający mocne i słabe strony systemu. Na tym etapie organizacja może zakończyć współpracę z konsultantem, we własnym zakresie opracować strategię komunikacyjną i dokonać zmian w systemie, lub też zrobić to razem z doradcą.

5. Badanie i doskonalenie systemu komunikacji strategicznej w rozwoju regionu

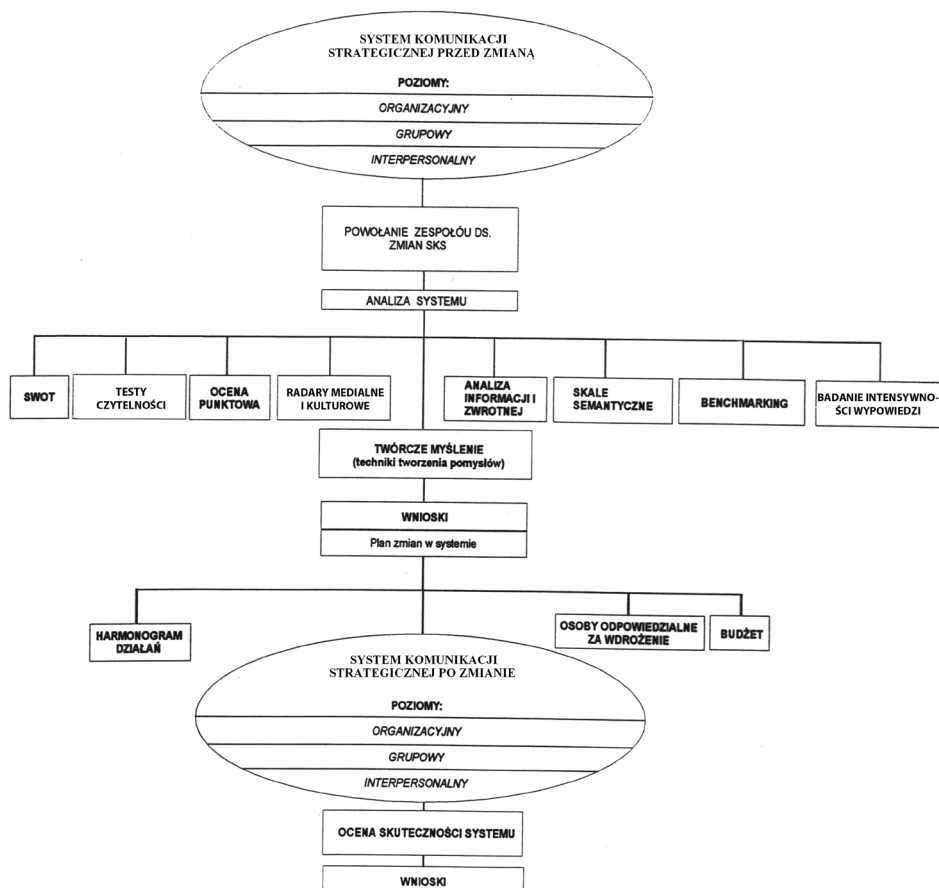
Algorytm autorskiej procedury badawczej przedstawiony jest na rysunku 4. System komunikacji społecznej badany jest jednocześnie na interesujących nas poziomach: interpersonalnym, grupowym, organizacyjnym, masowym. Zasięgiem może obejmować przedsiębiorstwo, gminę, powiat i cały region. Po powołaniu zespołu ds. zmian systemu następuje analiza jego elementów. Wykorzystywane są tu takie narzędzia jak SWOT, ocena punktowa, mapy medialne i kulturowe, analiza informacji oddolnej, skale semantyczne, testy czytelności i benchmarking.

Wykorzystując „burzę mózgów” i inne techniki twórczego myślenia członkowie zespołu podają pomysły zmian w systemie. Po zaplanowaniu przedyskutowanych zmian ustalony jest harmonogram działań, budżet i osoby odpowiedzialne za wdrożenie, później następuje realizacja. Zmieniony system komunikacji społecznej powinien zostać ponownie poddany badaniom oceny skuteczności.

Punktowa ocena systemu komunikacyjnego przedstawiona jest w tabeli 6.

Ocenie podlegają wykorzystywane kanały – aktualnie i potencjalnie. Stosować należy kryteria:

- cel komunikowania,
- szybkość podania informacji,
- natychmiastowość sprzężenia zwrotnego,
- możliwość osobistego wpływu na odbiorcę,
- obszerność, szczegółowość, precyzja przesyłanych komunikatów,
- liczba odbiorców,
- rozproszenie odbiorców i ich odległość od nadawcy,
- preferencje i oczekiwania odbiorców – na podstawie badań informacji zwrotnej,
- zmodyfikowana lista Volkmana (media są uszeregowane pod względem ich efektywności oddziaływania na odbiorców).



Rysunek 5. Procedura badania i doskonalenia systemu komunikacji strategicznej

Źródło: M. Matosek, *Nowa metodyka*, op. cit., s. 261

Ustalona jest ważność od 1 do 3 poszczególnych kanałów i ich ocena od 1 do 5, następnie z ich iloczynu wyliczona wartość ważona. Różnica między wartością docelową a ważoną stanowi lukę medialną. Zgodnie z regułą W. Pareto (20% przyczyn powoduje 80% skutków) podnosimy skuteczność kanałów tam gdzie luka medialna jest największa.

Tabela 6. Punktowa ocena kanałów komunikacyjnych – urzędnicy

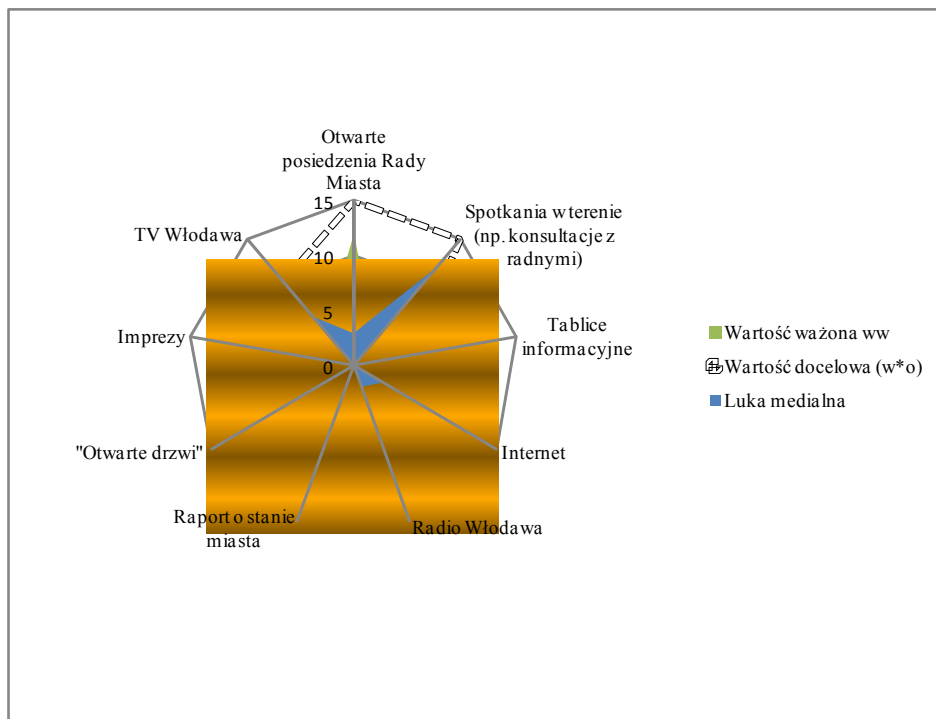
L.p.	Kanały komunikacyjne	Waga w (1-3)	Ocena o (1-5)	Wartość ważona ww	Wartość docelowa (w*o)	Luka medialna	Sugestie
1	Otwarte posiedzenia Rady Miasta	3	4	12	15	3	informowanie mieszkańców o możliwości uczestniczenia
2	Spotkania w terenie (np. konsultacje z radnymi)	3	1	3	15	12	apel do radnych o organizację konsultacji z wyborcami
3	Tablice informacyjne	1	5	5	5	0	
4	Internet	3	4	12	15	3	
5	Radio Włodawa	2	4	8	10	2	
6	Raport o stanie miasta	2	5	10	10	0	
7	"Otwarte drzwi"	3	2	6	15	9	ogłaszanie w tv i radiu włodawa informacji o "otwartych drzwiach"
8	Imprezy	2	5	10	10	0	
9	TV Włodawa	2	2	4	10	6	wprowadzenie lokalnych programów informacyjnych

Źródło: A. Bartnicka, op. cit., s. 75

Z przeprowadzonych badań wynika, że zwiększenie liczby spotkań radnych z wyborcami, podawanie ważnych informacji w mediach lokalnych i organizowanie „otwartych drzwi” w największym stopniu wypełni lukę medialną.

Graficznym obrazem punktowej oceny kanałów komunikacyjnych jest mapa medialna przedstawiona w postaci „radarowej” lub wykresu pajęczynowego jak na rysunku 6. Mapa umożliwia szybkie i czytelne porównywanie systemów komunikacji strategicznej różnych organizacji w celach benchmarkingu¹⁰.

¹⁰ M. Matosek, *Nowa metodyka badania i doskonalenia systemu komunikacji strategicznej*, [w:] S. Lis, T. Szot-Gabrys, *Przedsiębiorstwo i innowacje – problemy, koncepcje, wyzwania*, wyd. WSU Kielce 2008.



Rysunek 6. Radar medialny – urządnicy

Źródło: A. Bartnicka, op. cit., s. 36

Podsumowanie

Realizacja strategii rozwoju jednostek samorządowych i przedsiębiorstw wymaga zbudowania wieloaspektowych systemów komunikacji społecznej zapewniających skuteczne współdziałanie pracowników i mieszkańców. Są one ważną częścią systemu komunikacji obejmującego wewnętrzne i zewnętrzne sieci informacyjne, media, formy przekazu, informacje oraz ludzi będących uczestnikami procesu komunikacji z ich wiedzą, postawami i zachowaniami. Przykłady badanych organizacji opisują zalety sprawnych systemów komunikacji strategicznej, dzięki którym:

- kierownicy i wszystkie osoby podejmujące decyzje mogą dokładnie zapoznać się z planami strategicznymi organizacji,
- pracownicy oraz mieszkańcy gminy, miasta i powiatu poznają uwarunkowania mające wpływ na realizację strategii,

- możliwa jest regularna kontrola i sprawdzenie adekwatności strategii wobec zmieniających się warunków w organizacji i otoczeniu oraz wykrycie i uwzględnienie nieprzewidzianych czynników i okoliczności,
- możliwa jest zmiana i dopasowanie struktury organizacyjnej,
- wzbudzona jest kreatywność załogi, częściej pojawiają się pomysły i nowatorskie rozwiązania,
- tworzony jest klimat sprzyjający realizacji strategii poprzez informowanie, perswadowanie i motywowanie.

Z zestawienia strategicznych, taktycznych i bieżących celów realizowanych z wykorzystaniem systemu komunikacji społecznej przedstawionych w tabeli 1 wynika, że system ten jest warunkiem realizacji strategii organizacji. Również z zestawienia korzyści jakie daje komunikacja społeczna przedstawionych na rysunku 1 wynika, że efektywny system przekazywania informacji jest warunkiem sprawnego zarządzania. Sprawność działań prowadzących do realizacji strategii wymaga więc sprawnego i stale doskonalonego systemu komunikacji strategicznej. Dobrze przemyślane, starannie przygotowane i wdrożone zmiany systemu warunkują skuteczne wdrożenie strategii.

Dalsze badania powinny, zdaniem autora, koncentrować się na skuteczności nowych mediów wykorzystujących nowoczesne technologie i technik perswazji. Poglębionych badań wymaga rola systemu komunikacji społecznej w budowaniu kultury organizacyjnej podporządkowanej wiedzy. Dotyczy to m.in. wyzwalania kreatywności, motywowania do zdobywania wiedzy, otwarcia na różnorodność we wszystkich jej wymiarach, kształtowania elastyczności i zwinności organizacji, budowania sieci wewnętrznych i zewnętrznych kontaktów, komunikacji w zespołach zadaniowych, charakteryzujących się zmiennym składem osobowym i elastycznym zakresem działania.

Literatura

1. Bartnicka A., (2012), *Komunikacja społeczna w organizacji na przykładzie Urzędu Miasta we Włodawie*, praca magisterska pod kierunkiem dr M. Matoska, Wyższa Szkoła Handlu i Finansów Międzynarodowych, Warszawa.
2. Frankowski Z. (red.), (2000), *Działalność marketingowa gminy*, Wyd. WSH, Ciechanów.
3. Goleman D., *Inteligencja emocjonalna*, Poznań 2007; Media Rodzina.
4. Gordon G., (1998), *Strategiczny plan dla gminy*, Wyd. Agencja Rozwoju komunalnego, Warszawa.
5. Lis S., Szot-Gabrys T., (2008), *Przedsiębiorstwo i innowacje – problemy, koncepcje, wyzwania*, wyd. WSU Kielce.

6. Matosek M., (2005), *System komunikacji społecznej jako warunek realizacji strategii firmy globalnej*, praca doktorska, Politechnika Warszawska.
7. Matosek M., *Wykorzystanie technik komunikacji społecznej w oddziaływaniu na pracowników*, Rocznik WSBiA, nr 1/2005.
8. Moszkowicz M. (red.), (2005), *Zarządzanie strategiczne. Systemowa koncepcja biznesu*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
9. Sadowska M., (2010), *Strategia rozwoju gminy Niemce w ocenie społeczności lokalnej*, praca magisterska pod kierunkiem dr M. Matoska, Wyższa Szkoła Handlu i Finansów Międzynarodowych, filia w Lublinie.
10. Stankiewicz J., (1998), *Komunikowanie się w organizacji*, Wyd. Astrum, Wrocław 1999, P. Fenrych, *Komunikacja społeczna w urzędzie*, Wyd. Samorządowe FRDL, Warszawa.
11. Rückle H., (2001), *Mowa ciała dla menedżerów*, Wyd. ASTRUM, Wrocław.
12. Ziółkowski M., (2000), *Proces formułowania strategii gminy*, Wyd. IPiS, Warszawa.

Stopień realizacji strategii rozwoju w wybranych powiatach województwa lubelskiego

The degree of implementation of development strategies in selected districts of Lublin voivodeship

Wojciech Misterek, Ada Dobrowolska

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Streszczenie

Przedmiotem publikacji jest analiza powszechności zastosowania narzędzi planowania strategicznego w województwie lubelskim oraz ich rzeczywistego wdrażania.

W pierwszej części zdiagnozowany został stan przygotowania strategii rozwoju, wieloletniego planu inwestycyjnego i wieloletniego planu finansowego w poszczególnych gminach i powiatach. W tym zakresie wykorzystano badania przeprowadzone w ramach realizacji grantu badawczego MNiSW nr N N113 240836, nt. „Uwarunkowania wykorzystania funduszy Unii Europejskiej przez jednostki samorządu terytorialnego w województwie lubelskim” w ramach projektu badawczego KBN nr 1 H02C 099 27 „Analiza zdolności kredytowej gmin w województwie lubelskim”. Taka konstrukcja pozwoliła prześledzić dynamikę zmian narzędzi planistycznych w okresie 6 lat. W drugiej części dokonano szczegółowej analizy rzeczywistego wdrożenia działań zapisanych w strategiach wybranych powiatów z województwa lubelskiego. Do weryfikacji tej problematyki wybrano 4 powiaty. Powiaty te były przedmiotem badań podjętych w ramach projektu „Lubelskie asocjacje zarządzania zmianą gospodarczą w powiatach”, współfinansowanego ze środków z Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, realizowanego przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej Regionalny Ośrodek w Lublinie.

Summary

Analysis of using strategic planning tools in the Lubelskie Region is an object of this publication.

In the first part has been diagnosed strategies, long-term investment plan and long – term financial plan in different regions. In this regard, they were used results Higher Education research grant No. N N113 240 836, entitled “Conditions for use of EU funds by local authorities in Lubelskie region. This allowed not only to determine the current status but also to identify the changes that have taken place over 6 years in the use of different planning tools.

The second part there is analysis of the actual implementation of the actions outlined in the strategies of different regions. To verify the issues it was selected four regions: krasnostawski, kraśnicki, opolski and zamojski. This regions have been the subject of research performed by department in Lublin of The Foundation in Support of Local Democracy. The study showed a low degree of realization strategic assumptions. This is a consequence of mistakes made at the stage of the development strategy (optimistic assumptions), over-dependence on EU funds and a small engagement of local authorities in reaching their strategic plans.

Słowa kluczowe: strategia, samorząd terytorialny, planowanie, inwestycje

Keywords: strategy, local government, planning, investment

Wstęp

Systematycznie zwiększający się zakres zadań realizowanych przez samorządy terytorialne oraz brak zabezpieczenia środków na ich wykonanie powiększają rozbieżności pomiędzy potrzebami inwestycyjnymi jednostek a możliwościami ich sfinansowania. Dodatkowo postęp cywilizacyjny uwidacznia nowe oczekiwania społeczne, które mogą, a w wielu wypadkach powinny być realizowane przez samorządy, zwiększając tym samym ich wydatki inwestycyjne. W tym kontekście wzrasta znaczenie planowania rozwoju i inwestycji, które nie tylko zwiększyłoby efektywność realizowanych przedsięwzięć, ale także zapewniłoby większą ich społeczną akceptację.

Planowanie w tym kontekście to działania mające za zadanie projektowanie pożądanego obrazu przyszłości oraz sposobów jego najefektywniejszego osiągnięcia¹. Z punktu widzenia samorządów polega to z jednej strony na stworzeniu wizji społeczności i regionu w perspektywie długoterminowej, z drugiej zaś na określeniu ścieżki jej osiągnięcia. Pierwszy obszar sprowadza się do wskazania kluczowych obszarów rozwoju danego samorządu i uwidocznienia potencjału jego osiągnięcia. W tym drugim obszarze konieczne jest wyłonienie potencjalnych projektów inwestycyjnych oraz stworzenie harmonogramu ich realizacji w celu zapewnienia bezpieczeństwa finansowego wcześniej określonej wizji. Można więc zauważyć, że planowanie dotyczy zarówno polityki długookresowej jak i krótkookresowej. Tym samym możliwe jest wyróżnienie planów o charakterze wizyjnym, takich jak strategia rozwoju oraz plany urzeczywistniające te wizje, takie jak: Wieloletni Plan Inwestycyjny oraz Wieloletnie Plany Finansowe.

1. Dokumenty planowania strategicznego i taktycznego w jednostkach samorządu terytorialnego

Strategia samorządu terytorialnego jest sformułowana w dokumencie określającym wizję funkcjonowania jednostki w przyszłości oraz planie jej wieloletniego rozwoju pozwalającym na urzeczywistnienie tej wizji. Jej konstrukcja opiera się na trzech kluczowych elementach: celach rozwojowych samorządu, zasobach zarówno finansowych jak i pozafinansowych oraz sposobach osiągnięcia celów².

Taka konstrukcja strategii umożliwia samorządom określenie koncepcji rozwojowej, a także ukierunkowanie działań na obszary kluczowe dla wzrostu go-

¹ M. Dylewski, *Znaczenie i kierunki zmian w procesie planowania w sektorze publicznym w świetle akcesji Polski do Unii Europejskiej*, [w:] *I Forum samorządowe. Polska samorządność w integrującej się Europie*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2004., s. 95.

² M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe Narzędzia, decyzje, procesy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 116-117.

spodarczego regionu i poprawy życia jego społeczności lokalnej³. Odpowiednie zaplanowanie opracowania strategii oraz jej efektywne wdrażanie pozwala samorządom racjonalniej wykorzystywać ograniczone zasoby, w szczególności zasoby pieniężne, które finansują spójne i ekonomicznie najefektywniejsze programy. Przygotowanie tego dokumentu pozwala także na wyznaczenie elementów planu obciążonych największym ryzykiem, co umożliwia zaplanowanie działań zabezpieczających przed nim⁴.

Jednym z kluczowych elementów zapewniających efektywność procesu opracowania strategii oraz jej znacznie większą akceptowalność społeczną jest właściwa komunikacja z mieszkańcami, podmiotami gospodarczymi oraz instytucjami otoczenia biznesu zlokalizowanymi na jej terenie. To bowiem pozyskanie wiedzy o potrzebach oraz właściwe zaplanowanie inwestycji, mających na celu zaspokajanie tych oczekiwań, jest podstawą opracowania i wdrożenia każdej strategii.

Normy prawne w Polsce bezpośrednio nie nakazują gminom, powiatom i województwom opracowywania dokumentów strategicznych, w tym strategii rozwoju. Jednak powołując się na art. 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁵, stwierdzając, że za tę politykę, obok Rady Ministrów, odpowiedzialne są także JST, należy stwierdzić, że samorządy powinny ją prowadzić w oparciu o odpowiednie dokumenty strategiczne⁶.

Instrumentem, który ułatwia i konkretyzuje proces realizacji strategii jednostki jest wieloletni plan inwestycyjny (WPI). Jest to zbiór projektów infrastrukturalnych, zaplanowanych do realizacji w perspektywie kilku lat, uwzględniający kolejność ich wykonywania oraz zakres rzeczowy⁷. WPI systematyzuje projekty, przypisując im odpowiedni harmonogram realizacji w okresach rocznych oraz określa koszty tych zadań, często uwzględniając właściwe źródło ich finansowania. Pozwala więc nie tylko na odpowiednie zaplanowanie podziału posiadanych zasobów, ale także wskazuje, w których obszarach konieczne jest pozyskanie finansowania zewnętrznego. Pozwala to na zmniejszenie ryzyka nadmiernego obciążania budżetu w kolejnych latach i tym samym zwiększa prawdopodobieństwo realizacji poszczególnych projektów oraz całej koncepcji rozwojowej jednostki. Poprzez taką konstrukcję następuje połączenie procesu planowania z budżetowaniem, czyli planowaniem krótkookresowym (rocznym).

³ E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003., s. 202.

⁴ T. Kopyściański, J. Ignacy, *Charakterystyka barier wdrażania strategii rozwoju lokalnego na przykładzie gmin województwa dolnośląskiego*, „Finanse Komunalne” nr 12/2006, s. 6.

⁵ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U.09.84.712, ze zm.

⁶ M. Graczyk, *Zarządzanie inwestycjami komunalnymi. Dobra praktyka w pozyskiwaniu funduszy europejskich*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Zielona Góra 2007, s. 27.

⁷ M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Wykorzystanie wieloletniego planu inwestycyjnego jako narzędzia wspomagającego kompleksowe planowanie i realizowanie inwestycji samorządowych*, [w:] *I Forum samorządowe...*, op. cit., s. 158.

Należy jednak pamiętać o systematycznym uzupełnianiu WPI, wraz z zamknięciem kolejnych okresów budżetowych, aby miał on charakter planu kroczącego. Dzięki temu władze jednostki będą zawsze dysponowały aktualną koncepcją na okres kilku lat, co gwarantuje płynność działania i zmniejsza ryzyko polityczne. Wieloletni plan inwestycyjny jest również narzędziem komunikacji, służącym do prezentowania mieszkańcom, przedsiębiorcom lokalnym, czy też inwestorom zewnętrznym, planów rozwoju infrastruktury w regionie⁸. Gwarantuje to zarówno przejrzystość działań samorządu jak i większą akceptację tych działań wśród społeczności lokalnej.

Najważniejszym i najtrudniejszym w pozyskaniu zasobem samorządów są środki finansowe, gdyż to one warunkują możliwość realizacji założonych w strategii i wieloletnim planie inwestycyjnym projektów. W konsekwencji wcześniej omówione dokumenty planistyczne powinny zostać uzupełnione o kilkuletnią prognozę dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetowych, czyli o wieloletni plan finansowy (WPF)⁹. WPF jest więc kilkuletnią prognozą budżetu gminy lub powiatu, z zachowaniem odpowiedniego poziomu ogólności w poszczególnych obszarach, w której powinny być określone:

- wysokości wydatków bieżących w kolejnych latach,
- wolne środki z przeznaczeniem na finansowanie nowych inwestycji lub obsługę zadłużenia,
- potencjalne pułapy zadłużenia w kolejnych latach oraz planowany zakres zadłużenia¹⁰.

Znaczenie wieloletniego planu finansowego systematycznie wzrasta wraz z rozpowszechnianiem się nowych instrumentów pozwalających na pozyskiwanie środków zwrotnych. Dodatkowo możliwość skorzystania z szerokiego spektrum funduszy bezzwrotnych, głównie finansowanych przez Unię Europejską, skłania do takiego planowania finansów, aby możliwe było zrealizowanie jak największej liczby projektów inwestycyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem zabezpieczenia wkładu własnego dla projektów dotacyjnych. Odpowiednia konstrukcja wieloletniego planu finansowego, poparta systematycznym jego uzupełnianiem, w oparciu o wykorzystanie odpowiednich narzędzi analizy finansowej i planowania, powinna umożliwić¹¹:

- racjonalniejsze wykorzystanie zdobytych środków poprzez pełniejsze dopasowanie potrzeb do możliwości finansowych,

⁸ U. Klewińska, *Wieloletni plan inwestycyjny, Tom I*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1999, s. 18.

⁹ *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, Dz.U.09.157.1240, art. 103.

¹⁰ T. Dziurbejko, *Planowanie rozwoju gminy jako instrument pozyskiwania funduszy pomocowych Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2006, s. 91.

¹¹ *Ibid.* s. 92.

- zwiększenie zdolności kredytowej i tym samym poprawę dostępności do zewnętrznych źródeł finansowania,
- pozyskanie tańszych źródeł finansowania,
- lepszą komunikację z mieszkańcami jednostki,
- efektywniejszą realizację planów strategicznych i inwestycyjnych jednostki.

2. Powszechność zastosowania instrumentów planowania w JST z województwa lubelskiego

Przedstawiona wcześniej rola poszczególnych dokumentów planowania w jednostkach samorządu terytorialnego nie ma bezpośredniego przełożenia na powszechność ich zastosowania. Badanie przeprowadzone wśród JST w województwie lubelskim w ramach realizacji grantu badawczego MNiSW nr N N113 240836, nt. „Uwarunkowania wykorzystania funduszy Unii Europejskiej przez jednostki samorządu terytorialnego w województwie lubelskim” pozwalają na identyfikację stanu zastosowania strategii, wieloletniego planu inwestycyjnego i wieloletniego plany finansowego przez samorządy z województwa lubelskiego w 2010 roku. Dodatkowo dane te porównane z analogicznymi informacjami pozyskanymi w 2004 roku w ramach projektu badawczego KBN nr 1 H02C 099 27 „Analiza zdolności kredytowej gmin w województwie lubelskim” pozwalają na zidentyfikowanie zmian, jakie zaszły na przestrzeni 6 lat, w zakresie wykorzystania poszczególnych narzędzi planistycznych.

Jak pokazują wyniki badań zamieszczone w tabeli 1 zarówno w przypadku zastosowania strategii jak i wieloletniego planu inwestycyjnego powszechność zastosowania badanych narzędzi jest bardzo duża.

Strategię posiadają obecnie wszystkie badane jednostki, przy czym stopień jej zastosowania bywa różny, co zostanie omówione w dalszej części opracowania. Jest to znaczna poprawa w porównaniu z rokiem 2004, kiedy to omawianego dokumentu planistycznego nie wdrożyło blisko 20% ankietowanych samorządów. W grupie tej dominowały głównie małe gminy wiejskie, które nie posiadały strategii ze względu na brak odpowiedniej wiedzy oraz ze względu na koszty jej opracowania. Należy jednak zauważyć, że tego dokumentu w 2004 roku nie posiadały także duże ośrodki miejskie, takie jak Zamość i Radzyń Podlaski. Mogło to wynikać z braku ustalonej koncepcji długoterminowego rozwoju albo niechęci do jej formalizacji. W jednym i w drugim przypadku należy uznać to za błąd.

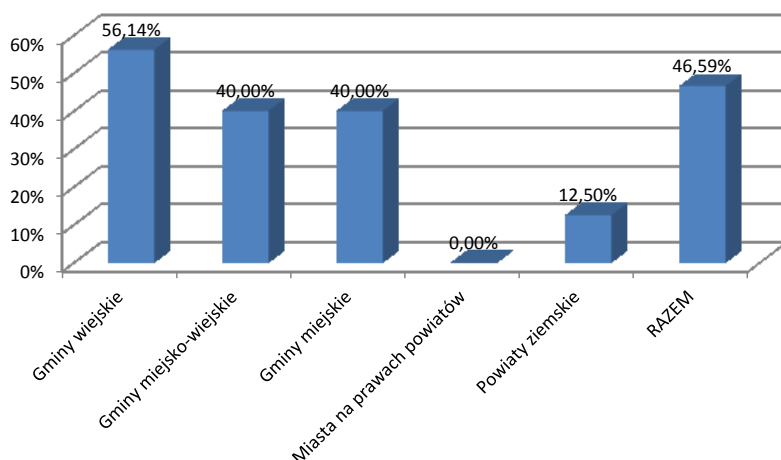
Tabela 1. Odsetek jednostek, które opracowały odpowiednie dokumenty planowania w roku 2004 i roku 2010

Jednostka samorządowa	STRATEGIA		WPI	
	2004 (n=168)	2010 (n=97)	2004 (n=167)	2010 (n=96)
Gminy wiejskie	77,6%	100%	79,20%	96,92%
Gminy miejsko-wiejskie	94,4%	100%	88,89%	90,00%
Gminy miejskie	87,5%	100%	62,50%	100,00%
Miasta na prawach powiatów	75,0%	100%	25,00%	100,00%
Powiaty ziemskie	83,3%	100%	66,67%	100,00%
RAZEM	80,4%	100%	77,38%	96,88%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych (badania w 2004 roku nie uwzględniały analizy powszechności zastosowania WPF)

Podobnie korzystnie sytuacja kształtuje się w zakresie opracowania i wdrożenia wieloletnich planów inwestycyjnych. W 2010 roku spośród podmiotów, które uczestniczyły w badaniu dokumentu tego nie posiadały tylko 3 samorządy; stan ten dotyczył dwóch gmin wiejskich Batorz i Urzędów oraz jednej gminy miejsko – wiejskiej Józefów.

Dla porównania, sześć lat wcześniej, niewiele ponad $\frac{3}{4}$ samorządów dysponowało tym dokumentem. Co ważniejsze, przygotowanego wieloletniego planu inwestycyjnego nie posiadały jednostki o dużym znaczeniu dla rozwoju regionu. Największy odsetek jednostek nie posiadających WPI, znajdował się wśród miast na prawach powiatów (75%), gmin miejskich (28,6%) oraz powiatów ziemskich (33,3%). Oznacza to, że podmioty mające kluczowe znaczenie dla inwestycji w regionie oraz dysponujące największymi budżetami, nie były odpowiednio przygotowane do planowania i zarządzania działalnością inwestycyjną. Obecna sytuacja jest znacznie korzystniejsza, nie tylko ze względu na większą powszechność zastosowania omawianego narzędzia, ale także ze względu na wdrożenie tego instrumentu w kluczowych dla rozwoju gospodarczego regionu ośrodkach, czyli miastach na prawach powiatu i gminach miejskich.

Wykres 1. Odsetek jednostek samorządowych z województwa lubelskiego, które opracowały wieloletni plan finansowy w roku 2010

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Zdecydowanie najtrudniejsza sytuacja ma miejsce w przypadku opracowania wieloletniego planu finansowego. Na wykorzystanie tego narzędzia w 2010 roku, wśród jednostek samorządu terytorialnego z województwa lubelskiego, wskazało 46,59% respondentów. Należy jednak podkreślić, że jest to i tak znaczący progres w porównaniu z badaniami z roku 2004, kiedy dokumentem tym legitymowały się tylko pojedyncze jednostki, co było podstawą do zaniechania szczegółowej analizy tej problematyki.

Niestety wśród podmiotów, które nie wykorzystują WPF w planowaniu oraz zarządzaniu finansami znalazły się wszystkie badane miasta na prawach powiatu. Sytuacja ta jest zaskakująca, gdyż jednostki te charakteryzują się największą aktywnością inwestycyjną, a dodatkowo większość projektów finansowana jest ze zwrotnych źródeł finansowania. To właśnie one powinny w pierwszej kolejności zadbać o sformalizowanie projekcji finansowych, aby móc zidentyfikować i przeciwdziałać ryzyku nadmiernego zadłużenia lub braku płynności, jakie może pojawić się przy realizacji szerokiej akcji inwestycyjnej.

Negatywnie należy ocenić także brak WPF wśród powiatów ziemskich. Są to bowiem samorządy o najtrudniejszej sytuacji finansowej, które zmuszone są do zaciągania zobowiązań zarówno na pokrycie bieżących niedoborów jak i na finansowania wielu inwestycji.

Podsumowując, można zauważyć, że znaczna grupa jednostek samorządu terytorialnego w województwie lubelskim rozumie potrzebę planowania dla poprawy

efektywności działalności inwestycyjnej. Dodatkowo dla wielu z nich narzędzia planistyczne są instrumentami do szacowania niezbędnych środków finansowych i ewentualnego pozyskania ich z wykorzystaniem zwrotnych źródeł finansowania. Jednak w przypadku pojedynczych jednostek brak wieloletniego planu inwestycyjnego oraz wieloletniego planu finansowego należy uznać za zaniedbanie. Zwłaszcza w przypadku dużych i kluczowych dla rozwoju regionu samorządów zjawisko to jest niepokojące. Świadczy nie tylko o braku odpowiedniej wiedzy wśród pracowników lub braku spójnej wizji wśród samorządowców, ale także nie pozwala na szybki i spójny rozwój infrastruktury w całym województwie.

3. Stopień realizacji strategii rozwoju powiatów: opolskiego, kraśnickiego, zamojskiego, krasnostawskiego

Dla potrzeb artykułu dokonana została analiza strategii czterech powiatów województwa lubelskiego-krasnostawskiego, kraśnickiego, opolskiego oraz zamojskiego. Powiaty te były przedmiotem badań podjętych w ramach projektu „Lubelskie asocjacje zarządzania zmianą gospodarczą w powiatach”, współfinansowanego ze środków z Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, realizowanego przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej Regionalny Ośrodek w Lublinie. W oparciu o szereg danych dokonano przekrojowej analizy dotyczącej realizacji przyjętych przez powiaty strategii.

Poszczególne dokumenty dotyczą różnych perspektyw czasowych. Najdłuższy okres obejmuje Strategia Rozwoju Powiatu Zamojskiego, bowiem jest ona przewidziana na lata 2007-2020. Podobny horyzont czasowy przewiduje Strategia Rozwoju Lokalnego Powiatu Krasnostawskiego (lata 2008-2020). Natomiast, powiat kraśnicki przyjął dokument na lata 2007-2015. Najkrótszą perspektywę czasową przewiduje Strategia Rozwoju Powiatu Opolskiego (lata 2008-2015).

Dokumenty zawierają diagnozę strategiczną, w której poddano analizie główne obszary rozwoju społeczno-gospodarczego powiatów, z uwzględnieniem uwarunkowań wewnętrznych (tj. słabych i mocnych stron powiatu) oraz zewnętrznych (tj. możliwych szans i zagrożeń rozwoju powiatu). Warto zauważyć, że każdy powiat określił ramy finansowe strategii oraz załączył wykaz kluczowych projektów, które mają być realizowane. Co więcej, istotny jest fakt, że znaczącym źródłem finansowania wszystkich strategii mają być środki Unii Europejskiej.

Strategie zawierają cztery cele strategiczne, wyjątkiem jest tu jedynie powiat zamojski, który wyznaczył trzy priorytety. Wszystkie dokumenty traktują o konieczności poprawy konkurencyjności lokalnej gospodarki, m. in. poprzez rozwój przedsiębiorczości i pozyskiwanie inwestycji. Istotnym elementem jest również poprawa atrakcyjności turystycznej powiatów. Powiat kraśnicki i opolski stawiają

również na wzrost zatrudnienia mieszkańców, a także wzrost poziomu ich wiedzy. Natomiast w strategii powiatu krasnostawskiego pojawia się cel strategiczny związany z poprawą jakości życia mieszkańców poprzez rozwój infrastruktury społecznej. Ważna jest również poprawa stanu bezpieczeństwa publicznego, a także ochrona środowiska, poprawa jakości kapitału ludzkiego oraz doskonalenie infrastruktury technicznej – elementy te znalazły swoje odzwierciedlenie w priorytetach strategii poszczególnych powiatów.

Cele badanych dokumentów strategicznych są bardzo zbliżone do siebie i wszystkie zakładają realizację szeregu działań mających na celu przyspieszenie rozwoju gospodarczego, aktywizację społeczności lokalnej i poprawę środowiska bytowego dla mieszkańców. Zasadne jest więc zweryfikowanie stopnia wykonania zadań przyporządkowanych dla wyżej wymienionych celów. W ramach projektu dokonano więc porównania wydatków budżetowych powiatów w poszczególnych latach z przeznaczeniem na zadania zapisane w strategiach. Pozwoliło to na zdiagnozowanie rozpiętości pomiędzy planami długoterminowymi jednostek a rzeczywistym wykonaniem strategii.

Tabela 2. Priorytety strategii powiatu krasnostawskiego, kraśnickiego, opolskiego i zamojskiego

Powiat	Krasnostawski	Kraśnicki	Opolski	Zamojski
Priorytet I	Poprawa jakości życia mieszkańców poprzez rozwój infrastruktury społecznej	Poprawa konkurencyjności gospodarczej powiatu	Zwiększenie konkurencyjności lokalnej gospodarki	Rozwój i restrukturyzacja obszarów wiejskich
Priorytet II	Aktywizacja funkcji gospodarczych – pobudzenie przedsiębiorczości w powiecie, szczególnie w zakresie rozwoju małej i średniej przedsiębiorczości	Wzrost poziomu wiedzy i zatrudnienia mieszkańców powiatu	Poprawa atrakcyjności turystycznej powiatu	Rozwój przedsiębiorczości i pozyskiwanie inwestycji
Priorytet III	Rozwój turystyki, sportu i rekreacji wraz z promocją powiatu	Poprawa atrakcyjności turystycznej powiatu	Wzrost poziomu zatrudnienia mieszkańców powiatu	Rozwój infrastruktury lokalnej
Priorytet IV	Ochrona środowiska wraz z doskonaleniem infrastruktury technicznej	Poprawa stanu bezpieczeństwa publicznego oraz zwiększenie poziomu integracji społecznej	Poprawa jakości kapitału ludzkiego oraz ograniczenie wykluczenia społecznego	-

Źródło: Opracowanie własne na podstawie strategii powiatu krasnostawskiego, kraśnickiego, opolskiego oraz zamojskiego

3.1. Poziom realizacji strategii poszczególnych powiatów

W 2011 roku poziom realizacji poszczególnych strategii powiatów był bardzo zróżnicowany. Wynikało to głównie z różnej determinacji władz samorządowych do realizacji wcześniej ustanowionych planów długookresowych oraz z możliwości finansowych wynikających w dużej mierze ze zdolności samorządu do pozyskania środków z poszczególnych programów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Wpływ na tę różnorodność miał też inny horyzont czasowy poszczególnych dokumentów, co przy strategiach długoterminowych skłaniało władze do odkładania zaplanowanych działań na kolejne lata. W takiej sytuacji zasadne jest dokonanie weryfikacji przewidywanych w strategiach nakładów do 2011 roku w stosunku do nakładów faktycznie poniesionych do 2011 roku.

Powiatem, który w największym stopniu zrealizował założenia przyjęte w strategii był powiat krasnostawski. W 2011 roku poniesione wydatki na zaplanowane działania stanowiły aż 82,02% przewidywanych w planie do 2011 roku nakładów. Świadczy to o wysokiej determinacji władz samorządowych do realizacji zamierzonych celów oraz o znacznym potencjale zabezpieczenia odpowiednich środków finansowych na planowane inwestycje. To zwłaszcza ten drugi element był kluczowy, zwłaszcza że spowolnienie gospodarcze w latach 2008-2011 miało silne przełożenia na spadek wpływów budżetowych i trudności w wygospodarowaniu środków na poszczególne inwestycje. Ten wysoki stopień realizacji strategii jest także potwierdzeniem właściwego podejścia do planowania, którego głównym założeniem jest budowanie prognoz na miarę możliwości ich zrealizowania. Tym samym cele postawione w strategii były racjonalne i odpowiednio zabezpieczone w planach finansowych.

Tabela 3. Poziom realizacji działań zaplanowanych do 2011 roku w strategii powiatu krasnostawskiego, kraśnickiego, opolskiego oraz zamojskiego

Powiat	Przewidywane nakłady w PLN	Poniesione nakłady w PLN	Poziom realizacji
Krasnostawski	5 605 800	4 598 080	82,02%
Kraśnicki	91 317 560	21 002 990	23,00%
Opolski	120 107 000	44 279 910	36,87%
Zamojski	252 936 206	27 151 487	10,73%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie strategii powiatu krasnostawskiego, kraśnickiego, opolskiego oraz zamojskiego

Odmienna sytuacja miała miejsce w pozostałych analizowanych powiatach, gdzie projekty inwestycyjne zaplanowane do roku 2011 zostały zrealizowane na poziomie mniejszym niż 40%.

Na najniższym poziomie spośród analizowanych powiatów znajdował się w 2011 roku stopień realizacji Strategii Rozwoju Powiatu Zamojskiego (tabela 3). Przyczyną takiego stanu jest wpisanie zbyt wygórowanych oczekiwań do strategii, a tym samym opracowanie tego dokumentu jako planu nadmiernie optymistycznego. W konsekwencji trudno było zabezpieczyć środki finansowe na realizację wszystkich projektów inwestycyjnych, zwłaszcza w okresie spadku dynamiki dochodów samorządowych. Nieznaczny wpływ na taką sytuację miał też długi horyzont czasowy dokumentu, obejmujący łącznie 13 lat. Często przy dłuższej perspektywie strategii realizacja pewnych zadań jest przesuwana na kolejne lata. Na chwilę przeprowadzania analizy dostępne były dane do 2011 roku. Zatem znane są jedynie działania podjęte w ciągu czterech lat od przyjęcia strategii. Możliwe, że część zadań przewidziana do 2011 roku zostanie zrealizowana w późniejszym okresie. Oznacza to, że stopień realizacji strategii może być zdecydowanie wyższy w końcowej fazie wyznaczonej perspektywy czasowej. Należy jednak zaznaczyć, że proceder przesuwania zadań na kolejne lata jest niepożądany i niebezpieczny, gdyż wpływa na kumulację obciążeń, a tym samym na niebezpieczeństwo nadmiernego zadłużenia.

Nieznacznie tylko lepsza sytuacja miała miejsce w przypadku powiatu kraśnickiego i opolskiego. Mimo że Strategia Rozwoju Powiatu Kraśnickiego i Strategii Rozwoju Powiatu Opolskiego na lata 2008-2015 zakładały znacznie krótszy horyzont czasowy, przewidywane założenia do 2011 roku zostały zrealizowane w zaledwie 23% i 36,87%. Tym samym także w tych przypadkach plany założenia okazały się zbyt optymistyczne w porównaniu do możliwości. Dodatkowo mniejsza efektywność w pozyskiwaniu bezzwrotnych środków Unii Europejskiej i zbytne uzależnienie się od inwestycji finansowanych tą drogą przełożyło się na dość niski stopień realizacji strategii.

3.2. Aktualny poziom realizacji poszczególnych priorytetów Strategii Rozwoju Powiatu Zamojskiego na lata 2007-2020

Jak już zostało wspomniane strategią o najniższym poziomie realizacji była Strategia Rozwoju Powiatu Zamojskiego na lata 2007-2020. Zrealizowane wydatki budżetowe stanowiły zaledwie 10,73% nakładów planowanych w strategii do 2011 roku.

W największym stopniu wpływa na to miał niski poziom realizacji działań podjętych w ramach Priorytetu I „Rozwój i restrukturyzacja obszarów wiejskich”. Rzeczywiste wydatki stanowiły zaledwie 8,78% przewidywanych kosztów. W ramach tego priorytetu nie udało się zrealizować wielu projektów inwestycyjnych, w tym

głównie w zakresie budowy i modernizacji infrastruktury lotniczej, organizacji zmian w podnoszeniu kwalifikacji zawodowych, scalaniu gruntów oraz edukacji agroturystycznej wśród mieszkańców. Dodatkowo w kilku obszarach stopień realizacji projektu był bardzo ograniczony. W ramach tego celu strategicznego miały zostać uruchomione projekty o dużej wartości związane z budową i modernizacją dróg sprzyjających rozwojowi obszarów wiejskich. Ze względu na mniejszą dostępność do środków finansowych, zadanie to zostało zrealizowane tylko w 12,06%.

Zdecydowanie większy stopień realizacji miały zadania przewidziane w ramach Priorytetu II „Rozwój przedsiębiorczości i pozyskiwanie inwestycji”. W ramach tego celu strategicznego mieszczą się działania związane z rozpowszechnianiem informacji o dostępnych źródłach zewnętrznego finansowania przedsiębiorstw oraz związane z promocją powiatu. Na stopień realizacji tego priorytetu miały wpływ poniesione nakłady na wspólne działania promocyjne lokalnych małych i średnich przedsiębiorstw. Łączne wydatki zawarte w budżetach powiatu na lata 2007-2011 na promocję jednostek samorządu terytorialnego to 110 tys. zł. Warto zauważyć, że nie podjęto działań w zakresie upowszechniania informacji o dostępnych źródłach finansowania zewnętrznego. Wydatki na ten cel nie zostały ujęte w budżetach powiatu zamojskiego na lata 2007-2011, ze względu na poczynione założenie, że będą to wydatki poniesione przede wszystkim przez Powiatowy Urząd Pracy.

Ponadto, nie zrealizowano zadań z zakresu utworzenia bazy danych o biznesie i możliwościach inwestowania. Założono natomiast, że zadanie to będzie finansowane głównie przez firmy znajdujące się w bazie danych. Warto również zauważyć, że w budżetach powiatu zamojskiego na lata 2007-2011 nie została zapisana kwota przeznaczona na opracowanie profesjonalnych materiałów promocyjnych, które zostały przewidziane w strategii. Przewidziano natomiast kwotę w wysokości 110 tys. zł na promocję jednostek samorządu terytorialnego. Chociaż nie ma szczegółowych danych na temat udziału wydatków na opracowanie profesjonalnych materiałów promocyjnych należy założyć, że część planu strategicznego w tym obszarze była realizowana.

Priorytet III „Rozwój infrastruktury lokalnej” został natomiast zrealizowany w 15,73%. W ramach jego realizacji miały zostać podjęte działania mające na celu ochronę środowiska naturalnego, a także związane z rozwojem rynku pracy oraz rozwojem infrastruktury społecznej.

Tabela 4. Poziom realizacji Strategii Rozwoju Powiatu Zamojskiego na lata 2007-2020 do 2011 roku (w PLN)

Nazwa zadania	Przewidywane nakłady do 2011 roku	Poniesione nakłady do 2011 roku	Poziom realizacji do 2011 roku
Priorytet I	183 147 000	16 075 487	8,78%
Priorytet II	60 000	110 000	183,33%
Priorytet III	69 729 206	10 966 000	15,73%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Strategii Rozwoju Powiatu Zamojskiego na lata 2007-2020 oraz budżetów powiatu

Część zadań związanych z ochroną środowiska została zrealizowana za pośrednictwem źródeł finansowania pochodzących z budżetu województwa, Funduszu Leśnego, a także budżetu państwa. Stąd budżet powiatu zamojskiego na lata 2007-2011 nie przewidywał wydatków na ten cel i tym samym uzyskał niski wskaźnik realizacji.

Zostały natomiast zrealizowane inne projekty z udziałem środków pochodzących z budżetu powiatu. Była to modernizacja bazy lokalowej i podwyższanie standardu wyposażenia szkół, poprawa zabezpieczenia zdrowotnego mieszkańców, rozwiązywanie problemów opieki społecznej i zdrowotnej nad osobami w podeszłym wieku i z upośledzeniem umysłowym oraz pomoc rodzinie w kryzysie. Należy jednak zauważyć, że niski poziom realizacji powyższych zadań w stosunku do założonych celów do 2011 roku przyczynił się do ogólnego, niskiego poziomu realizacji Priorytetu III. Są to ważne obszary, które mają duży wpływ na dalszy rozwój powiatu.

3.3. Poziom realizacji poszczególnych zadań Strategii Rozwoju Lokalnego Powiatu Krasnostawskiego na lata 2008-2020 do 2011 roku

Powiat krasnostawski w największym stopniu zrealizował cele strategii założone do 2011 roku. Stosunek faktycznie poniesionych nakładów do 2011 roku, do przewidywanych nakładów do 2011 roku, kształtował się na poziomie 82,02%. Dodatkowo warto podkreślić, że wydatkowano 2 113 tys. zł na zadania, które nie zostały pierwotnie przewidziane w strategii powiatu.

Uszczegółowienie „Strategii Rozwoju Lokalnego Powiatu Krasnostawskiego na lata 2008-2020” stanowią zadania inwestycyjne przedstawione w Wieloletnim Planie Inwestycyjnym. Zostały one uporządkowane w obszary działań według osi priorytetów „Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2007-2013”. Stąd analizie został poddany poziom realizacji poszczególnych zadań inwestycyjnych.

W działaniach z zakresu sześciu na siedem zadań inwestycyjnych, w budżecie zostało przeznaczone więcej środków własnych na ich realizację niż wstępnie zakładał Wieloletni Plan Inwestycyjny. Warto zauważyć, że jedynie w przypadku zadania „Społeczeństwo Informacyjne” nie zostały podjęte działania. Należy jednak zaznaczyć, iż nie rzutowało to w dużym stopniu na ogólny stopień realizacji założeń strategii.

W strategii powiatu krasnostawskiego przewidziano na realizację zadania Transport – Komunikacja drogowa na lata 2008-2011 blisko 1,84 mln zł. Natomiast nakłady inwestycyjne na realizację tych działań przewidziane w budżetach powiatu wyniosły w tym okresie niecałe 2,17 mln zł. Oznacza to, że wydatki inwestycyjne faktycznie poniesione przewyższyły wydatki przewidziane w ramach strategii.

Tabela 5. Poziom realizacji Strategii Rozwoju Lokalnego Powiatu Krasnostawskiego na lata 2008-2020 do 2011 roku (w PLN) z podziałem na zadania inwestycyjne

Nazwa zadania	Przewidywane nakłady do 2011 roku	Poniesione nakłady do 2011 roku	Poziom realizacji do 2011 roku
Społeczeństwo Informacyjne	1 942 800	0	0%
Transport – Komunikacja drogowa	1 839 000	2 168 900	117,94%
Środowiska i czysta energia	0	558 000	-
Kultura, Turystyka	0	0	-
Infrastruktura społeczna – szkolna i sportowa	1 522 000	2 024 450	133,01%
Infrastruktura społeczna – pomoc społeczna	302 000	404 730	134,02%
Bezpieczeństwo publiczne	0	1 555 000	-

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Strategii Rozwoju Lokalnego Powiatu Krasnostawskiego na lata 2008-2020 oraz budżetów powiatu

Według zamierzeń powiatu krasnostawskiego, realizacja zadań z zakresu „Środowiska i czystej energii” miała być w całości sfinansowana ze środków pomocowych. Stąd nie przewidziano w Strategii środków na ten cel. Jednakże w budżetach uwzględnione zostały nakłady inwestycyjne na realizację zadań, które pierwotnie, według Wieloletniego Planu Inwestycyjnego, były planowane na okres 2012-2020 roku. Oznacza to, że poniesione nakłady do 2011 roku były wyższe niż przewidywane.

Warto zauważyć, że w Strategii na okres 2008-2011 roku nie uwzględniono realizacji zadań z zakresu Kultury i Turystyki. Również analiza budżetów na badany okres nie wykazała uwzględnienia żadnych dodatkowych nakładów inwestycyjnych na zadania w tym zakresie.

Do działań zaplanowanych w Strategii na lata 2008-2011 w ramach zadania „Infrastruktura społeczna – szkolna i sportowa” należało przeprowadzenie czterech zadań inwestycyjnych na łączną kwotę 960 000 tys. zł. Według analizy budżet-

tów powiatów w tym okresie, uwzględnione zostały wydatki na realizację powyższych zadań na kwotę 170 000 tys. zł. Wartość ta stanowi niecałe 18% wydatków w tym obszarze przewidzianych w Strategii. Jednakże oprócz zamierzeń uwzględnionych w Strategii, powiat krasnostawski uwzględnił w budżecie również realizację dodatkowych zadań inwestycyjnych. W sumie, na realizację działań w tym obszarze, uwzględniono w budżetach powiatu w latach 2008-2011 nakłady finansowane środkami własnymi na kwotę ponad 2 mln zł. Stanowi to 133% planowanych na lata 2008-2011 nakładów w tym obszarze.

Według zamierzeń Strategii zadania z zakresu „Infrastruktura społeczna – pomoc społeczna” powinny zostać zrealizowane lub rozpoczęte w okresie od 2008 – do 2010 roku. Na ich realizację w tym okresie zaplanowano przeznaczenie 2,4 mln zł, z czego tylko 300 tys. zł miało pochodzić ze środków własnych powiatu krasnostawskiego. Z analizy wydatków inwestycyjnych na zadania Strategii, uwzględnionych w budżetach powiatu za lata 2008-2010, wynika, iż zostały przewidziane w nim nakłady inwestycyjne na tylko 2 z 6 planowanych w Strategii zadań. Ich wartość w sumie wyniosła 98 tys. zł i w całości są to środki własne powiatu.

Oprócz powyższych w 2010 roku uwzględniono w powiecie nakłady inwestycyjne na realizację zadań z tego obszaru a nieuwzględnionych w Strategii. Zatem wartość wszystkich inwestycji uwzględnionych w budżetach powiatu za lata 2008-2010 wyniosła w tym obszarze ponad 400 tys. zł, a stosunek środków własnych uwzględnionych na te cele w budżetach stanowił 134% wartości przewidzianych w Strategii.

W Wieloletnim Planie Inwestycyjnym w okresie od 2008 do 2011 roku zostały przewidziane nakłady inwestycyjne na „Bezpieczeństwo publiczne” na kwotę 2,55 mln zł, które w całości miały zostać pokryte środkami pomocowymi. Natomiast analizując budżety powiatu krasnostawskiego za powyższe trzy lata, można założyć, że uwzględnione w nich zostały tylko i wyłącznie nakłady inwestycyjne na modernizację bazy lokalowej i zaplecza technicznego w Komendzie Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Krasnymstawie w kwocie ponad 1,55 mln zł.

Podsumowując, należy stwierdzić, że wysoki stopień realizacji Strategii Rozwoju Lokalnego Powiatu Krasnostawskiego na lata 2008-2020 do 2011 roku, mierzony stosunkiem rzeczywiście poniesionych nakładów do planowanych, wynika przede wszystkim z zastępowania środkami własnymi środki pomocowe z Unii Europejskiej, które nie zostały pozyskane. Świadczy to o dużej determinacji starostwa powiatowego w realizacji zaplanowanych działań. Dodatkowo lepiej przygotowane projekty inwestycyjne, na znacznie mniejszą skalę, łatwiej było przeprowadzić. Jest to świadectwo odpowiedniego przygotowania władz do zarządzania długoterminowego.

3.4. Poziom realizacji poszczególnych priorytetów Strategii Rozwoju Powiatu Kraśnickiego na lata 2007-2015 do 2011 roku

Odmierna sytuacja ma miejsce w przypadku powiatu kraśnickiego, gdzie przewidywane do 2011 roku założenia zostały zrealizowane w zaledwie 23%. Duży wpływ na taką sytuację ma stopień realizacji działań z zakresu Priorytetu I „Poprawa konkurencyjności gospodarczej powiatu” (12,89%). W ramach tego celu strategicznego miał nastąpić rozwój infrastruktury, modernizacja gospodarstw rolnych oraz rozwój instytucji otoczenia rolnictwa w powiecie.

Łącznie w latach 2008-2011 w budżetach powiatu kraśnickiego zostały uwzględnione nakłady inwestycyjne z zakresu rozwoju infrastruktury, poprawiającej warunki do inwestowania i prowadzenia działalności gospodarczej na terenie powiatu, na kwotę 7 317 tys. zł. Należy jednak zauważyć, że w budżetach za ten okres, zostały przewidziane również dodatkowe nakłady na realizację zadań z zakresu Priorytetu I, które nie były zawarte w ramach Strategii, przy czym przewidziano znacznie mniejsze kwoty na realizację tych zadań, w porównaniu z projektami niewykonanymi.

W przypadku Priorytetu II „Wzrost poziomu wiedzy i zatrudnienia mieszkańców powiatu” również występuje niski stosunek poniesionych nakładów do przewidywanych, który kształtował się na poziomie 35,55%. W ramach tego celu strategicznego planowano działania mające na celu podniesienie poziomu wykształcenia i wiedzy mieszkańców, rozwój przedsiębiorczości i samozatrudnienia, a także rozwój instytucji rynku pracy.

Łączna kwota planowanych w Strategii powiatu kraśnickiego nakładów inwestycyjnych na powyższe działania wyniosła 40 309 tys. zł. Warto jednak zauważyć, że planowana wartość nakładów inwestycyjnych przewidzianych w analizowanym okresie, czyli na lata 2008-2011 wyniosła tylko 20 104 170 zł. Z analizy budżetów powiatu na lata 2008-2011, wynika, że łączna kwota wydatkowana na zadania z zakresu Priorytetu II to 7 146 260 zł, czyli 35% kwoty przewidzianej w tym okresie.

O niskim poziomie realizacji Priorytetu II zdecydował niski poziom realizacji zadań związanych z modernizacją i remontem szkół: Zespołu Szkół w Wólce Gościeradowskiej, Zespołu Szkół nr 3 w Kraśniku oraz Zespołu Szkół Specjalnych w Kraśniku. Ponadto, w budżetach powiatu kraśnickiego przewidziano znikomą kwotę na budowę hali widowiskowo-sportowej przy Zespole Szkół nr 2 w Kraśniku, przy czym przewidywana kwota przekraczała 5 mln zł. Można zatem powiedzieć, że projekt ten został tylko częściowo zrealizowany.

Tabela 6. Poziom realizacji Strategii Rozwoju Powiatu Kraśnickiego na lata 2007-2015 do 2011 roku (w PLN)

Nazwa zadania	Przewidywane nakłady do 2011 roku	Poniesione nakłady do 2011 roku	Poziom realizacji do 2011 roku
Priorytet I	68 495 000	8 828 580	12,89%
Priorytet II	20 104 170	7 146 260	35,55%
Priorytet III	0	0	-
Priorytet IV	2 718 390	5 028 150	184,97%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Strategii Rozwoju Powiatu Kraśnickiego na lata 2007-2015 oraz budżetów powiatu

W Wieloletnim Planie Inwestycyjnym nie przewidziano żadnych działań inwestycyjnych w okresie od 2008 do 2011 roku, mających na celu poprawę infrastruktury turystycznej czy też odnowę zabytków. Również z analizy budżetów powiatu na lata 2008-2011 wynika, że nie zostały przeznaczone żadne dodatkowe środki finansowe na powyższe cele operacyjne w zakresie Priorytetu III.

W budżetach powiatu kraśnickiego zawarto natomiast środki, które zostały przeznaczone na realizację Priorytetu IV „Poprawa stanu bezpieczeństwa publicznego oraz zwiększenie poziomu integracji społecznej”. Tutaj poziom poniesionych nakładów przekracza poziom przewidywanych w strategii kosztów (184,97%). Oznacza to, że starostwo powiatowe w Kraśniku w znacznym stopniu realizuje zadania z zakresu pomocy społecznej. Warto jednak zauważyć, że głównie podjęto działania, które nie były pierwotnie przewidziane w Strategii, jak np. modernizacja systemu ciepłowniczego szpitala w Kraśniku, poprawa bezpieczeństwa chemiczno - ekologicznego na terenie Lasów Janowskich, Puszczy Solskiej oraz Roztocza - zakup średniego samochodu ratowniczo - gaśniczego czy zakup sprzętu przeciwpowodziowego.

3.5. Poziom realizacji poszczególnych priorytetów Strategii Rozwoju Powiatu Opolskiego na lata 2008-2015 do 2011 roku

Poziom realizacji Strategii Rozwoju Powiatu Opolskiego na lata 2008-2015 jest również niski i wynosi zaledwie 36,87%. Na taki wynik wpływ ma głównie poziom realizacji Priorytetu III „Wzrost poziomu zatrudnienia mieszkańców powiatu”. W budżetach powiatu do 2011 roku nie można odnaleźć pozycji wydatkowych z przeznaczeniem na powyższy cel.

Tabela 6. Poziom realizacji Strategii Rozwoju Powiatu Opolskiego na lata 2008-2015 do 2011 roku (w PLN)

Nazwa zadania	Przewidywane nakłady do 2011 roku	Poniesione nakłady do 2011 roku	Poziom realizacji do 2011 roku
Priorytet I	66 605 400	33 424 885	50,18%
Priorytet II	3 682 000	5 149 164	139,85%
Priorytet III	38 055 600	0	0,00%
Priorytet IV	11 764 000	5 705 861	48,50%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Strategii Rozwoju Powiatu Opolskiego na lata 2008-2015 oraz budżetów powiatu

Ponadto, występuje niski stosunek poniesionych do 2011 roku nakładów do przewidywanych w przypadku Priorytetu I „Zwiększenie konkurencyjności lokalnej gospodarki” (50,18%). W ramach tego celu nie zrealizowano dużych projektów, jak np. budowa chodnika przy drodze powiatowej nr 2237L Kracze-wice-Poniatowa na odcinku Pałac – Kościół-Szkoła, którego szacowana wartość wynosiła blisko 6 mln zł. Ponadto, nie podjęto działań z zakresu infrastruktury drogowej, jak przebudowa drogi powiatowej nr 2638L Krasne-Owczarnia-Boby Wieś na odcinku od km 1,477 do km 7,431 długości 5,954 km, przebudowa drogi powiatowej nr 2637L Józefów-Chruślina-Wierzbica na odc. od km 13,434 do km 13,843 długości 0,409 km oraz budowa drogi powiatowej na odcinku ul. Przemysłowa - ul. Fabryczna w Opolu Lubelskim o długości 0,624 km. Łączna wartość tych projektów to blisko 8 mln zł.

Priorytet IV „Poprawa jakości kapitału ludzkiego oraz ograniczenie wykluczenia społecznego” również charakteryzował się niskim poziomem realizacji. W przypadku tego celu strategicznego zaplanowano bardzo dużo działań, które miały charakter projektów „miękkich”, niewymagających tak wysokich nakładów jak projekty inwestycyjne. W budżetach powiatu kraśnickiego brakuje konkretnych zadań, co utrudnia analizę stopnia ich realizacji. Można jednak wyszczególnić kwoty, które zostały przeznaczone na szpitale i modernizację budynków szkolnych. Zatem poziom realizacji zadań z zakresu Priorytetu IV kształtował się na poziomie 48,50%.

Istotny jest fakt, że starostwo powiatowe w Opolu w całości zrealizowało zadania z zakresu Priorytetu II „Poprawa atrakcyjności turystycznej powiatu”, bowiem poziom jego realizacji wynosił 139,85%. Działania podjęte w ramach tego priorytetu skupiły się na rozwoju infrastruktury kolejowej i drogowej, zatem na obszarach istotnych z punktu widzenia rozwoju powiatu.

Podsumowanie

Podsumowując należy stwierdzić, że do 2011 roku większość zadań założonych w strategiach powiatów zamojskiego, kraśnickiego i opolskiego nie została zrealizowana. Wynika to z faktu, że powiaty te nie otrzymały zaplanowanych środków z Unii Europejskiej i musiały je zastąpić środkami własnymi, które przy spowolnieniu gospodarczym i mniejszych wpływach budżetowych nie gwarantowały realizacji wszystkich planów. Wyjątek stanowi powiat krasnostawski, gdzie znaczna część zadań została sfinalizowana, a dodatkowo pojawił się szereg działań realizowanych w ramach poszczególnych priorytetów, które nie zostały ujęte w strategii. Jest to konsekwencja dużej determinacji władz samorządowych oraz elastycznego pozyskiwania kapitału z różnych źródeł.

Zadania, które powiaty realizują w znacznej części, są przede wszystkim związane z promocją regionu oraz pomocą społeczną dla mieszkańców. Ponadto, zrealizowano wiele projektów, które miały charakter wspierający rozwój społeczności lokalnej, tzw. „projekty miękkie”.

Natomiast działania z zakresu budowy dróg, wspierania inicjatyw inwestycyjnych, budowy infrastruktury społeczeństwa informacyjnego są realizowane na poziomie zaledwie kilku bądź kilkunastu procent. Niski stopień realizacji projektów infrastrukturalnych, a także realizowanie projektów niezgodnie z planem może przyczynić się do wolniejszego tempa rozwoju analizowanych powiatów.

Ponadto część planowanych w budżetach nakładów inwestycyjnych została przeznaczona na inwestycje wcześniej nieobjęte przez strategie. Oznacza to, że nakłady inwestycyjne uwzględnione w wydatkach powiatów, służących realizacji określonych celów operacyjnych, nie zostały przewidziane w dokumentach strategicznych. Sytuacja taka, zważywszy na niski poziom wykonania zaplanowanych w strategii zadań, może świadczyć o niedostosowaniu przewidzianych w strategii działań do najpilniejszych potrzeb powiatów.

Niepokojący jest również fakt, że często w budżetach brakuje środków na realizację zadań z zakresu wspierania rynku pracy, podnoszenia kwalifikacji zawodowych, a także wspierania przedsiębiorczości. Są to ważne dla regionów zadania, których brak realizacji będzie miał negatywny wpływ na dalszy rozwój powiatów.

Przeprowadzone w ramach publikacji badania skłaniają do zastanowienia nad poprawą obecnej sytuacji w zakresie planowania strategicznego w jednostkach samorządu terytorialnego. Z jednej strony chodzi tu o większą precyzję planowania, aby przygotowywane dokumenty strategiczne rzeczywiście stanowiły podstawę do podejmowania działań inwestycyjnych w przyszłości. W tym zakresie zasadne jest zwrócenie uwagi na możliwości finansowania zapisanych w strategii projektów, w czym pomocne mogą być narzędzia planowania długoterminowego, takie jak wieloletnie plany finansowe. Z drugiej strony warto zastanowić się nad pełniejszą komunikacją ze społeczeństwem na etapie opracowania projektów, aby

wybrane działania strategiczne były lepiej dostosowane do potrzeb społeczności lokalnej i aby nie zachodziła konieczność ich zastępowania lub modernizacji, tak powszechna w badanych podmiotach. Trzecim postulatem jest zmniejszenie uzależnienia od środków Unii Europejskiej, które w najbliższym czasie będą miały coraz mniejszy wpływ na rozwój gmin, powiatów czy też województw samorządowych. Należy coraz więcej uwagi poświęcić na poszukiwania alternatywnych źródeł kapitału, które będą bardziej stabilne i zapewnią większe prawdopodobieństwo realizacji inwestycji infrastrukturalnych.

Niestety te źródła kapitału mają charakter zwrotny, co nie pozostanie bez konsekwencji na trudną już w wielu samorządach sytuację zadłużenia. Ten dług w kolejnych latach może stać się głównym hamulcem rozwoju poszczególnych samorządów, dlatego także w tym aspekcie konieczne jest usprawnianie zarządzania kapitałem, którego najlepszym narzędziem są wieloletnie plany finansowe.

Literatura

1. Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., (2006), *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
2. Dylewski M., (2004), *Znaczenie i kierunki zmian w procesie planowania w sektorze publicznym w świetle akcesji Polski do Unii Europejskiej*, [w:] *I Forum samorządowe. Polska samorządność w integrującej się Europie*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
3. Dziurbejko T., (2006), *Planowanie rozwoju gminy jako instrument pozyskiwania funduszy pomocowych Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa.
4. Graczyk M., (2007), *Zarządzanie inwestycjami komunalnymi. Dobra praktyka w pozyskiwaniu funduszy europejskich*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz- Zielona Góra.
5. Klewińska U., (1999), *Wieloletni plan inwestycyjny, Tom I*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa.
6. Kopyściański T., Ignacy J., *Charakterystyka barier wdrażania strategii rozwoju lokalnego na przykładzie gmin województwa dolnośląskiego*, „Finanse Komunalne” nr 12/2006, s. 6.
7. *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, Dz.U.09.157.1240,
8. *Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, Dz.U.09.84.712, ze zm.
9. Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003., s. 202.

Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma realizacji inwestycji przez jednostki samorządu terytorialnego

Public-private partnerships as a form of the investment realized by local government

Robert Żyśko

doktorant Wydziału Ekonomicznego, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej,
Wydział Strategii i Obsługi Inwestorów, Urząd Miasta Lublin

Streszczenie

Artykuł porusza zagadnienia związane z funkcjonowaniem w Polsce partnerstwa publiczno-prywatnego. Wstęp określa cel napisania artykułu, którym jest zaprezentowanie formuły PPP jako instrumentu, który może pozwolić samorządom zrealizować część inwestycji. W drugim rozdziale wyjaśniona jest istota partnerstwa publiczno-prywatnego oraz pokazane są korzyści i wady, jakie ono ze sobą niesie.

Kolejna część dotyczy aspektów prawnych związanych ze zmianą ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Czwarta część zawiera opis przykładowych modeli, które mogą być zastosowane do konkretnych przedsięwzięć inwestycyjnych. Następnie autor skupia się na analizie polskiego rynku PPP i pokazuje jego rozwój na przestrzeni blisko trzech lat.

W przedostatnim rozdziale opisane są możliwości wykorzystania partnerstwa publiczno-prywatnego przez miasto Lublin. Natomiast na końcu zawarto syntetyczne podsumowanie artykułu.

Summary

The article discusses issues related to the functioning of the Polish public-private partnership. Introduction is about the purpose of article, which is presentation the PPP as an instrument, which could allow local governments to implement part of the investment. In the second chapter author explained the essence of public-private partnership, and shows the advantages and disadvantages PPP.

The next part relates to the legal aspects involved in changing the law on public-private partnership. The fourth section provides examples of models that can be applied to specific investment projects. Next author focuses on the Polish market of PPP and shows his development.

The next chapter describes the possible use of public-private partnership in the future by the city of Lublin. End of the article contains a synthetic summary.

Słowa kluczowe: partnerstwo publiczno-prywatne, samorząd terytorialny, finansowanie inwestycji, rozwój miasta Lublin, rynek PPP, modele partnerstwa publiczno-prywatnego

Keywords: public-private partnership, local government, financing investment, development of the city of Lublin, PPP market, models of public-private partnerships,

1. Wstęp

Według danych Ministerstwa Finansów zadłużenie sektora samorządowego w 2011 r. zwiększyło się o 10 713,8 mln zł (wzrost o 20,0% w porównaniu do roku poprzedniego), z czego deficyt w jednostkach samorządu terytorialnego (JST) i ich związkach wyniósł 10 594 mln zł (wzrost o 20,9%). Całkowity dług publiczny sektora samorządowego osiągnął 64 232,8 mln zł (wzrost o 7,9%), w tym na JST i ich związki przypada 61 162,4 mln zł (wzrost o 7,5%)¹.

Kryzys gospodarczy oraz rosnące zadłużenie sektora finansów publicznych w ostatnich latach sprawia, że samorządy starają się szukać alternatywnych form finansowania swoich inwestycji. Przez samorządowców pożądaną są takie rozwiązania, które nie zwiększają wielkości zadłużenia i nie obciążają zbyt mocno budżetu. Do końca 2013 r. jednostki samorządu terytorialnego podlegają przepisom ustawy o finansach publicznych, która określa, że łączna kwota długu JST na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć poziomu 60% zrealizowanych dochodów ogółem w danym roku oraz, że łączna kwota spłat rat kredytów i pożyczek, wykupu papierów wartościowych, wraz z odsetkami i dyskontem, oraz potencjalnych spłat poręczeń i gwarancji nie mogą być wyższe niż 15% planowanych dochodów.

Natomiast od 2014 r. organ stanowiący samorządu nie może uchwalić budżetu, którego zrealizowanie sprawi, że w danym roku budżetowym i w każdym roku następnym po tym roku budżetowym, relacja łącznej kwoty przypadających na ten rok budżetowy spłat rat kredytów i pożyczek, wykupów papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem, potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji do zaplanowanych dochodów ogółem budżetu, przekroczy wartość średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku i pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu JST. Relacje wylicza się według następującego wzoru²:

$$\left(\frac{R + O}{D} \right)_n \leq \frac{1}{3} \bullet \left(\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}} \right)$$

w którym:

R – planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych,

¹ Komunikat opublikowany na stronie internetowej Ministerstwa Finansów [dostęp 14.04.2012 r.], http://www.mf.gov.pl/_files/_dlug_publiczny/zadluzenie/publikacje/zsfp_2011_iv.pdf.

² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, (Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240 z późn. zm.), art. 243.

O – planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,

D – dochody ogółem budżetu JST w danym roku budżetowym,

Db – dochody bieżące,

Sm – dochody ze sprzedaży majątku,

Wb – wydatki bieżące,

n – rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,

n-1 – rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,

n-2 – rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata,

n-3 – rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata.

Przy obliczaniu powyższej relacji dla roku poprzedzającego rok budżetowy należy przyjąć planowane wartości wykazane w sprawozdaniu z wykonania budżetu za trzy kwartały. Natomiast dla relacji poprzednich dwóch lat bierzemy wartości wynikające ze sprawozdań rocznych.

Jedną z form realizacji inwestycji, która co prawda nie w każdym przypadku pozwala uniknąć wzrostu zobowiązań zaliczanych do długu, ale jednak stwarza pewne możliwości odciążenia budżetu od ponoszenia sporych nakładów finansowych na inwestycje lub rozłożenia ich w czasie, jest partnerstwo publiczno-prywatne (PPP). Trzeba podkreślić, że obecne zasady kwalifikowania zobowiązań z tytułu zawartych umów PPP do długu publicznego nie są wystarczająco uregulowane w polskim prawie. Bez wątpienia kwestia ta powinna stać się w najbliższym czasie elementem poważniej dyskusji wśród osób, którym zależy na znoszeniu barier ograniczających rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego³. Pomimo tego PPP daje ogromną szansę na ożywienie gospodarcze jednostek samorządu terytorialnego, w tym trudnym dla finansów publicznych okresie i realizację inwestycji, na które w normalnych warunkach lokalne władze nie mogłyby sobie pozwolić, chociażby przez to, że musiałyby koncentrować się na prostych, zaspokajających podstawowe potrzeby publiczne inwestycjach. W ramach PPP często podejmowane są projekty inwestycyjne dające ponadprzeciętną wartość dodaną dla lokalnej społeczności.

W Polsce w ostatnim czasie można zaobserwować wzrost liczby podejmowanych działań mających na celu zachęcić samorządy do zainteresowania się partnerstwem publiczno-prywatnym. Organizowane są liczne konferencje poświęcone tej tematyce oraz realizowane projekty systemowe przez różne podmioty zainteresowane rozwojem PPP. Duże zaangażowanie wykazuje Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, które stworzyło „Platformę PPP”. Oprócz założenia por-

³ Więcej na temat wpływu PPP na dług publiczny samorządów i kontrowersji wokół przepisów prawa znajduje się [w:] *Partnerstwo publiczno-prywatne w samorządzie terytorialnym*, R. Cieślak, „Poradnik Samorządowca” 2011 nr 9, Warszawa, INFOR Ekspert sp. z o.o., 2011, s. 220-225; *Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego*, op. cit., s. 54-68.

talu internetowego⁴, ministerstwo moderuje działalność poszczególnych grup roboczych czy też zespołów sterujących, tworzących społeczność zaangażowaną w rozwój partnerstwa publiczno-prywatnego⁵.

Inną instytucją wspierającą administrację samorządową i rządową jest niezależny Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego⁶, który powstał w 2003 r. Prowadzi on działalność edukacyjną oraz doradczą. Instytut PPP jest również wydawcą czasopisma „*Forum PPP – magazyn inwestycji publicznych*”. Wypada również wspomnieć o „*Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego*”⁷, które powstało z inicjatywy 41 różnych podmiotów, m.in.: banków, firm doradczych, kancelarii prawnych, regionalnych agencji rozwoju, fundacji, stowarzyszeń, przedsiębiorstw, a także izb gospodarczych. Ponadto wielu informacji na temat realizowanych projektów dostarcza portal „*Baza Projektów PPP*”⁸. Wymienione przykłady stanowią część organizacji i inicjatyw, na które warto zwrócić uwagę. Zapewne każdy, kto interesuje się partnerstwem publiczno-prywatnym, mógłby przytoczyć kilka kolejnych.

Celem niniejszego artykułu jest przybliżenie idei partnerstwa publiczno-prywatnego, wskazując jednocześnie na korzyści (zalety) wynikające z takiej formuły współpracy oraz pewne zagrożenie (wady), które mogą stwarzać barierę rozwojową dla PPP. Dokładne zrozumienie krótkiej historii polskiego partnerstwa publiczno-prywatnego wymaga przytoczenia pewnych faktów związanych z aspektami prawnymi, gdyż istotnie wpływały one na popularność i wykorzystanie tego instrumentu. Artykuł ma także zaprezentować przykładowe możliwe do wyboru modele współpracy sektora publicznego i prywatnego, które bazują na różnych aktach prawnych i posiadają odmienne, specyficzne cechy. W dalszej części zostanie przedstawiona analiza polskiego rynku PPP, wskazująca na obecny stopień rozwoju partnerstwa i pokazująca, w których sektorach działalności gospodarczej udaje się zrealizować najwięcej wspólnych przedsięwzięć. Uzupełnieniem rozważań jest praktyczna próba określenia potencjału miasta Lublina w kontekście wykorzystania partnerstwa publiczno-prywatnego dla realizacji ewentualnych projektów.

2. Idea partnerstwa publiczno-prywatnego

Partnerstwo publiczno-prywatne praktykowane od lat w wielu krajach całego świata, w ostatnim czasie uważane jest za jedną z najkorzystniejszych form realizacji inwestycji i przedsięwzięć infrastrukturalnych. W Europie najbardziej

⁴ Zob.: www.ppp.gov.pl.

⁵ Więcej na temat inicjatyw i zaangażowania instytucji rządowych oraz europejskich na rzecz rozwoju partnerstwa-publicznego można przeczytać [w:] *Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego*, B. Korbus, M. Wawrzyniak, A. Jędrzejewski, D. Gospodarczyk, 2011 nr 1, Warszawa, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, 2011, s. 44-46, 52-54.

⁶ Zob.: www.ippp.pl.

⁷ Zob.: www.centrum-ppp.pl.

⁸ Zob.: www.pppbaza.pl.

popularne jest w Wielkiej Brytanii, Portugalii i Hiszpanii. Poza Europą liderami są USA, Kanada, Australia i Nowa Zelandia⁹.

Obowiązująca w Polsce ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym¹⁰ (ustawa o PPP) w art. 1 ust. 2 mówi, że „przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyk pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym”.

Partnerstwo publiczno-prywatne jest formą współpracy sektora publicznego i prywatnego, której celem jest zapewnienie finansowania, budowy, zarządzania i utrzymania obiektów infrastruktury lub świadczenia usług¹¹. Jest to złożona forma kooperacji zmierzająca do osiągnięcia obopólnych korzyści co oznacza, że obok realizacji zadań publicznych i społecznych, mogą pojawić się elementy działalności komercyjnej. Zasadniczą cechą PPP jest osiągnięcie jak największego zaangażowania finansowego partnera prywatnego w podejmowany projekt. Partnerstwo publiczne w żaden sposób nie jest formą prywatyzacji zadania publicznego, gdyż zaangażowanie sektora prywatnego do wykonania określonego przedsięwzięcia lub świadczenia usług, nie zwalnia podmiotu publicznego, państwowego czy też samorządowego od obowiązku zapewnienia odpowiedniej dostępności tychże usług publicznych¹².

W wykorzystaniu partnerstwa publiczno-prywatnego nie należy doszukiwać się słabości strony publicznej, która chce wyłącznie zrzucić z siebie obowiązek realizacji zadań publicznych. W praktyce instrument ten dostarcza pożytku zarówno jednej, jak i drugiej stronie. Współpraca z partnerem prywatnym pozwala pozyskać dodatkowy kapitał, przez co w ramach określonego budżetu jednostka samorządu terytorialnego jest w stanie zrealizować więcej inwestycji. Ponadto za PPP przemawia kilka istotnych cech:

- zapewnienie otwartego dostępu sektora prywatnego do wykonywania zadań publicznych,
- gwarancja przejrzystych i uczciwych reguł w zakresie wyłonienia partnera prywatnego,
- transparentność w określeniu poziomu zaangażowania finansowego strony publicznej,

⁹ T. Korczyński, A. Kozłowska, K. Kozłowski, A. Mednis, A. Nowaczek, *Koncesja na roboty budowlane lub usługi a inne formy realizacji inwestycji publiczno-prywatnych*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa 2010, s. 40-42.

¹⁰ *Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym*, (Dz.U. 2009 nr 19 poz. 100 z późn. zm.).

¹¹ A. Grzesiok, *Status prawny gminy w partnerstwie publiczno-prywatnym*, (w:) *Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument rozwoju zrównoważonego*, (red.) M. Urbaniec, P. Stec, S. Dola, Wydawnictwo Akademii Polonijnej w Częstochowie, Częstochowa 2009, s. 111.

¹² R. Biskup, M. Ganczar, *Partnerstwo publiczno-prywatne – nowa formuła realizacji inwestycji publicznych*, (w:) *Planowanie inwestycji publicznych. Aspekty prawne, ekonomiczne i środowiskowe*, (red.) K. Giordano, R. Biskup, Wydawnictwo KUL, Lublin 2010, s. 9-10.

- zachowanie ochrony interesu publicznego¹³.

Do innych atrybutów charakteryzujących partnerstwo publiczno-prywatne można zaliczyć:

- zaangażowanie dwóch stron (publicznej i prywatnej) w wykonanie danego projektu,
- długoterminowy charakter umowy,
- zaangażowanie partnera prywatnego w całość przedsięwzięcia, co oznacza, że uczestniczy on w kilku etapach realizacji inwestycji (projektowanie, finansowanie, budowa, zarządzanie i eksploatacja),
- zawarcie umowy w oparciu o podział ryzyk,
- zachowanie własności powstałej infrastruktury przez podmiot publiczny przez okres obowiązywania umowy albo przeniesienie jej na podmiot publiczny po zakończeniu umowy,
- osiągnięcie przez stronę prywatną przychodów ze zrealizowanego przedsięwzięcia w postaci pożytków, które ono przynosi (np. płatności od osób trzecich) albo w postaci płatności ze strony podmiotu publicznego,
- zapewnienie korzyści dla interesu publicznego z zastosowania tej formuły współpracy, które powinno być podstawowym czynnikiem przemawiającym za podpisaniem umowy o PPP¹⁴.

Przyczyn przekazywania coraz większej ilości zadań publicznych podmiotom prywatnym upatrywać można w kilku źródłach. Po pierwsze mamy do czynienia ze zjawiskiem urynkowienia części branż świadczących usługi publiczne, z których państwo wycofuje się na rzecz podmiotów prywatnych. Zjawisko to nie powinno być odbierane negatywnie, gdyż sfera prywatna cechuje się większą jakością oraz ekonomiczną i społeczną efektywnością świadczonych usług. Po drugie strona prywatna wnosi do przedsięwzięcia know-how, kreatywność, innowacyjność i doświadczenie. Odpowiednie wykorzystanie tych cennych wartości pozwala skutecznie konkurować na rynku. W rezultacie dobra współpraca obydwu stron usprawnia i podnosi poziom dostarczanych usług, a także obniża ich koszt. Partner prywatny także może skorzystać na wymianie doświadczeń ze stroną publiczną¹⁵.

¹³ Z. Szmaj, *Wykorzystanie podmiotów prywatnych w realizacji zadań publicznych na przykładzie Zespołu Zakładów Opieki Zdrowotnej w Ostrzeszowie*, [w:] *Partnerstwo publiczno-prywatne w zarządzaniu publicznym*, (red.) O. Lissowski, Wydawnictwo Uczelni Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Kaliszu, Kalisz 2010, s. 107-108.

¹⁴ PPP krok po kroku. *Podręcznik o partnerstwie publiczno-prywatnym* [online], *Opracowanie w ramach projektu „NOVUS – program rozwoju administracji samorządowej Warszawy, Poznania, Lublina, Elku i Łodzi”*, s. 6. [dostęp 07.04.2012 r.]. Dostępny w Internecie: <http://www.projekt-novus.eu/>.

¹⁵ J. R. Antoniuk, *Nowa Regulacja partnerstwa publiczno-prywatnego*, [w:] *Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument ...*, op. cit., s. 97-98.

Kolejną zaletą PPP jest możliwość przerzucenia finansowania na podmiot prywatny, który najczęściej później nie otrzymuje wynagrodzenia w formie zapłaty, a ma możliwość eksploatacji powstałej infrastruktury przez okres czasu na jaki zostanie zawarta umowa, zapewniając w ten sposób zwrot zaangażowanego kapitału oraz zysk¹⁶. Partnerstwo publiczno-prywatne daje możliwość obniżenia nakładów finansowych na inwestycje, co przekłada się na oszczędności budżetowe i w efekcie może ograniczać konieczność zadłużania się samorządu¹⁷. Również pomimo długiego etapu przygotowywania przedsięwzięcia i wybrania partnera prywatnego, inwestycje w ramach PPP często realizowane są szybciej niż w tradycyjny sposób wyłaniając wykonawcę w drodze przetargu¹⁸. Sfinalizowanie skomplikowanego projektu inwestycyjnego opartego o współpracę podmiotu publicznego i prywatnego oraz osiągnięcie wymiernych korzyści w postaci wartości dodanej przez stronę publiczną, może być wykorzystywane jako element promocji wizerunku jednostki samorządu terytorialnego¹⁹.

Jednak tam, gdzie występują korzyści, pojawiają się też zagrożenia, które mogą być uznane za wady idei partnerstwa publiczno-prywatnego. Pierwszym są niekiedy długotrwałe i skomplikowane procedury dochodzenia do decyzji o zastosowaniu formuły PPP i w ramach niej wyłonienie partnera prywatnego. W związku z tym często konieczne jest powołanie specjalnego zespołu zadaniowego w ramach struktury urzędu, a także skorzystanie z pomocy doradców. Niezbędne może okazać się przeprowadzanie stosownych analiz ekonomicznych i prawnych. Zaangażowanie w projekt zewnętrznych instytucji bądź ekspertów, będzie generować dodatkowe koszty. Brak bogatych doświadczeń i wiedzy w zakresie stosowania PPP zwiększa ryzyko podjęcia błędnej decyzji o realizacji projektu w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, co może skutkować zawarciem niekorzystnej z punktu widzenia interesu publicznego umowy, którą później będzie trzeba rozwiązać. Kompetencje osób podejmujących decyzje są istotne dla określenia właściwych kryteriów wyboru najlepszego partnera prywatnego²⁰.

Do innych wad stosowania modelu PPP zalicza się potencjalny wzrost cen świadczonych usług i konieczność zwiększenia płatności na rzecz partnera prywatnego, ograniczenie miejsc pracy w sektorze publicznym, czy też brak ekonomicznego uzasadnienia dla realizacji małych projektów. Ponadto podmiot publiczny może mieć mniejszy wpływ na sposób realizacji przedsięwzięcia i jego późniejszą eksploatację²¹.

Decydując się na realizację przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego trzeba postawić na szali zarówno możliwe do osiągnięcia korzyści,

¹⁶ A. Grzesiok, op. cit., s. 109.

¹⁷ T. Korczyński, A. Kozłowska, K. Kozłowski, A. Mednis, A. Nowaczek, op. cit, s. 42.

¹⁸ Z. Szmaj, op. cit., s. 107.

¹⁹ *PPP krok po kroku. Podręcznik o partnerstwie publiczno-prywatnym [online]*, op. cit., s. 26.

²⁰ Ibidem, s. 27.

²¹ T. Korczyński, A. Kozłowska, K. Kozłowski, A. Mednis, A. Nowaczek, op. cit, s. 42.

ale też potencjalne straty. Wybór sposobu przeprowadzenia inwestycji musi być w pełni świadomy.

3. Partnerstwo publiczno-prywatne w kontekście przepisów prawa

Polska jako trzeci kraj w Unii Europejskiej zdecydowała się uregulować, w postaci aktu prawnego, zasady funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego. Celem ustawy było pobudzenie do działalności inwestycyjnej sektora publicznego, tworząc odpowiednie ramy prawne dla projektów publicznych z udziałem partnerów prywatnych. Przepisy miały doprowadzić do ograniczenia ryzyka, jakim wcześniej była obciążona współpraca obydwu stron²². Pierwsza ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym została przyjęta 28 lipca 2005 r.²³ Niestety, nie wpłynęła ona pozytywnie na rozwój tej formy współpracy, dlatego konieczne było rozpoczęcie prac nad nowym aktem prawnym, który ostatecznie zastał uchwalony 19 grudnia 2008 r., a zaczął obowiązywać od 27 lutego 2009 r.²⁴

Na podstawie starej ustawy nie został zrealizowany żaden projekt, gdyż była ona zbyt restrykcyjna, dlatego postanowiono usunąć wiele zapisów ograniczających realizację przedsięwzięć w ramach PPP. Tworząc nowy akt prawny założono, iż będzie on przyznawał zainteresowanym stronom jak najwięcej swobody w kształtowaniu partnerstwa, chronił najważniejsze interesy polityczne strony publicznej i uzasadnione interesy strony prywatnej, zapobiegał nadmiernemu wzrostowi długu publicznego, a także będzie zgodny z prawem obowiązującym w Unii Europejskiej.

Nowy dokument przygotowany przez Ministerstwo Gospodarki uwzględniał także istotne uwagi zgłaszane przez bezpośrednio zainteresowane strony, tj. praktyków i ekspertów. Kluczową zmianą była rezygnacja z wymogu przeprowadzania przez stronę publiczną wieloaspektowej analizy przedsięwzięcia już na etapie przedrealizacyjnym. Według starych przepisów jej zaniechanie oznaczało nieważność podpisanej umowy. Nowa ustawa przyjęła charakter bardziej ramowy i dała większą swobodę kształtowania zapisów zawartych w umowie poszczególnym stronom. Zmienił się także tryb wyboru partnera prywatnego. W zależności od założonej formy wynagrodzenia, strona samorządowa może opierać się na usta-

²² R. Biskup, M. Ganczar, op. cit., s. 12.

²³ Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, (Dz.U. 2005 nr 169 poz. 1420 z późn. zm.).

²⁴ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, (Dz.U. 2009 nr 19 poz. 100 z późn. zm.).

wie Prawo zamówień publicznych²⁵ (PZP) lub ustawie o koncesji na roboty budowlane lub usługi²⁶ (ustawa o koncesji)²⁷.

Stara ustawa określała zakres i treść umowy, wymieniając obligatoryjne elementy, które powinny znaleźć się w dokumencie. Ponadto przepisy z 2005 r. narzucały kosztowny wymóg uzyskania w określonych sytuacjach zgody Ministra Finansów. Przedsięwzięcia były skatalogowane według różnych kryteriów, co w dużej mierze eliminowało znaczną ilość projektów z możliwości zrealizowania ich w oparciu o partnerstwo publiczno-prywatne. Również na podmiot publiczny nałożony był uciążliwy obowiązek informacyjny względem Ministra Gospodarki. Na szczęście, nowa ustawa zniosła wiele obowiązków, jakie były nałożone na stronę publiczną i prywatną (np. uzyskiwania zgody Ministra Finansów, składania informacji, sporządzania analiz). Obecnie warunkiem realizacji inwestycji w ramach PPP jest spełnienie wymagań dotyczących sposobu wynagradzania partnera prywatnego, a także podziału zadań i ryzyka związanego z przedsięwzięciem²⁸.

Partnerstwo publiczno-prywatne może być oparte na stosownej umowie, dodatkowo może zostać zawiązana spółka celowa (SPV – special purpose vehicle). Jej cel i przedmiot działalności jest zdeterminowany podpisaną umową o PPP, co oznacza, że w trakcie funkcjonowania nie może wychodzić poza zawarte w niej zapisy. Nowa ustawa poszerzyła katalog możliwych form prawnych działalności o spółkę komandytową i komandytowo-akcyjną z zastrzeżeniem, że strona publiczna nie może być komplementariuszem, ponieważ oznaczałoby to przejęcie przez podmiot publiczny nieograniczonej odpowiedzialności podczas, gdy podmiot prywatny odpowiadałby tylko do wysokości wniesionego wkładu na objęcie akcji lub sumy komandytowej. Wcześniej dopuszczalną formą była spółka z ograniczoną odpowiedzialnością i spółka akcyjna. Trzeba mieć na uwadze fakt, iż umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym nie stanowi umowy spółki, a tylko zakłada jej powołanie. W rezultacie, by skutecznie wykonać umowę, strony zobligowane są do powołania spółki. Podpisana umowa spółki staje się umową wykonawczą dla zarządzania i realizacji założonego projektu²⁹.

Wyżej przytoczone przykłady zmian, jakie zaszły w przepisach prawa w sposób ogólny, odnoszą się do różnic, jakie występują pomiędzy tymi dwoma aktami prawnymi. Szczegółowe analizowanie zmian nie jest celem niniejszego artykułu. W literaturze przedmiotu zagadnienie to jest szeroko i dogłębnie poruszane przez wielu autorów³⁰.

²⁵ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, (Dz.U. 2004 nr 19 poz. 177 z późn. zm.).

²⁶ Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, (Dz.U. 2009 nr 19 poz. 101 z późn. zm.).

²⁷ Z. Szmaj, op. cit., s. 108.

²⁸ J. R. Antoniuk, op. cit., s. 106.

²⁹ Ibidem, s. 105.

³⁰ Zob.: J. R. Antoniuk, op. cit., s. 97-107.

Poza wcześniej wymienionymi już ustawami (o PPP, o koncesji, PZP), przy nawiązywaniu współpracy między stroną publiczną a prywatną, zastosowanie mogą mieć jeszcze przepisy zawarte w ustawie o gospodarce komunalnej³¹, ustawie o gospodarce nieruchomościami³², ustawie o działalności pożytku publicznego i wolontariacie³³.

Obecne uregulowania prawne nie są idealne, dlatego od pewnego czasu prowadzone są intensywne prace nad zmianą niektórych zapisów zawartych w ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym, ustawie o koncesji na roboty budowlane lub usługi oraz *Prawie zamówień publicznych*.

W zakresie ustawy o PPP postuluje się następujące zmiany:

- dopuszczenie możliwości stosowania przepisów ustawy *Prawo zamówień publicznych* w przypadku, gdy wynagrodzeniem partnera prywatnego będzie prawo pobierania pożytków albo przede wszystkim to prawo wraz z zapłatą sumy pieniężnej,
- zniesienie obligatoryjnych kryteriów oceny ofert,
- możliwość powołania spółki projektowej przez partnera prywatnego po wyborze jego oferty jako najkorzystniejszej,
- dopuszczenie do zawarcia umowy z partnerem prywatnym wybranym na podstawie przepisów ustawy *Prawo zamówień publicznych* na okres dłuższy niż 4 lata oraz możliwości uwzględnienia w umowie PPP wcześniejszego jej rozwiązania i zasad rozliczeń pomiędzy stronami, a także zniesienia rygoru art. 150 ust. 2 ustawy PZP dotyczącego limitów wysokości zabezpieczenia,
- umożliwienie wstąpienia podmiotów finansujących w miejsce partnera prywatnego.

Natomiast w przypadku ustawy PZP:

- możliwość polegania na potencjale ekonomicznym podmiotu trzeciego,
- podział dialogu konkurencyjnego na etapy oraz korekta art. 60e ust. 3 PZP, której celem jest doprecyzowanie niejasnych regulacji ustawowych w zakresie dialogu konkurencyjnego.

Z kolei zmiany w ustawie o koncesji miałyby dotyczyć wprowadzenia systemu pre-kwalifikacji kandydatów³⁴.

W I kwartale 2012 r. propozycje zmian miały przejść proces konsultacji międzyresortowych i po ostatecznym zaakceptowaniu przez kierownictwo Minister-

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

³² Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, (Dz.U. 1997 nr 115 poz. 7 z późn. zm.).

³³ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, (Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873 z późn. zm.).

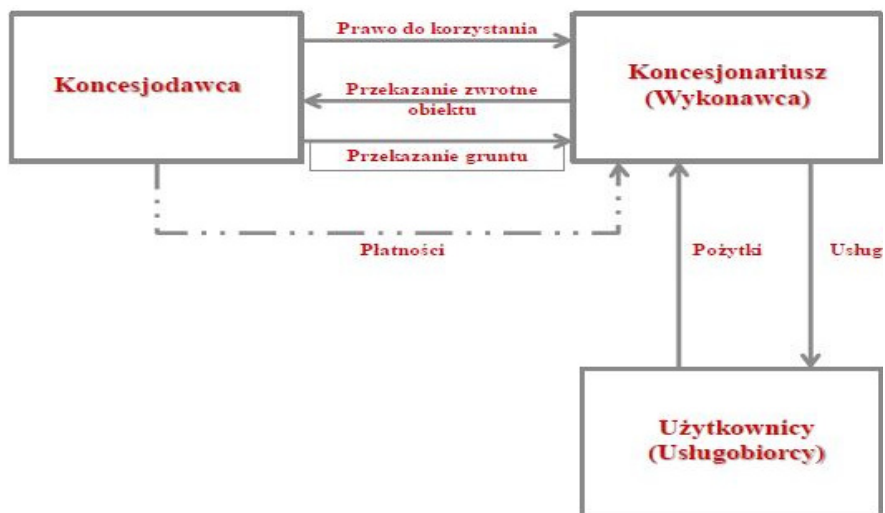
³⁴ Informacje dotyczące planowanych zmian oparte są na materiałach, jakie otrzymali uczestnicy II posiedzenia Zespołu Sterującego Platformy PPP, które odbyło się 08.02.2012 r. w Warszawie w siedzibie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

stwa Rozwoju Regionalnego projektu ustawy wraz z Oceną Skutków Regulacji, zostać przekazane do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

4. Przykładowe formy realizacji inwestycji w ramach PPP

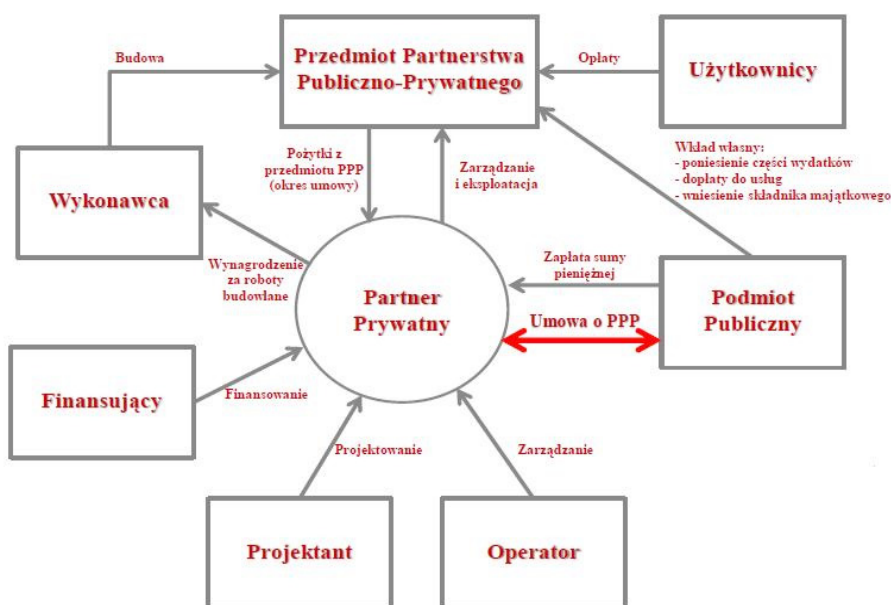
Model współpracy pomiędzy stroną publiczną a prywatną, jaki zostaje przyjęty w ramach konkretnego przedsięwzięcia PPP, zależy od rodzaju danej inwestycji. W praktyce każde przedsięwzięcie jest odmienne i posiada własne specyficzne cechy. Poniżej przedstawiono pięć przykładowych wariantów realizacji projektu przy współpracy partnera publicznego i prywatnego.

Na rysunku 1 zaprezentowany został model ogólny koncesji na roboty budowlane. Koncesjodawca (strona publiczna) przekazuje koncesjonariuszowi grunt na cele budowlane, na którym powstaje obiekt infrastrukturalny wybudowany przez stronę prywatną. Koncesjodawca w zamian za prawo korzystania z obiektu (eksploatacji) i ewentualne dodatkowe płatności, umożliwia koncesjonariuszowi czerpanie pożytków z usług, jakie świadczy w ramach koncesji. W tym przypadku koncesjonariusz zobligowany jest do zwrotu obiektu podmiotowi publicznemu po upływie okresu obowiązywania umowy koncesji.



Rysunek 1. Model ogólny koncesji na roboty budowlane

Źródło: PPP krok po kroku. Podręcznik o partnerstwie publiczno-prywatnym [online], op. cit., s. 73

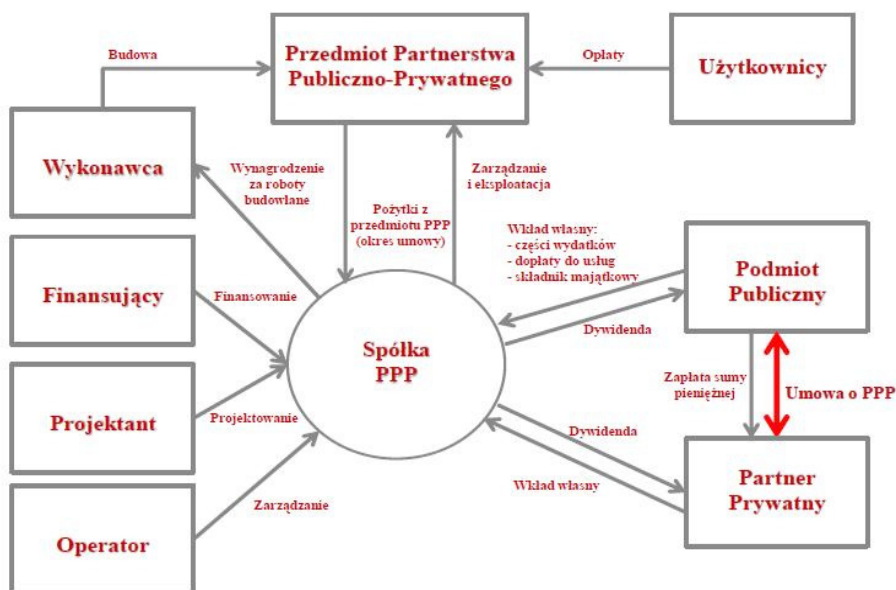


Źródło: PPP krok po kroku. Podręcznik o partnerstwie publiczno-prywatnym [online], op. cit., s. 74

Następną formą współpracy jest model instytucjonalny partnerstwa publiczno-prywatnego, w którym to w ramach umowy strony uzgadniają, że do celów realizacji projektu, powołana zostanie spółka PPP. Zarówno strona publiczna jak i prywatna wnosi do spółki wkład własny oraz obie strony uprawnione są do pobierania dywidendy. Na podstawie zawartej umowy o PPP partner prywatny zobowiązany jest do zaprojektowania, finansowania, wykonania oraz zarządzania i eksploatacji przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego. Podobnie jak we wcześniejszym przykładzie podmiot publiczny jako uczestnik przedsięwzięcia

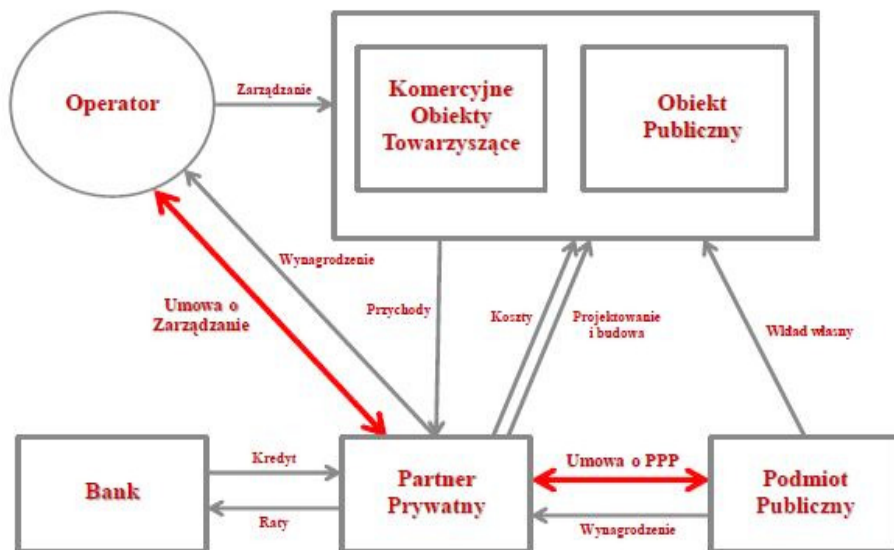
wnosi do projektu wkład własny, który może przyjąć postać: składnika majątkowego, wkładu pieniężnego oraz dopłaty do świadczonych usług. Z kolei partner prywatny uprawniony jest do czerpania pożytków z przedsięwzięcia.

Schemat na rysunku 4 prezentuje model PPP realizowany w trybie koncesji, w której w ramach projektowanego przedsięwzięcia występują obiekty użyteczności publicznej oraz obiekty komercyjne. W tej sytuacji strona prywatna ma za zadanie zaprojektować inwestycję, sfinansować ją, wybudować oraz zarządzać powstałymi obiektami za pośrednictwem operatora. Partner prywatny został wybrany w trybie ustawy o koncesji, ponieważ uzyskuje znaczną część wynagrodzenia z przychodów, które generuje przedsięwzięcie.



Rysunek 3. Model – PPP instytucjonalne (oparte na spółce)

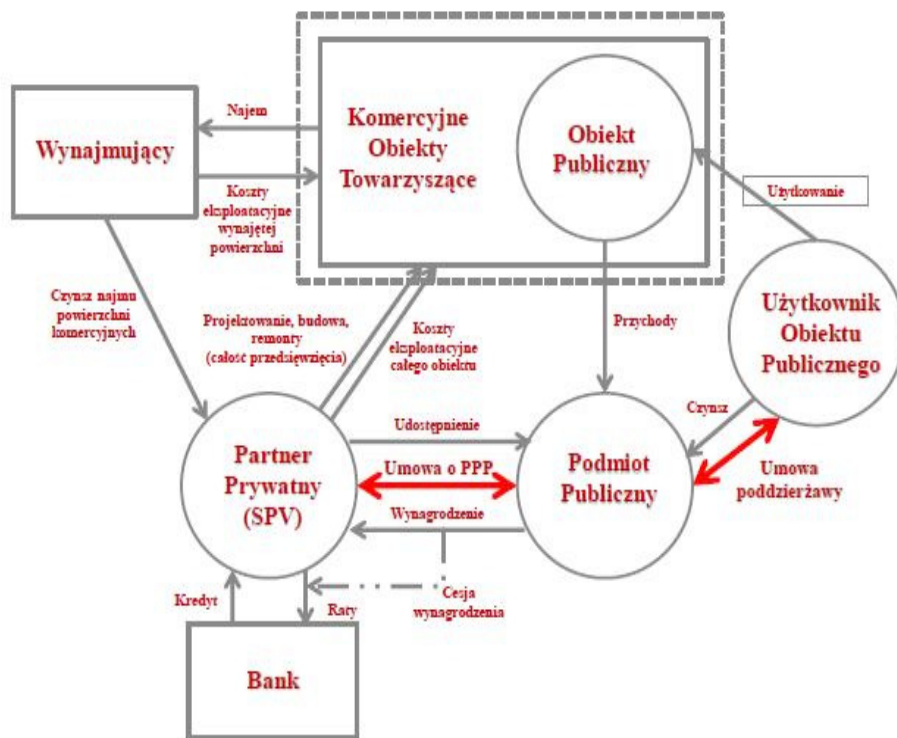
Źródło: PPP krok po kroku. Podręcznik o partnerstwie publiczno-prywatnym [online], op. cit., s. 75.



Rysunek 4. PPP w trybie koncesji

Źródło: *PPP krok po kroku. Podręcznik o partnerstwie publiczno-prywatnym* [online], op. cit., s. 76

Ostatni rysunek przedstawia model partnerstwa publiczno-prywatnego zawartego w trybie zamówień publicznych. Realizowane przedsięwzięcie składa się z obiektów komercyjnych i publicznych. Strona prywatna zobowiązana jest do zaprojektowania inwestycji, sfinansowania jej, budowy i zarządzania, ale wyłącznie obiektami komercyjnymi (np. poprzez ich wynajem). Po wybudowaniu obiektu strona publiczna płaci swojemu partnerowi wynagrodzenie za użytkowanie części przeznaczonej na cele publiczne. Ze względu na wysokość wynagrodzenia, które musi pokryć koszty utrzymania powstałego obiektu, partner prywatny wybierany jest w trybie zamówień publicznych.

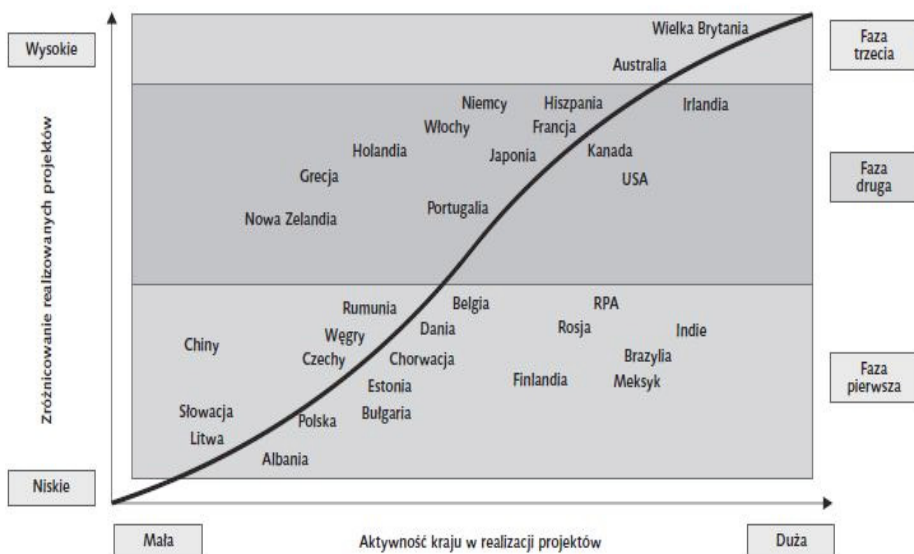


Rysunek 5. PPP w trybie zamówień publicznych

Źródło: *PPP krok po kroku. Podręcznik o partnerstwie publiczno-prywatnym* [online], op. cit., s. 77

5. Rozwój rynku partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce

Pomimo tego, że polski rynek partnerstwa publiczno-prywatnego znajduje się dopiero w pierwszej fazie rozwoju (rysunek 6), pojawiają się liczne opracowania analityczne i raporty obrazujące zmiany, jakie na nim zachodzą. Niniejszy rozdział zawiera syntetyczny zbiór informacji statystyczno-analitycznych opisujących rynek PPP w latach 2009-2011.



Rysunek 6. Krzywa dojrzałości rynków PPP na świecie

Źródło: *Fundusze Europejskie szansą rozwoju PPP w Polsce* [online], Centrum PPP, Warszawa 2009, s. 40. [dostęp 07.04.2012 r.]. Dostępny w Internecie: http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/dzialaniapromocyjne/documents/fundusze_eur_szansa_rozwoju_ppp_w%20polsce_folder_031209.pdf

Począwszy od lutego 2009 r. do połowy sierpnia 2011 r. w Polsce pojawiło się w sumie 120 ogłoszeń o poszukiwaniu partnera prywatnego w oparciu o ustawę o partnerstwie-publiczno prywatnym oraz ustawę o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Natomiast rzeczywista liczba projektów (wyłączając z sumy ponownie ogłaszane postępowania) w przytoczonym okresie wyniosła nieco ponad 100 ogłoszeń. W poszczególnych latach wartość ta rozkładała się następująco: w 2009 r. – 39, w 2010 r. – 62 i w 2011 r. – 19. Przeważająca ilość ogłoszeń, bo ponad 46% wszystkich postępowań sporządzana jest w oparciu o koncesję na roboty budowlane, natomiast 22% to koncesje na usługi. Blisko 20% procedur realizowanych jest w sposób mieszany, czyli PPP w trybie koncesji. Z kolei na podstawie PZP ogłasza się niecałe 12% postępowań³⁵.

Pod względem wartości przedsięwzięć, największa liczba postępowań zawiera się w przedziale 20-50 mln zł. Zdarzają się projekty na kwotę kilkuset mln zł, ale także o wartości kilkuset tys. zł. Rozpiętość w przypadku poszczególnych ogło-

³⁵ *Partnerstwo publiczno-prywatne w samorządzie terytorialnym*, op. cit., s. 168-172.

szeń jest bardzo duża. Projekty największe cechują się znacznym skomplikowaniem, dlatego też trudniej jest je zakończyć z sukcesem³⁶.

Sukcesem, czyli podpisaniem umowy zakończyły się 24 postępowania³⁷. Na 12 projektów zamkniętych komercyjnie w latach 2009-2010, 10 uzyskało zamknięcie finansowe, tj. stronie prywatnej udało się zapewnić finansowanie dla przedsięwzięcia. Podpisane umowy stanowiły 20% wszystkich ogłoszeń. Polski rynek PPP nie należy do najsilniejszych, bo aż 50% postępowań poszukiwania partnera prywatnego zostało unieważnionych, często z racji braku oficjalnie złożonych ofert przez potencjalnych partnerów prywatnych. Pozostałe 30% jest na etapie prowadzenia negocjacji i na chwilę obecną nie można przewidzieć, jaki będzie ich rezultat³⁸.

Liderami stosowania formuły PPP w Polsce biorąc pod uwagę liczbę ogłoszeń o postępowaniu są województwa: małopolskie (23), wielkopolskie (15), śląskie (14) mazowieckie (12) dolnośląskie i pomorskie (11). W dalszej kolejności można wymienić warmińsko-mazurskie i lubelskie (7), opolskie (4) kujawsko-pomorskie, łódzkie, podlaskie (3), a na końcu zachodniopomorskie, lubuskie i świętokrzyskie (2) oraz podkarpackie (1)³⁹.

Istotnych informacji o kierunkach rozwoju partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce dostarcza analiza liczby ogłoszeń w poszczególnych sektorach (Tabela 1). Najwięcej przedsięwzięć starano się zrealizować w obszarze: sportu i rekreacji (32,5%), parkingów (11.67%), ochrony zdrowia (10%). Z kolei najmniejszym zainteresowaniem cechują się sektory: administracja, edukacja, gospodarka komunalna, oświetlenie uliczne, termomodernizacja, usługi wydawnicze.

³⁶ Zestawienie tabelaryczne wszystkich ogłoszonych postępowań dostępne jest w: *Partnerstwo publiczno-prywatne w samorządzie terytorialnym*, op. cit., s. 178-200.

³⁷ Szczegółowy wykaz zawartych umów wraz z podstawowymi informacjami można znaleźć [w:] *Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego*, op. cit., s. 50-51.

³⁸ Na podstawie materiału pt. „PPP w Polsce – stan obecny. Wyniki przeprowadzonej analizy potencjału podmiotów publicznych i przedsiębiorców do realizacji projektów PPP na podstawie danych zastanych” opracowanego przez Panią dr Irenę Herbst Prezes Zarządu Centrum PPP i przedstawionego na Konferencji inaugurującej projekt systemowy PARP „Partnerstwo publiczno-prywatne” w dniu 2 marca 2012 r. w Warszawie.

³⁹ *Partnerstwo publiczno-prywatne w samorządzie terytorialnym*, op. cit., s. 169-170.

Tabela 1. Liczba ogłoszonych postępowań o PPP wg sektorów

Sektor	Liczba ogłoszonych postępowań o PPP	% wszystkich postępowań
sport i rekreacja	39	32,50%
parkingi	14	11,67%
ochrona zdrowia	12	10,00%
telekomunikacja	7	5,83%
budownictwo mieszkaniowe	6	5,00%
gospodarka wodno-kanalizacyjna	6	5,00%
rewitalizacja	6	5,00%
gospodarka odpadami	5	4,17%
drogi	4	3,33%
energetyka	3	2,50%
infrastruktura miejska	3	2,50%
transport	3	2,50%
budynki użyteczności publicznej	2	1,67%
kultura	2	1,67%
paliwa	2	1,67%
administracja	1	0,83%
edukacja	1	0,83%
gospodarka komunalna	1	0,83%
oświetlenie uliczne	1	0,83%
termomodernizacja	1	0,83%
usługi wydawnicze	1	0,83%
Razem	120	100,00%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Partnerstwo publiczno-prywatne w samorządzie terytorialnym*, op. cit., s. 170-171

6. Partnerstwo publiczno-prywatne szansą dla Lublina

Budżet Miasta Lublina, jaki został przyjęty na rok 2012 r. (Uchwała nr 290/XVI/2011 Rady Miasta Lublin z dnia 22 grudnia 2011 r.⁴⁰), określany jest mianem budżetu proinwestycyjnego. Wynika to z tego, iż na bieżący rok zaplanowano wydatki majątkowe w kwocie 521 057 420 zł, co stanowi 29,43% wszystkich

⁴⁰ Uchwała nr 290/XVI/2011 Rady Miasta Lublin z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie uchwały budżetowej na rok 2012 [dostęp 07.04.2012 r.]. Dostępna w Internecie: <http://bip.lublin.eu/bip/um/index.php?t=200&id=159666>.

wydatków. W porównaniu do założeń z poprzedniego roku jest to kwota wyższa o 173 269 809 zł, gdyż w 2011 r. przewidziano wydatki majątkowe na poziomie 347 787 611 zł (22,96% wydatków ogólnych). Natomiast we wcześniejszych latach wartości te wynosiły: w 2010 r. – 222 518 929 zł (16,11%), w 2009 r. – 304 449 747 zł (22,36%), w 2008 r. – 305 269 230 zł (25,11%). W wykazie inwestycji zapisanych w budżecie wiele przedsięwzięć ma charakter kluczowy dla rozwoju Lublina i Lubelszczyzny. Do takich można zaliczyć m.in.:

- budowę kluczowych dróg dojazdowych do obwodnicy Lublina (węzeł Dąbrowica, Mełgiew),
- budowę zintegrowanego systemu miejskiego transportu publicznego (rozbudowa trakcji trolejbusowej, wymiana taboru),
- zapewnienie infrastruktury dla strefy ekonomicznej w Lublinie oraz infrastruktury dla aktywizacji gospodarczej dzielnic Bursaki i Rudnik (drogi i infrastruktura sieciowa),
- budowę stadionu miejskiego wraz z zagospodarowaniem przylegającego terenu,
- rewaloryzację Ogrodu Saskiego w Lublinie,
- renowację obiektów kultury (klasztor powiżytkowski, renesansowa „Piwnica pod Fortuną”),
- liczne inwestycje drogowe (budowa lub przebudowa ponad 20 ulic),
- remonty, modernizacje oraz budowa nowych obiektów oświatowych, społecznych i budynków użyteczności publicznej (około 30 placówek).

Większość wymienionych inwestycji ma charakter kilkuletni i realizowana jest przy wykorzystaniu środków pochodzących z Unii Europejskiej, dlatego w przyszłych latach konieczne będzie przeznaczanie znacznych nakładów na dokończenie rozpoczętych przedsięwzięć. Bez wątpienia zakończenie tych projektów pozwoli nadrobić część zaległości rozwojowych w stosunku do miast zachodniej Polski oraz sprawi, że Lublin stanie się miastem bardziej nowoczesnym i dynamicznie rozwijającym się. Inwestycje w infrastrukturę drogową poprawią dostępność komunikacyjną, ważną zarówno dla inwestorów, jak i turystów. Również pamiętać należy o budowanym Regionalnym Porcie Lotniczym, który ma rozpocząć działalność jeszcze w 2012 r.

Realizacja założonych planów inwestycyjnych wymaga dużych nakładów finansowych, co przekłada się na poziom zadłużenia miasta, które według przyjętej Wieloletniej Prognozy Finansowej⁴¹ w 2012 r. ma wynieść 55,01%, a w 2015 r. może wzrosnąć do 59,95%. Taka sytuacja ogranicza możliwości finansowania innych, nowych przedsięwzięć, które pozwoliłyby wygenerować pewną wartość dodaną dla Lublina i jego mieszkańców, zapewniając ponadprzeciętny poziom

⁴¹ Załącznik nr 1 do Uchwały nr 291/XVI/2011 Rady Miasta Lublin z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej [dostęp 07.04.2012 r.]. Dostępna w Internecie: <http://bip.lublin.eu/bip/um/index.php?t=200&id=159669>

zaspokojenia potrzeb społecznych. Dzięki temu Lublin posiadałby atrybuty, które wyróżniałyby go na tle innych aglomeracji.

Niewystarczający poziom dochodów własnych uzyskiwanych przez gminę zmusza zarządzających do korzystania z innych źródeł finansowania (zwrotnych i bezzwrotnych). Z drugiej strony sytuacja finansowa samorządu ogranicza możliwości dalszego zadłużania się w celu wykonywania kolejnych inwestycji. Przy takich okolicznościach szansą na kontynuację proinwestycyjnej polityki jest wykorzystanie modelu partnerstwa publiczno-prywatnego, jako formy realizacji projektów inwestycyjnych.

Przykładowym przedsięwzięciem, w które są w stanie zaangażować się partnerzy prywatni, podnoszącym walory związane z jakością życia i atrakcyjnością Lublina, może być stworzenie z doliny Bystrzycy oraz Zalewu Zemborzyckiego i jego otoczenia markowego produktu rekreacyjno-turystycznego, niepowtarzalnego we Wschodniej Polsce, a może nawet i w całym kraju. Obecnie tereny wzdłuż rzeki Bystrzycy i Zalewu Zemborzyckiego nie są zagospodarowane i dają ogromne możliwości nadania im nowego charakteru. W tym zakresie pojawiły się już pierwsze koncepcje, które zostały poddane pod debatę publiczną⁴².

Potencjał inwestycyjny Lublina w ramach sektora sportowo-rekreacyjnego (najpopularniejszego dla projektów PPP) jest znaczący. Istnieje możliwość wykorzystania obszaru doliny Bystrzycy, gdzie zdecydowana większość gruntów jest własnością miasta lub znajduje się pod jego zarządem. Fakt ten ułatwia nawiązywanie współpracy z partnerami prywatnymi i może minimalizować nakłady finansowe samorządu, jeśli władze miasta będą skłonne wносить swój wkład własny w postaci nieruchomości gruntowych.

Innym miejscem o dużych perspektywach dla inwestycji w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego jest obszar Podzamcza. Został rozstrzygnięty konkurs na koncepcję zagospodarowania tej części miasta, który wygrała Pracownia Architektoniczna Nova S.A. z Gliwic. Przedstawiony projekt ma służyć, jako materiał do dalszych prac nad wizją zmiany Podzamcza. W tym miejscu szansę realizacji mogą mieć przedsięwzięcia z zakresu infrastruktury miejskiej, rewitalizacji, budynków użyteczności publicznej, kultury czy też rekreacji. Co więcej, przeniesienie z Podzamcza dworca autobusowego chociażby w okolice dworca kolejowego, stwarza kolejną okazję do wykorzystania PPP. Budowa centrum komunikacyjno-przesiadkowego ze znaczną ilością powierzchni komercyjnej z pewnością cieszyłaby się zainteresowaniem wśród inwestorów prywatnych.

Trzeci, znaczący potencjał może być zlokalizowany w miejscu obecnej Zajeżdźni Trolejbusowej Helenów przy al. Kraśnickiej. Dążąc do zmiany tej części

⁴² Zob.: *Koncepcja zintegrowanego produktu rekreacyjno-turystycznego (ZPR) dla terenów obustronnie przyległych do rzeki Bystrzycy na odcinku między zaporą na zbiorniku zemborzyckim a mostem na ul. Zamojskiej* [online], Smit & Smit Consulting, Kraków 2011. [dostęp 07.04.2012 r.] Dostępna w Internecie: <http://www.mosir.lublin.pl/index.php?s=addcontent&id=58>.

miasta w nowoczesne centrum biznesowe i udostępniając ten teren inwestorom prywatnym warto pomyśleć także o interesie publicznym i zrealizować inwestycję w obiekt użyteczności publicznej, np. parking.

Poza powyższymi przykładami, które stwarzają szansę wykreowania wartości dodanej dla miasta i społeczeństwa oraz wzmocnienia impulsu rozwojowego, można realizować cały szereg zadań własnych przy współpracy partnerów prywatnych w dziedzinie: gospodarki odpadami, edukacji, termomodernizacji obiektów publicznych, budowy obiektów użyteczności publicznej i administracji publicznej, budownictwa komunalnego, transportu publicznego, itd. Mając na uwadze spore obciążenie budżetu inwestycjami o innym charakterze, a także ograniczenia związane z możliwościami zwiększania zadłużenia, wykorzystanie modelu partnerstwa publiczno-prywatnego w niedalekiej przyszłości staje się koniecznością.

7. Podsumowanie

Działania podejmowane przez różne instytucje i podmioty otoczenia gospodarczego, mające na celu spopularyzować idee partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce, należy uznać za słuszne i godne pochwały. Wprowadzenie nowej ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym dało wyraźny impuls dla rozwoju tego instrumentu, co potwierdza analiza zmian na polskim rynku PPP. Niemniej ciągle pewne przepisy prawne nie są do końca jasne i przyjazne obydwu stronom zainteresowanym współpracą, przez co stanowią swoistą barierę. W ślad za działaniami marketingowo-szkoleniowymi powinny zmierzać polskie organy stanowiące prawo, zmieniając obowiązujące ustawy tak, by kooperacja pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym było łatwiejsza, bardziej przejrzysta i niebudząca wątpliwości natury prawnej czy też finansowej.

Koncepcja partnerstwa publiczno-prywatnego nie jest łatwym sposobem przeprowadzania inwestycji, ale jeżeli uda się zakończyć ogłoszone postępowanie sukcesem, może przynieść samorządowi sporo wymiernych korzyści. Zapewne dlatego lokalne władze nie poddają się od razu po pierwszej nieudanej próbie znalezienia partnera prywatnego i ponawiają procedurę, będąc bogatszym w doświadczenie. Kilkukrotnie niepowodzenie może skłonić do refleksji nad sensem danego przedsięwzięcia w ramach PPP. Na uwadze trzeba mieć fakt, iż nie każdy projekt jest możliwy do zrealizowania w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Samorządowcy nie mogą na siłę dążyć do wykonania danej inwestycji w formule PPP. Z pomocy strony prywatnej warto korzystać przy inwestycjach wymagających odpowiedniej wiedzy oraz praktyki, której w danej chwili nie posiada samorząd. Współpraca obydwu stron ma na celu zapewnić budowę, finansowanie, zarządzanie oraz utrzymanie nowopowstałej infrastruktury, dostarczającej usług zaspokajających potrzeby publiczne.

Na przestrzeni ostatnich lat zarządzający Lublinem skutecznie przygotowali i rozpoczęli wiele projektów inwestycyjnych, których finalizacja przyczyni się do rozwoju miasta. Potwierdzeniem proinwestycyjnego podejścia jest przyjęty na 2012 r. budżet. Jednak możliwość kontynuacji prowadzenia ekspansywnej polityki inwestycyjnej zaczyna ograniczać poziom zadłużenia samorządu. Sposobem na przezwycięzenie tej bariery jest wykorzystanie modelu partnerstwa publiczno-prywatnego do realizacji wybranych przedsięwzięć. Dotychczas władze Lublina nie próbowały zrealizować żadnego projektu w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Na korzyść PPP przemawiają także takie czynniki jak coraz lepsze przepisy prawne czy też większe doświadczenie samorządowców i osób zajmujących się partnerstwem publiczno-prywatnym.

Projekty PPP z sukcesem udaje się zakończyć w zdecydowanie mniejszych gminach bądź miastach, o znacznie słabszym potencjale rozwojowym, czy też sile przyciągania inwestorów. Warunki, jakie zaistniały w Lublinie, sprzyjają wykorzystaniu nowoczesnych instrumentów finansowania przedsięwzięć, takich jak partnerstwo publiczno-prywatne. W przypadku udanego zaimplementowania przyczyni się do rozwoju miasta, a mieszkańcom zapewni dostęp do usług publicznych na wyższym poziomie niż dotychczas.

Literatura

1. Antoniuk J. R., (2009), *Nowa Regulacja partnerstwa publiczno-prywatnego*, [w:] *Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument rozwoju zrównoważonego*, (red.) M. Urbaniec, P. Stec, S. Dolata, Wydawnictwo Akademii Polonijnej w Częstochowie, Częstochowa, s. 97-98.
2. Biskup R., Ganczar M., (2010), *Partnerstwo publiczno-prywatne – nowa formuła realizacji inwestycji publicznych*, [w:] *Planowanie inwestycji publicznych. Aspekty prawne, ekonomiczne i środowiskowe*, (red.) K. Giordano, R. Biskup, Wydawnictwo KUL, Lublin.
3. Grzesiok A., (2009), *Status prawny gminy w partnerstwie publiczno-prywatnym*, [w:] *Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument rozwoju zrównoważonego*, (red.) M. Urbaniec, P. Stec, S. Dolaty, Wydawnictwo Akademii Polonijnej w Częstochowie, Częstochowa.
4. Korczyński T., Kozłowska A., (2010), Kozłowski K., Mednis A., Nowaczek A., *Koncesja na roboty budowlane lub usługi a inne formy realizacji inwestycji publiczno-prywatnych*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa.
5. Szmał Z., (2010), *Wykorzystanie podmiotów prywatnych w realizacji zadań publicznych na przykładzie Zespołu Zakładów Opieki Zdrowotnej w Ostrzeszowie*, [w:] *Partnerstwo publiczno-prywatne w zarządzaniu publicznym*, (red.)

O. Lissowski, Wydawnictwo Uczelni Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej w Kaliszu, Kalisz.

Inne źródła

1. *Biuletyn partnerstwa publiczno-prywatnego*, B. Korbus, M. Wawrzyniak, A. Jędrzejewski, D. Gospodarczyk, 2011 nr 1, Warszawa, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, 2011.
2. *Koncepcja zintegrowanego produktu rekreacyjno-turystycznego (ZPR) dla terenów obustronnie przyległych do rzeki Bystrzycy na odcinku między zaporą na zbiorniku zemborzyckim a mostem na ul. Zamojskiej*, Smit & Smit Consulting, Kraków 2011.
3. *Partnerstwo publiczno-prywatne w samorządzie terytorialnym*, R. Cieślak, „Poradnik Samorządowca” 2011 nr 9, Warszawa, INFOR Ekspert sp. z o.o., 2011.
4. *PPP krok po kroku. Podręcznik o partnerstwie publiczno-prywatnym*, Opracowanie w ramach projektu „NOVUS – program rozwoju administracji samorządowej Warszawy, Poznania, Lublina, Elku i Łodzi”.
5. Uchwała nr 290/XVI/2011 Rady Miasta Lublin z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie uchwały budżetowej na rok 2012.
6. Załącznik nr 1 do Uchwały nr 291/XVI/2011 Rady Miasta Lublin z dnia 22 grudnia 2011 r. w sprawie wieloletniej prognozy finansowej.

Akty prawne

1. *Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym*, (Dz.U. 2009 nr 19 poz. 100 z późn. zm.).
2. *Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej*, (Dz.U. 1997 nr 9 poz. 43 z późn. zm.).
3. *Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*, (Dz.U. 1997 nr 115 poz. 7 z późn. zm.).
4. *Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i wolontariacie*, (Dz.U. 2003 nr 96 poz. 873 z późn. zm.).
5. *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, (Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240 z późn. zm.).
6. *Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym*, (Dz.U. 2005 nr 169 poz. 1420 z późn. zm.).
7. *Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*, (Dz.U. 2004 nr 19 poz. 177 z późn. zm.).

8. *Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi*, (Dz.U. 2009 nr 19 poz. 101 z późn. zm.).

Serwisy internetowe

1. Baza Projektów PPP, www.pppbaza.pl
2. Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Lublin, www.bip.lublin.eu
3. Centrum Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, www.centrum-ppp.pl
4. Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, www.ippp.pl
5. Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji „Bystrzyca”, www.mosir.lublin.pl
6. Ministerstwo Finansów, www.mf.gov.pl
7. Platforma PPP, www.ppp.gov.pl

Aktywność obywatelska – pojęcie, pomiar i jej wpływ na rozwój regionalny

Civic participation – concept, measurement and the influence on regional development

Wojciech Stypułkowski

Wydział Ekonomii i Zarządzania, Uniwersytet w Białymstoku

Streszczenie

Odpowiednie funkcjonowanie demokracji jest poważnym wyzwaniem we współczesnym świecie. Duży problem stanowi także odpowiednie zaangażowanie obywateli w życie publiczne oraz instytucje działające w przestrzeni pomiędzy jednostką a organami państwa. Aktywność obywatelska jest jednym z podstawowych czynników przemian rynkowych i społecznych. Jej wysoki poziom wpływa pozytywnie na rozwój regionalny poprzez większe zaangażowanie obywateli we sprawy regionu oraz poprzez obniżenie poziomu zachowań oportunistycznych. Aktywność obywatelska jest pojęciem trudnym do zmierzenia, niemniej jednak w pracy wskazano jeden z możliwych sposobów jego pomiaru. Wyniki analizy pokazują, iż największym poziomem aktywności obywatelskiej charakteryzuje się województwo mazowieckie, najmniejszym zaś województwo opolskie.

Summary

Proper functioning of democracy is a major challenge in the modern world. The big problem is the appropriate involvement of citizens in public life and institutions operating in the space between the individual and the state authorities. Active citizenship is a key factor in economic and social transformation. Its high level of positive impact on regional development through greater involvement of citizens in the affairs of the region and by lowering the level of opportunistic behavior. Civic participation is difficult to measure, but in the paper identified one of the possible ways of its measurement. Analysis results show that the greatest level of civic participation is in Mazovia voivodeship, the smallest one is in Opole voivodeship.

Słowa kluczowe: social capita, civic participation, regional development

Keywords: kapitał społeczny, aktywność obywatelska, rozwój regionalny

1. Wstęp

W sytuacji zmieniających się uwarunkowań społeczno-gospodarczych i postępującej globalizacji powstają nieznane dotąd rodzaje ryzyka i problemy. Powoduje to duże zmiany w istniejących strukturach społecznych oraz dezorientację jednostek i grup społecznych. Coraz większym wyzwaniem staje się odpowiednie funkcjonowanie demokracji, poprawa jej skuteczności i jakości oraz rozszerzanie zasięgu. Staje się to przedmiotem zainteresowania naukowców i praktyków życia społecznego szukających wpływających na demokrację czynników oraz nowych rozwiązań, które odpowiadałyby współczesnemu modelowi dobrze funkcjonującego państwa.

Jednym z mocno eksploatowanych w literaturze obszarów jest problem odpowiedniego zaangażowania obywateli w życie publiczne oraz instytucje działające w przestrzeni pomiędzy jednostką a aparatem państwowym. Do jego rozwiązania może posłużyć koncepcja kapitału społecznego. Jest to pojęcie z zakresu nauk społecznych, które zwraca uwagę na to, że państwo, województwo, powiat czy gmina nie stanowią tworów samych dla siebie, ale są jedynie sposobami organizacji, które mają służyć ludziom. Podnoszenie standardów i jakości życia mieszkańców powinno być celem działania instytucji na wszystkich poziomach organizacyjnych państwa. Rolę instytucji można więc określić jako służebną wobec potrzeb obywateli, a jednocześnie regulacyjno-mediacyjną – między tymi potrzebami oraz realnymi możliwościami ich realizacji.

Pojęcie kapitału społecznego przypomina również, że państwo i jego instytucje nie mają do czynienia z szeregiem jednostek, ale z reprezentantami społeczności lokalnych. Społeczności te istnieją na różnych poziomach, a społeczność województwa czy państwa stanowi natomiast zbiór nie tyle jednostek, ale takich właśnie społeczności lokalnych. To właśnie z punktu widzenia efektywności i tempa rozwoju społeczno-gospodarczego na podstawowym poziomie ważna jest skala zaangażowania obywatelskiego i poziom aktywności mieszkańców¹.

2. Pojęcie i aspekty aktywności obywatelskiej

Odpowiednie zaangażowanie na poziomie obywatelskim jest szczególnie istotne w państwach i społeczeństwach, które przechodziły transformację systemową. Według T. Zaryckiego komunizm narzucał w Polsce organizacje społeczne niezakorzenione w normach i wartościach rodzimego kapitału społecznego. Powodowało to konflikt pomiędzy wymiarem społecznego zakorzenienia, a wymiarem autonomii, wskutek czego działające formalne struktury nie posiadały legitymizacji w znacznej części społeczności. Do dziś sformalizowane instytucje

¹ B. Tuziak, *Kapitał społeczny lokalnych wspólnot samorządowych* [w:] M. G. Woźniak (red.), *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Kapitał ludzki i intelektualny*, Uniwersytet Rzeszowski, Katedra Teorii Ekonomii, Zeszyt Nr 9, Rzeszów 2006, s. 497.

postrzegane są jako należące do świata obcego strukturom społecznym niskiego szczebla, zaś nieufność do formalnych struktur społecznych, w szczególności do instytucji publicznych, nawet do wybieranych bezpośrednio przedstawicieli powoduje negatywne do nich nastawienie². To właśnie aktywność obywatelska jest jednym z podstawowych czynników przemian rynkowych i społecznych. Jest ona elementem kształtowania afirmatywnych postaw wobec zmian systemowych³. Wspólnoty obywatelskie tworzone przez osoby, które realizują wspólny cel i dążą do osiągnięcia dobra wspólnego, kierują się zasadami równości i sprawiedliwości. Zasady te, zgodnie z zasadami subsydiarności, gwarantują jednostkom i społeczeństwom podmiotowość, nie eliminując przy tym wsparcia ze strony państwa. Należy się zgodzić ze stanowiskiem H. Izdebskiego, iż zasada subsydiarności prowadzi do uspołecznienia państwa poprzez upodmiotowienie obywateli⁴. Dzięki obecności kapitału społecznego struktury organizacyjne, w ramach których funkcjonują i rządzą się nowoczesne społeczeństwa, mogą działać w pełni efektywnie.

Jedną z najpełniejszych i najtrafniejszych definicji aktywności obywatelskiej przedstawiło Australian Bureau of Statistic: według niej aktywność obywatelska to realizowanie działań odzwierciedlających interesy i zaangażowanie w zarządzanie (*governance*) oraz demokrację takie jak członkostwo w partiach politycznych i związkach zawodowych (stowarzyszeniach zawodowych), pełnienie funkcji w klubach i stowarzyszeniach, kontaktowanie się z parlamentarzystami oraz uczęszczanie na zebrania i konsultacje społeczne⁵. Z kolei według T. Healy'ego pojęcie to obejmuje szereg elementów, takich jak: głosowanie w wyborach, udział w grupach obywatelskich i partiach politycznych, postrzeganie sąsiedztwa i usług lokalnych oraz zaufanie do instytucji lokalnych i krajowych⁶, przy czym Healy używa w stosunku do tego obszaru, określenia *uczestnictwo polityczne (political participation)*.

Uwypuklanie aspektu aktywności obywatelskiej jako głównego wymiaru kapitału społecznego jest charakterystyczne dla podejścia instytucjonalnego. Obywatelskie zaangażowanie i społeczeństwo obywatelskie stanowią produkt politycznego,

² T. Zarycki, *Dwa wymiary kapitału społecznego w kontekście polskim*, „Pomorski Przegląd Gospodarczy” nr 2/2008, s. 50.

³ M. Gagacka, *Kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego po reformie systemu administracji w świetle badań empirycznych*, [w:] A. Piekara (red.), *Cele i skuteczność reformy administracji publicznej w RP w latach 1999-2001*, Uniwersytet Warszawski, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, Warszawa 2003, s. 325.

⁴ H. Izdebski, *Z dziejów terminu społeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Prawo i ład społeczny. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Annie Turskiej*, Wydawnictwo Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2000, s. 379.

⁵ *Measuring Social Capital. An Australian Framework and Indicators*, Australian Bureau of Statistic, Canberra 2004, s. 50.

⁶ N. Zukewich, D. Norris, *National Experiences and International Harmonization in Social Capital Measurement: A Beginning*, Paper presented at The Meeting of the Siena Group in Helsinki, February 9-11, 2005, <http://www.stat.fi/sienagroup2005/douglas1.pdf>, data pobrania: 2011-11-20.

prawnego i instytucjonalnego środowiska, a potencjał grup społecznych do współpracy o osiągnięcia kolektywnych celów zależy od jakości instytucji formalnych regulujących aktywność tych grup⁷. Przy czym należy zauważyć, iż istnieją dwie wersje podejścia instytucjonalnego do kapitału społecznego. Pierwsza z nich dowodzi, iż instytucje społeczeństwa obywatelskiego są na tyle aktywne, na ile zachęca je do tego państwo. Druga wersja, nazywana również rządowym kapitałem społecznym, utożsamia go z jakością politycznych, prawnych i ekonomicznych instytucji. Przy prezentowaniu takiego stanowiska następuje odwołanie do rządów prawa, wolności obywatelskich, jakości biurokracji, które związane ze zgeneralizowanym zaufaniem pozytywnie wpływają na wzrost gospodarczy i dobrobyt społeczny⁸.

Pomimo iż wielu autorów koncentruje się na terminie „aktywność polityczna” jako głównym wyróżniku tego aspektu kapitału społecznego⁹, to jednak wydaje się, że właściwszym terminem jest „zaangażowanie obywatelskie”, czy też „aktywność obywatelska”¹⁰. Jego użycie pozwala na rozpatrywanie tego wymiaru kapitału społecznego również w kontekście postrzegania państwa jako dobra wspólnego, nie ograniczając tego wymiaru li tylko do uczestnictwa w działalności strictly politycznej i chodzenia na wybory.

Aktywność obywatelska jest definiowana jako odrębny wymiar kapitału społecznego, niezależnie od uczestnictwa w życiu społecznym i sieciach społecznych, ponieważ łączy zaufanie do niektórych aspektów uczestnictwa w życiu politycznym. Co prawda mogą występować pewne zbieżne obszary w definiowaniu pojęć aktywności obywatelskiej oraz uczestnictwa w życiu społecznym¹¹. Na przykład zorganizowane grupy o naturze strictly politycznej lub obywatelskiej mogą być również brane pod uwagę przy analizie pomiaru uczestnictwa w życiu społecznym. W wielu opracowaniach, w tym w większości polskich, częstym jest łączne traktowanie aktywności obywatelskiej i uczestnictwa ludzi w organizacjach społecznych jako jednego wymiaru kapitału społecznego. Wynika to z tego, iż w pol-

⁷ T. Kaźmierczak, *Kapitał społeczny a rozwój społeczno-ekonomiczny – przegląd podejść*, [w:] T. Kaźmierczak, M. Rymśa (red.), *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007, s. 60.

⁸ Zob. m.in. S. Knack, P. Keefer, *Does social capital have an economic payoff? A cross-country investigation*, „Quarterly Journal of Economics”, 1997, 112 (4), S. Ahn, P. Hemmings, *Policy influences on Economic Growth in OECD Countries: An Evaluation of the Evidence*, OECD Economics Department Working Paper, No. 246, OECD Paris, 2000, s. 51.

⁹ Zob. m.in. B. Czepil i M. Filipowicz *Płynąc pod prąd, czyli krytyka kapitału społecznego*, [w:] M. S. Szczepański, A. Śliz (red.), *Kapitały: ludzie i instytucje. Studia i szkice socjologiczne*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Nauk Społecznych w Tychach, Uniwersytet Opolski, Tychy-Opole 2006, s. 68; T. Healy *Measurement of Social Capital at International Level*, OECD, Paris 2001.

¹⁰ Według T. Kaźmierczaka zamiennie używane mogą być terminy „partycypacja publiczna”, „partycypacja wertykalna”, „zarządzanie partycypacyjne”, T. Kaźmierczak, *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, [w:] A. Olech (red.), *Partycypacja publiczna. o uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 84.

¹¹ T. Healy, *The Measurement...*, op. cit., s. 5.

skiej literaturze często pod pojęciem partycypacji obywatelskiej używane jest pojęcie partycypacji społecznej¹².

Problem ten wynika z przekonania ugruntowanego przez R. Putnama¹³, iż wszelka aktywność obywatelska jest korzystna dla demokracji, a kapitał społeczny – rozpatrywany przede wszystkim w kontekście działań obywatelskich. R. Putnam podkreśla wiodącą rolę kapitału społecznego typu pomostowego jako bardziej funkcjonalnego dla szerszego społeczeństwa ze względu na pozytywne konsekwencje działań międzygrupowych. Prezentując wskaźniki pomostowego kapitału społecznego koncentruje się na jego dwóch aspektach¹⁴. Pierwszy z nich dotyczy występowania grup o charakterze formalnym oraz liczebności ich członków, drugi zaś odnosi się do partycypacji politycznej. Należy zgodzić się ze stanowiskiem B. Czepila i M. Filipowicza, iż w takim rozumieniu kapitał społeczny jest połączeniem zjawisk o różnej podstawie ontologicznej, lecz wspólnym mianowniku ideologicznym¹⁵. Wskaźniki proponowane przez Putnama sprowadzają się w istocie do takich zagadnień jak: aktywność obywatelska zarówno społeczna, jak i indywidualna oraz aktywność polityczna¹⁶.

Dlatego też w opisywanym powszechnie aspekcie formalno-obywatelskim kapitału społecznego¹⁷ można wyodrębnić z jednej strony poziom społeczny, zarówno grupowy (występowanie organizacji, czy stowarzyszeń) jak i nominalny (uczestnictwo w poszczególnych organizacjach). Przy czym należy zauważyć, iż społeczną aktywność można podzielić na formalną (posiadanie formalnego potwierdzenia danej organizacji) oraz żywiołową (spontaniczną). Drugą stroną aspektu formalno-obywatelskiego kapitału społecznego jest aktywność polityczna i obywatelska aktywność indywidualna, która obejmuje członkostwo w partiach politycznych, start w wyborach, uczestnictwo w wyborach, uczęszczanie na zebrania społeczne, itp.

Typologię tego podziału zaprezentowali B. Czepil i M. Filipowicz podając przy tym przykłady działań mieszczących się w konkretnych formach (tabela 1).

¹² T. Kaźmierczak, *Partycypacja...*, op. cit., s. 84.

¹³ Za takim ujmowaniem kapitału społecznego przemawia sam tytuł jednego z podstawowych opracowań R. Putnama dotyczących tej materii, tj. *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Wyd. Znak, Kraków 1995.

¹⁴ R. Putnam, *Demokracja...*, op. cit., s. 125.

¹⁵ B. Czepil, M. Filipowicz, *Płynąc pod...*, op. cit., s. 69.

¹⁶ P. Gliński, H. Palska, *Cztery wymiary społecznej aktywności obywatelskiej*, [w:] H. Romański, A. Rychard (red.), *Elementy nowego ładu*, IFiS, Warszawa 1997, s. 365-366.

¹⁷ Zob. m.in. M. Herbst, *Wpływ kapitału ludzkiego i społecznego na (krótkookresowy) wzrost gospodarczy w polskich podregionach*, [w:] M. Herbst (red.) *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój regionalny*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2007; *Kapitał społeczny w powiecie tczewskim. Raport z badania*, Zespół Pracowni Badań nad Kapitałem Społecznym przy Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009.

Tabela 1. Formy działań w ramach kapitału społecznego

	Grupowe		Indywidualne	
	formalne	żywiłowe	formalne	żywiłowe
Społeczne	A	B	C	D
Polityczne	E	F	G	H

Źródło: B. Czepil, M. Filipowicz, *Płynąc pod prąd, czyli krytyka kapitału społecznego*, [w:] M. S. Szczepański, A. Śliz (red.), *Kapitały: ludzie i instytucje. Studia i szkice socjologiczne*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Nauk Społecznych w Tychach, Uniwersytet Opolski, Tychy-Opole 2006

Przykłady działań:

- A – występowanie stowarzyszeń i organizacji pozarządowych,
- B – samoorganizacja mieszkańców w celu rozwiązania lokalnego problemu,
- C – uczestnictwo w organizacji pozarządowej,
- D – wolontariat,
- E – lokalna działalność partii politycznej
- F – nieformalizowana partycypacja polityczna, np. demonstracja,
- G – pełnienie funkcji w samorządzie,
- H – uczestnictwo w wyborach

Wydaje się więc istotnym rozdzielenie tych dwóch aspektów kapitału społecznego. Z jednej strony bowiem istnieje wspólna podstawa ich ujmowania, jakim jest szeroko pojęta obywatelskość. Z drugiej jednak aspekty te dotyczą różnych sfer działalności ludzi. Działalność w organizacjach społecznych nie musi przekładać się na zaangażowanie polityczne, jak również powszechny udział w wyborach na danym terytorium nie musi świadczyć o istniejącej dużej liczbie organizacji pozarządowych, stowarzyszeń, itd. Co więcej możliwe są sytuacje, kiedy omawiane dwa wymiary kapitału społecznego będą stały względem siebie w sprzeczności, np. pomimo demokratycznego wyboru władz publicznych nie będzie realizowała ona ważnego interesu społecznego i koniecznym będzie utworzenie oddolnej inicjatywy obywatelskiej w celu rozwiązania zaistniałej sytuacji. Problemem nakładającym się na to jest również odpowiednie zaufanie, które może różnie się kształtować w zależności od danego aspektu. Zaufanie w kierunku pionowym „obywatele – władza” nie jest warunkiem koniecznym do samoorganizacji i powstania odpowiedniego kapitału społecznego na określonym terytorium, choć temu sprzyja i może być dobrym bodźcem. Zaś zaufanie horyzontalne jest nieodzowne dla właściwego i sprawnego działania grupowego.

3. Wpływ aktywności obywatelskiej na gospodarkę i rozwój regionalny

Aspekt formalny aktywności obywatelskiej rozumiany jako ustroj polityczny, normy prawne, system sądownictwa w istotny sposób określa charakter systemu ekonomicznego, wpływając tym samym na możliwości rozwojowe danej gospodarki. Niewątpliwie formalne, nierynkowe instytucje stanowią w istocie pewną formę kapitału umożliwiającą jednostkom i przedsiębiorstwom bardziej efektywne działania. Określenie tego kapitału terminem społeczny oznacza, iż jego dysponentem jest społeczeństwo jako całość i powinien być on traktowany jako dobro wspólne. Relacje pomiędzy podmiotami, będące podstawą zakorzenienia kapitału społecznego według J. Colemana, są uwarunkowane przez formalne i nieformalne instytucje właściwe dla danej społeczności. Biorąc pod uwagę sposób jego wytwarzania i wykorzystywania można stwierdzić, iż kapitał społeczny jest wypadkową spontanicznej aktywności społecznej oraz świadomych decyzji inwestycyjnych podejmowanych przez władze różnych szczebli¹⁸. Jest to spowodowane tym, że rząd (w mniejszym stopniu władze lokalne) może wpływać na kształt relacji pomiędzy podmiotami w gospodarce poprzez stanowienie i egzekwowanie prawa, w tym prawa dotyczącego umów i struktury własności.

Cały system instytucjonalny przejawia się w gospodarce w bardzo zróżnicowanych formach, przy czym najbardziej rozpowszechniony jest jego podział na instytucje formalne i nieformalne. Pierwsze z nich są tworzone świadomie i obejmują spisane reguły przeważnie w postaci systemu prawnego. Instytucje formalne określają charakter systemu gospodarczego i politycznego¹⁹. Do drugich można zaliczyć m.in. normy moralności, religię, które powstają w sposób spontaniczny i są produktem długotrwałego procesu kulturowego i historycznego. Są one z reguły trwalsze od formalnych, lecz również z czasem ulegają przeobrażeniom, które umożliwiają zaspokajanie nowych potrzeb ludzkich lub też wykorzystanie nowych możliwości²⁰.

System instytucjonalny określa ramy dopuszczalnych zachowań podmiotów w gospodarce, a więc pośrednio określa on możliwości wytwórcze gospodarki. Ponieważ system ten ulega dostosowaniu do zmieniającego się otoczenia konieczne jest, aby proces ten podlegał jasnym regułom gry. Rolą państwa jest zmniejszenie niepewności gospodarowania poprzez utworzenie odpowiednich reguł. Do oceny funkcjonowania sfery publicznej przydatne jest pojęcie *governance*, które

¹⁸ Por. M. Warner, *Building Social Capital: the Role of Local Government*, "The Journal of Socio-Economics", 2001, nr 30, s. 188-189.

¹⁹ K. Kostro, *Nieformalne instytucje w życiu gospodarczym*, „Studia Ekonomiczne”, 2004, nr 1-2, s. 74.

²⁰ M. Lissowska, *Sfera instytucjonalna jako endogeniczny czynnik dynamiki gospodarczej*, Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych SGH, Zeszyt nr 9/2001, Warszawa 2001, s. 27.

w odniesieniu do roli państwa można rozumieć jako sposób rządzenia. Zdaniem Capmosa i Nugenta przejawy dobrego rządzenia to²¹:

- poddawanie publicznej ocenie działań podejmowanych przez władzę wykonawczą,
- skuteczność działania administracji państwowej, w tym zdolność do adaptacji do zmieniających się potrzeb,
- dostosowanie systemu prawnego do istniejących warunków gospodarczych,
- otwartość i przejrzystość procesu podejmowania decyzji,
- umożliwienie aktywnego uczestnictwa obywateli w życiu publicznym poprzez rozbudowę instytucji społeczeństwa obywatelskiego.

Występujące w każdej gospodarce i społeczeństwie struktury, które tworzą system norm i reguł działania ich podmiotów, obejmują porządek prawny i jego składniki oraz zwyczaje, konwenanse i nakazy moralne. Obok takiego systemu instytucjonalnego wyróżnia się organizacje, czyli zespoły jednostek, które są związane wspólnymi celami. Według D. Northa jeżeli instytucje traktowane są jako reguły gry społecznej, to organizacje i ich uczestnicy można uważać za graczy²². Zalicza się do nich podmioty o charakterze politycznym (partie polityczne, parlament, związki zawodowe), gospodarczym (przedsiębiorstwa, związki zawodowe, spółdzielnie), społecznym (kościół, kluby, związki sportowe) i edukacyjnym (szkoły i ośrodki doskonalenia zawodowego)²³.

Należy podkreślić, iż największą rolę w każdej gospodarce tworzy państwo łącznie z całością stosowanych polityk oraz funkcjonującymi w niej rozwiązaniami prawnymi. Przy czym pełniąc rolę regulacyjną państwo posiada następujące funkcje²⁴:

- tworzenie instytucjonalno-prawnych podstaw działania rynku,
- dążenie do makroekonomicznej stabilizacji gospodarki,
- inspirowanie i korygowanie wyrażanych przez rynek kierunków alokacji zasobów,
- opracowanie programów obejmujących metody i narzędzia redystrybucji dochodów.

Pomimo posiadanej władczej roli wobec gospodarki państwo nie powinno zastępować rynku w jego funkcji alokacyjnej i koordynacyjnej, lecz przede wszystkim ma za zadanie tworzyć odpowiednie ramy prawne działalności gospodarczej,

²¹ N. Campos, J. B. Nugent, *Development Performance and the Institutions of Governance: Evidence from East Asia and Latin America*, "World Development" 27 (3), 1999, s. 439-452.

²² A. Hira, R. Hira, *The New Institutionalism: Contradictory Notions of Change*, „American Journal of Economics & Sociology” 2000 Vol. 59, issue 2, s. 268-269.

²³ E. Gruszewska, *Instytucjonalne uwarunkowania wzrostu gospodarczego*, „Optimum – Studia Ekonomiczne” 2004, nr 1, s. 27.

²⁴ J. Przybysz, J. Sauć, *Kapitał społeczny. Szkice socjologiczno-ekonomiczne*, Wyd. Politechniki Poznańskiej, Poznań 2004, s. 59.

minimalizować skutki zawodności rynku, ograniczać zakres negatywnych efektów zewnętrznych i wspierać dodatnie wpływy efektów zewnętrznych²⁵.

System instytucjonalny jako jeden z przejawów aktywności obywatelskiej wpływa na zachowania jednostek starając się eliminować działania niepożądane. Często też, zwłaszcza w społecznościach przechodzących transformację, nie funkcjonuje pojęcie dobra wspólnego, które jest kluczem do budowy nowoczesnej wspólnoty obywatelskiej²⁶. Jednostki utożsamiające się z daną społecznością starają się wpływać na kształt i sposób jej funkcjonowania. U podstaw koncepcji kapitału społecznego leży przekonanie, iż takie zaangażowanie przynosi korzyści zarówno grupie, jak i jednostkom. Kapitał społeczny pełni tu podstawową rolę w odniesieniu do:

- redukowania kosztów transakcyjnych, co jest związane z formalnymi mechanizmami koordynacji,
- eliminowania oportunistycznych zachowań w gospodarce, co przejawia się w takich zjawiskach jak: pogoń za rentą oraz w tzw. jeździe na gapę (*free riding*).

Koordynacja działań pewnej grupy ludzi pozbawiona kapitału społecznego wymaga zwykle ponoszenia dużych wydatków związanych z kosztami transakcji, np. kosztami obsługi sądowej, negocjacji i kontroli. Brak kapitału społecznego zwiększa prawdopodobieństwo, iż jeden z uczestników transakcji handlowej będzie starał się wykorzystać wieloznaczności postanowień kontraktowych. Takie zachowanie możemy nazwać oportunistycznym. Według O. Williamsona oportunizm to dążenie do realizacji własnego interesu w sposób przebiegły²⁷. Przejawia się on w świadomym podejmowaniu wysiłków w celu zniekształcenia, bądź zatajenia informacji, czy też własnych zamiarów, co wprowadza innych uczestników transakcji w błąd. W efekcie powstaje swoista asymetria informacyjna, powodując skomplikowanie procesu decyzyjnego, zmniejszenie efektywności wymiany oraz jej ograniczenie.

Nieprzestrzeganie przyjętych norm oraz zachowania oportunistyczne są źródłami niepewności w działalności gospodarczej. Niepewność ta może zostać ograniczona, bądź też wyeliminowana na dwa sposoby: poprzez dokładne sprawdzanie przebiegu transakcji lub też poprzez podniesienie poziomu kapitału społecznego. W przypadku, gdy w wymianę handlową zaangażowane są osoby otwarte, godne zaufania i uczciwe w swoich staraniach o realizację indywidualnych korzyści, wówczas nie jest konieczne użycie środków instytucjonalnych oraz

²⁵ R. Rapacki, *Możliwości przyspieszenia wzrostu gospodarczego*, „Ekonomista”, 2002, nr 4.

²⁶ T. Zarycki, *Dwa wymiary...*, op. cit., s. 50.

²⁷ O. Williamson, *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 60.

ewentualna interwencja. To kapitał społeczny zastępuje inne nakłady dokonywane na zmniejszanie niepewności w działalności gospodarczej²⁸.

Kapitał społeczny niewątpliwie przyczynia się do ograniczenia kosztów transakcyjnych w gospodarce. Według R. Coase mechanizm cenowy jest kosztowny w użyciu. Dlatego też wymiana rynkowa napotyka pewne trudności, które możemy porównać do tarcia w układach fizycznych. Związane jest to z tym, iż jej prowadzenie rodzi koszty związane z pozyskaniem informacji, czy też koordynacją wykonania danej transakcji. Podmioty, działając na nieprzejrystym rynku w warunkach niepewności, przy niepełnej informacji i ograniczonej racjonalności, nie są w pełni efektywne, co wynika właśnie z ograniczonej wiedzy o skłonności do popełniania błędów²⁹. Powstanie kosztów transakcyjnych jest wynikiem tej nieefektywności. Koszty transakcyjne ujmuje się również jako koszty ustanowienia i ochrony praw własności, czy też koszty związane z transferem tych praw.

Dlatego też koszty transakcyjne możemy podzielić na występujące przed i po zawarciu danej transakcji. Te pierwsze nazywamy *ex ante*, a te drugie *ex post*. Koszty *ex ante* to koszty związane z przygotowaniem transakcji np.: koszty projektowania, negocjowania i zabezpieczania zawieranych umów czy też koszty negocjacji społecznych³⁰. Koszty *ex post* to koszty nadzorowania i realizacji umów np.: koszty usuwania błędnych decyzji czy też koszty kaucji. Należy pamiętać, że oba wymienione typy kosztów transakcyjnych są współzależne wobec siebie i trzeba je analizować razem. Koszty transakcyjne zależą w dużej mierze od otoczenia instytucjonalnego, im większa biurokracja i korupcja tym są one większe. Szczególnie istotne jest to w regionach, gdzie sprzyjający klimat dla przedsiębiorczości i ułatwienia administracyjne mogą być decydującymi czynnikami przyciągającymi inwestorów zewnętrznych, a także pobudzać rozwój lokalny.

Z punktu widzenia efektywności gospodarowania i rozwoju gospodarczego istotnym jest, aby koszty transakcyjne były jak najmniejsze. Kluczową rolę może odegrać w tym procesie kapitał społeczny. Może pełnić on rolę „smaru”, który niweluje tarcia w systemie ekonomicznym w znacznym stopniu niwelując nieefektywność. Przy dużym poziomie zaufania nie opłaca się ludziom łamać zawartych porozumień, gęsta sieć powiązań może w znacznym stopniu zmniejszyć koszty uzyskania informacji na temat partnera handlowego, normy moralne pomagają zredukować oportunistów osób zaangażowanych w wymianę. Według A. Matysiaka bez odpowiedniego klimatu zaufania równowaga społeczno-ekonomiczna kształ-

²⁸ B. Sławecki, *Kapitał społeczny organizacji a koszty transakcyjne* [w:] H. Januszek, (red.), *Kapitał społeczny we wspólnotach*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2005, s. 326-327.

²⁹ M. Ząbkowicz, *Współczesną ekonomia instytucjonalna wobec głównego nurtu*, „Ekonomista” 2003, nr 6, s. 810.

³⁰ Z. Staniek, *Uwarunkowania i wyznaczniki efektywności systemu instytucjonalnego* [w:] W. Pacheco (red.), *Szkice ze współczesnej teorii ekonomii*, SGH, Warszawa 2005.

tuje się na poziomie odbiegającym od poziomu optymalnego w sensie Pareto³¹. Szczególnie wyraźnie widać to na przykładzie regionalnym, gdzie wytworzenie sieci powiązań z wysokim wewnętrznym zaufaniem nie tylko zmniejsza wysokość kosztów transakcyjnych, ale również ułatwia wymianę wiedzy i doświadczeń.

Pogoń za rentą (*rent seeking*) to inny z przejawów zachowań oportunistycznych. Terminem tym określa się najczęściej wszelkie działania polegające na oddziaływaniu na politykę gospodarczą, legislacyjną, itd., w celu osiągnięcia korzyści kosztem innych jednostek lub grup³². Rentę można uzyskać na dwa sposoby³³: prowadząc w efektywny sposób, który zapewnia nadwyżkę przychodów nad kosztami lub też poprzez działalność w sferze publicznej, zmierzającą do uzyskania transferu dochodów od konsumentów w wyniku zabiegów politycznych, bądź też bezpośrednio ze środków budżetowych.

Pierwszy sposób uzyskania dochodów z renty jest uznawany za naturalny, gdyż jest wynikiem racjonalnego postępowania podmiotów, dążących do maksymalizacji użyteczności³⁴. W warunkach konkurencji doskonałej sposób ten nie występuje, ponieważ przy efektywnej alokacji zasobów na rynku zyski przedsiębiorstwa kształtują się na poziomie normalnym, który pokrywa przeciętne koszty całkowite. Możliwość uzyskania renty stanowi bodziec do szukania najkorzystniejszej alokacji zasobów. Na koszt alternatywny zasobów czynników produkcji, a więc rozmiar renty, wpływają:

- różnice jakości różnic jednostek danego zasobu,
- różnice lokalizacji,
- różnice ilości bogactw naturalnych.

Jednakże należy zdawać sobie sprawę, iż poszukiwanie renty przez przedsiębiorców działających na rynkach wolnokonkurencyjnych jest działaniem korzystnym społecznie, dzięki obniżaniu kosztów, dostosowywaniu struktury produkcji do popytu, czy też wdrażaniu innowacji.

Drugi rodzaj pogoni za rentą jest uznawany za źródło sztuczne. Jego przykładem jawi się renta monopolowa, zazwyczaj będąca wynikiem decyzji biurokratycznych, prawnych, czy też politycznych. Należy przy tym zauważyć, iż istnienie monopolu przynosi, oprócz indywidualnego, również straty ze społecznego punktu widzenia. Producenci bowiem w dążeniu do osiągnięcia pozycji monopolisty angażują środki, których koszt alternatywny należy dodać do społecznych kosztów monopolu, albowiem nie służą one zwiększeniu dobrobytu i ulegają mar-

³¹ A. Matysiak, *Wpływ kapitału społecznego na mechanizm rynkowy*, „Ekonomista” 2000, nr 4, s. 518.

³² J. M. Gwartney, R. E. Wagner, *Public Choice and the Conduct of Representative Government*, [w:] J. M. Gwartney, R. E. Wagner (red.), *Public Choice and Institutional Economics*, JAI Press 1988, s. 22.

³³ J. Wilkin, *Teoria wyboru publicznego – homo oeconomicus w sferze polityki*, [w:] J. Wilkin (red.), *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005, s. 25.

³⁴ M. Boldric, D. K. Levine, *Rent-seeking and Innovation*, „Journal of Monetary Economics”, 2004, nr 51, s. 128.

notrawieniu ze społecznego punktu widzenia³⁵. Jednostki i grupy interesu przeciwdziałają konkurencji przez zmonopolizowanie lub też korzystając z odpowiedniego działania państwa poprzez ochronę protekcyjną i ustanowienie dodatkowych barier wejścia na rynek. Do pogoni za rentą można zaliczyć również walkę, za pomocą różnych metod, o udział w wydatkach publicznych, uzyskiwanie preferencyjnych podatków, itp. Pogon za rentą oprócz negatywnych rezultatów w postaci monopolu powoduje również powstawanie strat społecznych z tytułu wykorzystania zasobów do przechwycenia transferów: utrzymywania się poziomu produkcji poniżej możliwości produkcyjnych danego kraju, czy też regionu: rozwarstwienia dochodów: zdeformowania podstawowych parametrów ekonomicznych: degeneracji struktur instytucjonalnych państwa i gospodarki³⁶. Szczególnie istotne jest to na poziomie regionalnym i lokalnym, gdzie uzyskanie w sposób sztuczny pozycji monopolistycznej szczególnie negatywnie wpływa na postrzeganie władztwa publicznego, skutkując obniżeniem zaufania do instytucji formalnych.

Przeciwdziałanie negatywnym skutkom pogoni za rentą jest utrudnione w sytuacji braku kapitału społecznego. Zgodnie z teorią wyboru publicznego działalność organów państwa takich jak parlament nie jest odpowiednią przeciwwagą w stosunku do działania grup interesów. Klasa polityczna i biurokracja raczej będą konkurować ze sobą o udział w rentie związanej z monopolem niż podejmować działania mające ją wyeliminować. Dlatego też będą bardziej skłonni wychodzić naprzeciw oczekiwaniom grup interesów i dążyć do zwiększenia regulacji³⁷. Ograniczenie takiego zjawiska mogą zapewnić działania, które wzmacniają rolę zaangażowania obywatelskiego. Jest ono niejako jednym z najlepszych mechanizmów kontrolujących patologiczne przejawy pogoni za rentą, zwłaszcza korupcji. Dużą rolę odgrywa również jakość aktywności obywatelskiej. Uczestniczenie w wyborach i kształtowanie klasy rządzącej zależy w dużej mierze od świadomości obywateli. Ponadto interesowanie się sprawami lokalnymi, poprawa przepływu informacji w gospodarce i społeczeństwie sprzyja przejrzystości funkcjonowania organów publicznych oraz wzrostowi partycypacji społecznej w rządzeniu. Zaangażowanie obywateli w sprawy lokalne i regionalne oraz wywieranie presji mają większe szanse powodzenia na tym poziomie, w porównaniu z poziomem krajowym.

Wysoki poziom kapitału społecznego pozwala również na zniwelowanie efektu gapowicza. Występuje on, gdy podmiot korzysta z działalności osób trzecich, samemu nie ponosząc żadnych kosztów. Zjawisko to jest szczególnie szkodliwe, kiedy korzyści tego typu są znaczne, może to bowiem zniechęcać osoby prowa-

³⁵ Zob. M. Raczyński, *Pogon za rentą a transformacja systemowa w Polsce*, „Ekonomista” 1998, nr 2-3, s. 211-212.

³⁶ J. Wilkin, *Pogon za rentą przy pomocy mechanizmów politycznych*, [w:] J. Wilkin (red.), *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2005, s. 216-217.

³⁷ S. Sztaba, *Aktywne poszukiwanie renty. Teoria. Przykłady historyczne. Przejawy w polskiej gospodarce lat dziewięćdziesiątych*, Monografie i Opracowania nr 501, SGH, Warszawa 2002, s. 37-39.

dzące określoną działalność do jej kontynuowania³⁸. Osoby starające się wykorzystać pewne zobowiązania społeczności i nie uczestniczyć w ich realizacji stają się społecznie napiętnowane. Ponadto zwiększone zaufanie względem innych powoduje, iż niesprawdzone jest ponoszenie kosztów za korzystanie z dóbr wspólnych.

Jednym z kluczy do rozwiązywania problemów gospodarczego opóźnienia jest niewątpliwie uruchomienie mechanizmów rozwoju regionalnego i lokalnego. Jest to niezwykle trudne bez sprawnych mechanizmów instytucjonalnych oraz wypracowanych metod kolektywnego działania, które generują lokalne mechanizmy rozwojowe. Aktywność obywatelska stwarza możliwości konstruowania strategii rozwojowych opartych na kapitale społecznym. Sprzyjać temu służy również eliminacja zachowań oportunistycznych: pogoni za rentą, problemu gapowicza, czy też obniżenie kosztów transakcyjnych. Znacznie aktywności obywatelskiej jest tym większe, im mniejsza jest dostępność innych typów kapitału. Nie są one wówczas marnotrawione na zabezpieczanie transakcji, czy też sprawdzanie kontrahentów.

Strategie rozwojowe oparte na kapitale społecznym wymagają współdziałania państwa i władz regionalnych oraz grup obywatelskich, gdyż inicjatywy odgórne bez osadzenia w społecznościach nie dadzą oczekiwanego impulsu prorozwojowego. Duże znaczenie odgrywa tu zasada rządów prawa, co oznacza przestrzeganie przez podmioty gospodarcze przyjętych reguł gry ekonomicznej, poszanowanie praw własności i rzetelne wywiązywanie się z kontraktów. Skuteczna ochrona uprawnień własnościowych przyczynia się do zwiększenia efektywności w kwestii alokacji, gdyż stwarza bodźce do inwestowania. Istotnym również jest fakt istnienia sprawnego systemu egzekwowania umów w gospodarce. Wzmacnia on istniejące instytucje nieformalne, dzięki czemu wysokość kosztów transakcyjnych może ulec dalszemu obniżeniu. Zasadne przy tym jest, aby traktować powyższe zasady w kategorii kapitału, gdyż przyczyniają się do uzyskania większej nadwyżki ekonomicznej. Z drugiej strony rzecz ujmując, bez istnienia odpowiednich unormowań prawnych i zabezpieczenia praw własności i kontraktów dochodziłoby do niekorzystnych ekonomicznie zjawisk, takich jak korupcja, czy też powiększania się szarej strefy.

4. Problematyka pomiaru aktywności obywatelskiej

Wzrost zainteresowania problematyką kapitału społecznego i rolę aktywności obywatelskiej w jego budowaniu sprawia, że dokonywanych jest wiele badań poświęconych tej tematyce. Pekursorem badań w tym obszarze był R. Putnam, który w swoim podstawowym dziele dotyczącym kapitału społecznego bezpośrednio odniósł się do aktywności obywatelskiej. W książce *„Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech”* napisanej wspólnie z R. Leonardim

³⁸ P. Gołędzinowski, *Wpływ regulacji systemu bankowego na jego efektywność*, „Materiały i studia”, zeszyt 235, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2009, s. 10.

i R. Nanettim stawia on sobie za cel wyjaśnienie różnic w obserwowanej sprawności instytucji samorządowych we włoskich regionach³⁹. Putnam zwraca uwagę na istniejący związek pomiędzy poziomem rozwoju gospodarczego, a poziomem sprawności instytucjonalnej. Według autora czynnikiem, który bezpośrednio wpływa na takie powiązania jest kapitał społeczny. Charakterystyczną cechą opracowania jest to, iż Putnam rzadko posługuje się terminem „kapitału społecznego”, a raczej stosuje termin „regionalna wspólnota obywatelska”. Co więcej interesuje go bardziej obywatelskość regionów, niż istniejące w nim powiązania.

Wyznacznikami wspomnianej powyżej obywatelskości jest zaangażowanie społeczne i polityczne. To drugie mierzone jest za pomocą uczestnictwa w wyborach, niewielkiego udziału głosowania preferencyjnego⁴⁰ oraz czytelnictwo gazet. Wyższy poziom obywatelskości wpływać ma na efektywność władz regionalnych, jak również na poziom rozwoju ekonomicznego regionów. Wybrane przez Putnama wskaźniki można interpretować jako wskaźniki zaufania do instytucji społecznych i politycznych⁴¹. Z drugiej strony wybór tych zmiennych był krytykowany, ponieważ odnoszą się raczej do konsekwencji występowania kapitału społecznego, a nie bezpośrednio do samego kapitału⁴².

W kolejnej pracy *Bowling Alone* Putnam analizując kapitał społeczny skoncentrował się raczej na aktywności stowarzyszeniowej. Podkreśla wszakże, że to kapitał społeczny sprawia, że jesteśmy mądrzejsi, zdrowsi, bezpieczniejsi, bogatsi, potrafimy lepiej rządzić w sprawiedliwej i stabilnej demokracji⁴³. Dla Putnama, jak przyznają krytycy jego koncepcji, kapitał społeczny staje się dobrem wpływającym niemal na wszystko⁴⁴. Niemniej jednak zwraca on uwagę na różnice pomiędzy grupami, biorąc pod uwagę ich jednorodność oraz stopień otwarcia się na zewnątrz.

Prace R. Putnama stały się podstawą dla wielu analiz poświęconych kapitałowi społecznemu, w których następni autorzy rozwijali sposoby jego badania, w tym aktywności obywatelskiej. Jednym z nich jest T. Casey, który dokonał operacjonalizacji kapitału społecznego za pomocą częściowych wskaźników syntetycznych, w tym zaangażowania obywatelskiego, do którego zbudowania wykorzystał dane o frekwencji

³⁹ R. Putnam, *Demokracja...*, op. cit.

⁴⁰ Chodzi tu o głosowanie do rad regionalnych za pomocą tzw. głosów preferencyjnych oznaczających rangowanie kandydatów na listach wyborczych. Według R. Putnama wybranie tej metody jest przejawem klientyzmu politycznego i dowodzi słabszej obywatelskości regionu.

⁴¹ G. Mohan, J. Mohan J., *Placing social capital*, „Progress in Human Geography”, 26, 2, 2002, s. 191-210.

⁴² A. Portes, *Social capital. Its origins and applications in modern sociology*, „Annual Review of Sociology”, 24, 1998, s. 1-24

⁴³ R. Putnam, *Samotna gra w kręgle*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008, s. 290.

⁴⁴ Zob. m.in. A. Rymsha, *Klasyczne koncepcje kapitału społecznego* [w:] T. Kaźmierczak, M. Rymsha (red.), *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007, s. 23-40, s. 37; B. Czepil, M. Filipowicz, *Płynąc pod prąd...*, op. cit., s. 73.

cji wyborczej, czytelnictwie gazet i pozawyborczej aktywności politycznej⁴⁵. Ogólnie, korelacja pomiędzy syntetycznym wskaźnikiem kapitału społecznego, a poziomem rozwoju regionalnych gospodarek wykazywała słabą, dodatnią korelację.

Innym badaczem, który stosował bardzo podobne wskaźniki był C. Marsh⁴⁶. Analizował on związki pomiędzy zasobami kapitału społecznego, a poziomem demokratyzacji w różnych regionach Rosji. Stosował przy tym miary odnoszące się do frekwencji wyborczej, czytelnictwa gazet oraz aktywności stowarzyszeniowej. Wyniki badań wskazały, iż najsilniej skorelowane są wskaźniki dotyczące frekwencji wyborczej i uczestnictwa w stowarzyszeniach, podczas gdy frekwencja w referendum oraz zmienne dotyczące czytelnictwa gazet są ujemnie skorelowane w proponowanym modelu.

Ciekawą analizę związków pomiędzy kapitałem społecznym a rozwojem, przedstawił R. Serra w pracy, w której przeniósł kategorie analizy zastosowane przez Putnama w odniesieniu do Indii⁴⁷. Autor stara się sprawdzić wpływ kapitału społecznego na poziom życia w indyjskich regionach używając w tym celu wskaźników uczestnictwa w wyborach, poziomu analfabetyzmu, zaufania, członkostwa w organizacjach, czytelnictwa gazet i słuchalności radia. Jednakże w tym przypadku okazało się, że zachowania wyborcze wynikające z presji kasty i liderów religijnych są negatywnie skorelowane z wskaźnikiem rozwoju społecznego.

Jak wcześniej wspomniano problem zaangażowania obywateli jest szczególnie istotny w państwach i społeczeństwach, które przechodziły transformację systemową. Wielu autorów podejmowało ten temat, wychodząc z założenia, że kapitał społeczny jest niezbędny do budowy sprawnego porządku demokratycznego. Nie analizowano wpływu kapitału społecznego na rozwój, ani nawet czy kapitał społeczny jest korzystny z tego punktu widzenia, zastanawiano się jedynie jak go w ogóle budować⁴⁸. W takim ujęciu kapitał społeczny był rozumiany głównie poprzez pryzmat prac R. Putnama i utożsamiany w węższym rozumieniu z działalnością stowarzyszeniową, a szerzej z koncepcją budowy społeczeństwa obywatelskiego.

Również w Polsce podnoszono problem braku kapitału społecznego, w tym niewysokiej aktywności obywatelskiej. Podkreślano, iż konflikt pomiędzy obywatelami a rządzącymi, istniejący w okresie komunizmu, wywołał wycofanie się

⁴⁵ T. Casey, *Social capital and regional economies in Britain*, „Political Studies”, 52, 2004, s. 96-117.

⁴⁶ C. Marsh, *Social capital and democracy in Russia*, „Communist and Post-Communist Studies” 33, 2000, s. 194.

⁴⁷ R. Serra, *‘Putnam in India’: is social capital a meaningful and measurable concept at Indian state level*, Institute of Development Studies Working Paper 92, Brighton 1999.

⁴⁸ J. Herbst J., *Kraina nieufności: kapitał społeczny, rozwój gospodarczy i sprawność instytucji publicznych w polskiej literaturze akademickiej*, [w:] P. Swianiewicz, J. Herbst, M. Lackowska, A. Mielczarek (red.), *Szafarze darów europejskich. Kapitał społeczny a realizacja polityki regionalnej w polskich województwach*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2008, s. 21.

Polaków ze sfery publicznej do świata rodziny i przyjaciół⁴⁹. Doszło do swoistego przerwania ciągłości społecznej i erozji zaufania społecznego, a rozwinęły się za to sieci nieformalnych powiązań, które miały służyć załatwianiu niezbędnych potrzeb w gospodarce stałych niedoborów. Po roku 1989 sieci te negatywnie wpływają na rozwój gospodarczy, a jednym z efektów ich istnienia jest korupcja⁵⁰.

Aktywność obywatelską mierzoną za pomocą frekwencji w wyborach samorządowych i parlamentarnych uwzględnił w swoim modelu wzrostu gospodarczego M. Herbst⁵¹. W analizie ujmując całościowo kapitał społeczny uwzględnił również wskaźnik liczby fundacji i stowarzyszeń na jednego mieszkańca. Autor starał się uchwycić wpływ kapitału społecznego jedynie na krótkookresowy wzrost gospodarczy wyrażony stopą wzrostu PKB w latach 1995–2003. Według M. Herbsta frekwencja wyborcza jest odzwierciedleniem zaangażowania obywateli w prawa publiczne i poczucie wspólnoty terytorialnej. Wyniki przeprowadzonego badania nie potwierdziły istotnego wpływu kapitału społecznego, co więcej aktywność obywatelska miała ujemny wpływ na wzrost, choć był on nieistotny statystycznie.

Interesującą analizę wpływu kapitału społecznego na rozwój gospodarczy przedstawił K. Janc⁵². Do badań wykorzystał następujące wskaźniki: liczba fundacji i stowarzyszeń, liczba kół artystycznych i zainteresowań, członkostwo w klubach sportowych oraz udział w wyborach różnego szczebla. Wykorzystując metody regresji przestrzennej ocenił wpływ tych wskaźników na efektywność gospodarek lokalnych wykazując dodatni wpływ frekwencji wyborczej.

Również w „Diagnozie Społecznej” jako wskaźniki do pomiaru kapitału społecznego przyjęto m.in. udział w nieprzymusowych zebraniach publicznych i zabieranie na nich głosu oraz organizowanie takich zebrań, udział w wyborach samorządowych oraz pozytywny stosunek do demokracji, która tworzy najbardziej sprzyjające warunki dla rozwoju kapitału społecznego⁵³. Wykazano dość znaczącą pozytywną korelację z dobrobytem mieszkańców 19 miast. Autorzy badania traktują kapitał społeczny jako pewną całość nie wyodrębniając jego wymiarów. Jednakże warto zauważyć, iż aktywność polityczna oraz pozytywny stosunek do demokracji są przejawami aktywności obywatelskiej.

Aktywność obywatelska jest jednym z wyróżników części badań statystycznych poświęconych kapitałowi społecznemu. W literaturze ujmowana jest ona przeważnie w połączeniu z aktywnością społeczną rozumianą jako członkostwo

⁴⁹ Zob. T. Zarycki, *Kapitał społeczny a trzy polskie drogi do nowoczesności*, „Kultura i Społeczeństwo”, XLVIII, 2, 2004, s. 45–65.

⁵⁰ G. T. Svendsen, *Social capital, corruption and economic growth: Eastern and Western Europe*, Aarhus School of Business, Department of Economics Working Paper 03-21, Aarhus 2003

⁵¹ M. Herbst, *Wpływ kapitału...*, op. cit., s. 199.

⁵² K. Janc, *Zróżnicowanie przestrzenne kapitału ludzkiego i społecznego w Polsce*, Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2009.

⁵³ J. Czapiński, T. Panek (red.), *Diagnoza społeczna 2009*, www.diagnoza.com, {data pobrania 2012-03-12}, s. 271.

w stowarzyszeniach. Co prawda inwentaryzacja danych w *Social Capital Matrix* w Wielkiej Brytanii nie wyodrębniła oddzielnej kategorii aktywności obywatelskiej, jednakże przyjęte ramy do badania kapitału społecznego określają aktywność obywatelską jako indywidualne zaangażowanie w sprawy lokalne i krajowe, a także przekonanie o zdolności do wywierania na nie wpływu i proponują następujące wskaźniki do jej mierzenia⁵⁴:

- postrzegana zdolność do wpływania na wydarzenia,
- stopień poinformowania o sprawach lokalnych lub krajowych,
- kontakt z urzędnikami lub przedstawicielami politycznymi,
- zaangażowanie w lokalne grupy działania,
- skłonność do głosowania.

Podobnie Australian Bureau of Statistic przeprowadziło prace metodologiczne określając ramy badawcze do mierzenia kapitału społecznego⁵⁵. Stwierdzono, iż aktywność obywatelska powinna być analizowana przez wskaźniki dotyczące udziału ludzi w działalności obywatelskiej, przeciętnego czasu przeznaczonego na ceremonie państwowe, zobowiązania obywatelskie, aktywnego udziału obywateli w stowarzyszeniach i związkach zawodowych, czy wreszcie udziału w wyborach.

Z kolei Nowa Zelandia, opierając się na metodologicznych pracach R. Putnama nad kapitałem społecznym, połączyła aktywność obywatelską, uczestnictwo w stowarzyszeniach i wolontariat w jeden komponent kapitału społecznego. Jednakże proponowane miary tej części, które odnoszą się do niej, nie odbiegają od proponowanych w innych krajach i są to, m.in. stopień poinformowania o sprawach lokalnych lub krajowych, głosowanie w wyborach czy też branie udziału w lokalnych działaniach. Nowozelandzkie ramy badawcze uwzględniają również problem zachowań oportunistycznych, będących przejawem łamania ładu instytucjonalnego. Do pomiaru tego problemu proponowane są wskaźniki odnoszące się do wandalizmu, przestrzegania przepisów drogowych, czy też oszukiwania na podatkach i unikania opłat za przejazd transportem publicznym.

Pomiar aktywności obywatelskiej w części dotyczącej głosowań odbywa się z reguły z wykorzystaniem danych wtórnych pochodzących z organów odpowiedzialnych za przeprowadzenie wyborów⁵⁶. Ponadto używane są dane pochodzące z badań społecznych, np. badania budżetu czasu, czy też projektowane są specjalne ankiety przeprowadzane jako badania modułowe przy okazji innych badań.

Podsumowując przegląd badań poświęconych problematyce aktywności obywatelskiej należy podkreślić znaczący wpływ R. Putnama na ich kierunki i rozmiar. Słusznie uważany za jednego z twórców koncepcji kapitału społecznego niewątpli-

⁵⁴ R. Harper, M. Kelly, *Measuring Social Capital in the United Kingdom*, Office for National Statistics, London 2003.

⁵⁵ *Measuring Social Capital...*, op. cit., s. 49-53.

⁵⁶ Np. w Australii z Electoral Commission, the Parliamentary Library of Australia, and the Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs.

wie ukierunkował znaczną część późniejszych prac, które niejednokrotnie odwoływały się do jego dorobku. Dlatego też wielu autorów utożsamia kapitał społeczny z aspektem obywatelsko-stowarzyszeniowym. Jednakże wydaje się, że przy jego analizie należy oddzielić aspekt udziału w stowarzyszeniach od działalności politycznej w szerokim sensie tego znaczenia w połączeniu ze sprawnością instytucji.

Podstawowym wskaźnikiem służącym do pomiaru aktywności obywatelskiej jest frekwencja wyborcza. Wskaźnik ten był zastosowany w cytowanych wyżej badaniach m.in. R. Putnama, T. Casey'a, C. Marsha, R. Serrę i innych. Również w warunkach polskich jest on stosunkowo popularny, został użyty m.in. w badaniach przeprowadzonych przez M. Herbsta, czy K. Janca. Należy przy tym zaznaczyć, że dane o frekwencji wyborczej mogą odnosić się do wyborów związanych ze szczeblem centralnym, jak również wyborów regionalnych i lokalnych. Niektórzy badacze krytykują użycie tego wskaźnika twierdząc, że nie opisuje on bezpośrednio zaangażowania ludzi w sieci powiązań społecznych, a jedynie zjawisko, które teoria przedstawia jako jedno z jego możliwych skutków⁵⁷. Wydaje się jednak, że krytyka ta wychodzi od spojrzenia na kapitał społeczny z punktu widzenia sieciowego. Tymczasem kapitał społeczny jest obecny w instytucjach formalnych i nieformalnych, co więcej instytucje te powinny być poddawane społecznej kontroli. Jak podkreślił J. Czapiński służy również⁵⁸:

- integracji i solidarności społecznej – przeciwdziałania wykluczeniu i dyskryminacji,
- uzupełnianiu i wyręczaniu niewydolnych instytucji państwowych,
- kontroli sektora rządowego i wymuszaniu jego odpowiedzialności,
- kontroli sektora komercyjnego,
- budowaniu i ochronie kultury lokalnej przed jej komercjalizacją.

Sprawne instytucjonalne państwo z władzami wyłonionymi w demokratycznych wyborach jest gwarantem rządów prawa. Obywatele poprzez uczestnictwo w wyborach okazują również pewnego rodzaju zaufanie względem instytucji demokratycznych scedowując uprawnienia suwerena na swoich przedstawicieli. Dlatego też dane o frekwencji wyborczej są niezwykle istotne przy określaniu poziomu aktywności obywatelskiej jako jednego z aspektów kapitału społecznego.

Podobnym wskaźnikiem do poziomu frekwencji w wyborach jest udział w organizowanych referendum. Jest to instytucja demokracji bezpośredniej, w której obywatele bez pośrednictwa swoich przedstawicieli wypowiadają się w ważnych dla państwa kwestiach. Ze względu na to, że referenda (za wyłączeniem Szwajcarii) są przeprowadzane rzadziej niż wybory, wskaźnik ten rzadko używany jest do

⁵⁷ Zob. m.in. A. Portes, *Social capital...*, op. cit., s. 13, J. Działek, *Kapitał społeczny – ujęcia teoretyczne i praktyka badawcza*, „Studia Regionalne i Lokalne” 3(45)/2011, s. 85.

⁵⁸ J. Czapiński, *Kapitał społeczny*, [w:] J. Czapiński, T. Panek (red.), *Diagnoza społeczna 2009*, www.diagnoza.com [data pobrania: 2011-06-05], s. 271.

analiz związanych z kapitałem społecznym⁵⁹. W Polsce do swoich badań wykorzystał go K. Janc⁶⁰. Wydaje się, iż frekwencja w referendum jako wskaźnik aktywności obywatelskiej jest znacznie bardziej trafna od frekwencji w wyborach. Obywatele uczestnicząc w bezpośrednim podejmowaniu decyzji istotnych dla państwa czują się bardziej za nie odpowiedzialni. W ślad za tym idzie również poczucie zdolności kierowania własnym życiem. W opracowaniach dotyczących ram badawczych kapitału społecznego statystyk publicznych poczucie to jest istotnym indykatorem kapitału społecznego⁶¹.

Wydaje się, iż inny z proponowanych wskaźników R. Putnama, jakim jest czytelnictwo gazet, nie oddaje już w odpowiednim stopniu aktywności obywatelskiej. Badania we Włoszech przeprowadzane były na początku lat dziewięćdziesiątych, a więc na początku przełomu informatycznego. Obecnie w dobie spadającego czytelnictwa oraz powszechnego używania Internetu wskaźnik ten utracił swoje znaczenie. Niewątpliwie zmiany w dziedzinie przekazywania informacji spowodują, iż wykrystalizuje się inny czynnik, który mógłby odnosić się do aktywności obywatelskiej.

Analizując zastosowane w badaniach i proponowane wskaźniki służące do pomiaru zjawisk oportunistycznych można dojść do wniosku, iż najkorzystniejszym sposobem do ich pomiaru są badania ankietowe. Najczęściej stosowanymi wskaźnikami są odpowiedzi na pytania dotyczące unikania płacenia podatków, czy też niepłacenia za przejazd środkami transportu publicznego. Australian Bureau of Statistic zaproponowało zastosowanie ciekawych wskaźników dotyczących korzystania z pomocy rządowej bez odpowiednich uprawnień, kupowania skradzionych rzeczy, czy też przyjmowania łapówek⁶². Wskaźniki te pozwalają na ocenę, na jakim poziomie w danym regionie można spotkać się z obojętnością na dobro wspólne i przedkładanie własnego interesu nad interes ogółu. Dane te wskazują również na to jak obywatele czują się współodpowiedzialni za funkcjonowanie terytorium, na którym mieszkają.

5. Możliwość pomiaru aktywności obywatelskiej w warunkach polskich

Biorąc pod uwagę przegląd sposobów pomiaru aktywności obywatelskiej wydaje się, że właściwym jest użycie wskaźnika obrazującego poziom frekwencji wyborczej. Biorąc pod uwagę system ustrojowy w Polsce i różnorodność organów

⁵⁹ W Polsce po 1989 roku referenda ogólnokrajowe przeprowadzono zaledwie 3 razy, w 1996 r. w sprawie powszechnego uwłaszczenia i prywatyzacji, w 1997 r. w sprawie przyjęcia Konstytucji RP i w 2003 r. w sprawie akcesji Polski do Unii Europejskiej.

⁶⁰ K. Janc, *Zróżnicowanie ...*, op. cit., s. 78.

⁶¹ Zob. m.in. cytowane prace dotyczące pomiaru kapitału społecznego w Wielkiej Brytanii, Nowej Zelandii, czy Kanady.

⁶² *Measuring Social Capital...*, op. cit., s. 36.

wyłanianych w drodze wyborów należałoby się zastanowić, jakich danych należy użyć. W Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzane są następujące wybory⁶³:

- prezydenckie,
- do parlamentu (do Sejmu i Senatu),
- do parlamentu europejskiego,
- do organów samorządów terytorialnych (wybory do rad gmin, powiatów i sejmików wojewódzkich oraz wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast).

Należy podkreślić, iż każde z tych rodzajów wyborów ma swoją specyfikę, a organy wyłaniane w ich wyniku są różnie postrzegane przez obywateli⁶⁴. Tym niemniej wydaje się, iż w odniesieniu do poziomu kapitału społecznego i jego wpływie na poziom rozwoju regionalnego podstawowe znaczenie będzie miała frekwencja odnotowana w wyborach samorządowych. Chodzi tu głównie o wybory do sejmików wojewódzkich, choć w ich trakcie wyłaniane są również organy innych szczebli samorządu. To właśnie sejmiki odpowiedzialne są za realizację polityki regionalnej, wydaje się więc, że poziom frekwencji odzwierciedla zainteresowanie obywateli sprawami regionalnymi. Niemniej jednak z punktu widzenia zaangażowania obywatelskiego istotne jest również zainteresowanie sprawami lokalnymi i tym co się dzieje na tym poziomie samorządu.

Pod uwagę należy również brać frekwencję odnotowaną podczas wyborów do parlamentu i wyborów prezydenckich. Organy wyłonione podczas tych wyborów w sposób bezpośredni, bądź też pośredni (poprzez wyłonienie rządu) odpowiada za realizację określonej polityki państwa i jakość rządów prawa. Ponadto obywatele uczestnicząc w wyborach mogą mieć poczucie współodpowiedzialności za losy państwa, co niewątpliwie sprzyja wzmocnieniu aktywności obywatelskiej.

Problematycznym wydaje się zastosowanie wskaźnika dotyczącego wyborów do parlamentu europejskiego. Spowodowane jest to tym, iż wybory te nie są zakorzenione w świadomości Polaków. Wskazują na to przeprowadzone badania oraz stosunkowo niska frekwencja wyborcza. Wydaje się, że Polacy nie mają pełnej wiedzy na temat funkcjonowania europarlamentu oraz nie odczuwają jego wpływu na konkretne sytuacje dziejące się w Polsce. Z drugiej strony część wyborców jest niewątpliwie świadoma jego roli oraz wpływu innych instytucji europejskich na funkcjonowanie polskiego systemu prawnego-politycznego. I to właśnie tę część wyborców można określić jako najbardziej aktywnych obywatelsko.

W nawiązaniu do kwestii europejskich należałoby się zastanowić nad użyciem wskaźnika obrazującego poziom frekwencji podczas referendum w kwestii przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Wskaźnik ten jest istotny, gdyż służy jako obraz udziału Polaków w instytucji demokracji bezpośredniej z jednej strony, a z drugiej jest to swoistego rodzaju wskaźnik pokazujący poziom akceptacji warto-

⁶³ Ustawa z dn. 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy, (Dz. U. Nr 21 poz. 112 z późn. zm).

⁶⁴ Przykładem tego są wyniki *Diagnozy Społecznej* w zakresie zaufania do organów państwa, m.in. prezydenta i parlamentu.

ści ogólnoeuropejskich. Jednakże wartość tego wskaźnika do celów badawczych maleje wraz z upływem czasu.

Podsumowując powyższy przegląd wskaźników i sposobów pomiaru aktywności obywatelskiej należy stwierdzić, iż najwłaściwszymi wskaźnikami służącymi do zobrazowania tego zagadnienia jest użycie danych dotyczących frekwencji wyborczej. Należy przy tym wykorzystać dane z różnego rodzaju wyborów. Wynika to z tego, iż obywatele podchodzą w zróżnicowany sposób do poszczególnych głosowań. Widać to również na wahającym się poziomie wysokości frekwencji. Co więcej stopień postrzegania odpowiednich organów państwa i samorządu terytorialnego również jest zróżnicowany. Dlatego też należy użyć danych dotyczących frekwencji z wyborów samorządowych i wyborów do różnych organów państwa⁶⁵.

Dane te, które odzwierciedlają zaangażowanie polityczne obywateli, uzupełnić należy o dane odnoszące się do sprawności instytucjonalnej danego obszaru. Większy poziom kapitału społecznego powoduje, że instytucje zarówno formalne, jak i nieformalne działają lepiej, co powoduje zmniejszanie się problemu pogoni za rentą, problemu gapowicza, czy wreszcie obniżenie kosztów transakcyjnych. Dane o tego typu zachowaniach zbierane są w „Diagnozie Społecznej”. Według J. Czapieńskiego zaproponowanych sześć pytań pozwala na twierdzenie, iż problem ten zbadany jest rzetelnie⁶⁶. Są to mianowicie pytania o postawę wobec płacenia podatków mniejszych niż powinno, unikania płacenia za korzystanie z transportu publicznego, unikania płacenia za światło, pobierania niesłusznie zasiłku dla bezrobotnych, nie płacenia czynszu za mieszkanie pomimo potencjalnej możliwości, oraz sprowadzania towarów z zagranicy i niepłacenia cła. Dane te ukazują postawy wobec dobra wspólnego i poziom zachowań oportunistycznych w poszczególnych regionach Polski.

Ostatnim wskaźnikiem zaangażowania obywatelskiego jest bezpośrednie pytanie o to, jak postrzega się demokrację. Odpowiedź „demokracja ma przewagę nad innymi formami rządów” świadczy o akceptowaniu obecnego ustroju politycznego. Wydaje się również, że osoby udzielające takiej odpowiedzi są bardziej zaangażowane obywatelsko niż inni, a także posiadają większe poczucie odpowiedzialności. Potencjalnie może być to podstawą do budowania zaufania, a co za tym idzie pogłębiania kapitału społecznego.

⁶⁵ Dane o frekwencji wyborczej pokazywane są odrębnie w stosunku do wyborów do Sejmu i wyborów do Senatu, jednakże ze względu na to, iż różnice pomiędzy nimi są nieznaczące do analizy można użyć danych dotyczących frekwencji wyborczej do Sejmu.

⁶⁶ J. Czapieński, *Postawy wobec dobra wspólnego*, [w:] J. Czapieński, T. Panek (red.). *Diagnoza społeczna 2009*, www.diagnoza.com [data pobrania: 2011-06-05], s. 271.

6. Wyniki pomiaru aktywności obywatelskiej w województwach

Dane dotyczące frekwencji wyborczej oraz wskazujące na określone przejawy zachowań oportunistycznych są dobrymi miarami prezentującymi poziom zaangażowania obywatelskiego w Polsce i poszczególnych województwach. Dane dotyczące frekwencji pochodzą ze stron internetowych Państwowej Komisji Wyborczej, gdzie można uzyskać dokładną analizę statystyczną poszczególnych wyborów i referendum krajowych. Dane dotyczące przejawów oportunizmu i pytanie o stosunek do demokracji pochodzą z *Diagnozy Społecznej 2009*. Są to mianowicie:

- x_1 – frekwencja wyborcza podczas wyborów samorządowych w 2010
- x_2 – frekwencja wyborcza podczas wyborów na Prezydenta RP w 2010
- x_3 – frekwencja wyborcza podczas wyborów do Sejmu w 2011
- x_4 – odpowiedź „trochę mnie obchodzi” i „bardzo mnie obchodzi” na pytanie „ktoś płaci podatki mniejsze niż powinien”
- x_5 – odpowiedź „trochę mnie obchodzi” i „bardzo mnie obchodzi” na pytanie „ktoś unika płacenia za korzystanie z transportu publicznego”
- x_6 – odpowiedź „trochę mnie obchodzi” i „bardzo mnie obchodzi” na pytanie „komuś udaje się nie płacić za światło”
- x_7 – odpowiedź „trochę mnie obchodzi” i „bardzo mnie obchodzi” na pytanie „ktoś pobiera niesłusznie zasiłek dla bezrobotnych”
- x_8 – odpowiedź „trochę mnie obchodzi” i „bardzo mnie obchodzi” na pytanie „ktoś nie płaci (choć może) czynszu za mieszkanie”
- x_9 – odpowiedź „trochę mnie obchodzi” i „bardzo mnie obchodzi” na pytanie „ktoś sprowadza towary z zagranicy i nie płaci cła”
- x_{10} – odpowiedź „demokracja ma przewagę nad innymi formami rządów” na pytanie „które z podanych stwierdzeń o demokracji jest Panu(i) najbliższe”

Rozkład poszczególnych wskaźników w województwach przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Wskaźniki aktywności obywatelskiejw polskich województwach

Województwo	Wskaźnik									
	x1	x2	x3	x4	x5	x6	x7	x8	x9	x10
Dolnośląskie	45,22	52,82	47,69	36,35	37,03	41,38	49,72	50,26	31,88	26,98
Kujawsko-pomorskie	45,03	51,33	45,79	35,49	34,16	40,17	44,59	45,8	31,20	24,24
Lubelskie	49,95	54,70	46,44	34,68	33,1	41,59	42,47	40,85	29,72	21,58
Lubuskie	46,04	49,45	43,67	34,97	33,24	43,20	53,20	50,46	33,79	23,12
Łódzkie	46,53	56,00	49,07	32,37	32,09	37,70	41,91	41,29	28,5	22,36
Małopolskie	48,58	59,02	51,19	39,11	39,53	44,79	48,56	44,96	35,00	24,06
Mazowieckie	50,96	61,55	56,24	38,9	35,76	43,18	48,49	47,55	33,70	26,73
Opolskie	40,99	46,67	40,95	27,61	28,94	32,38	37,19	33,81	21,92	21,14
Podkarpackie	50,75	55,91	46,83	35,33	35,18	39,29	44,13	38,03	29,81	18,78
Podlaskie	47,93	54,82	46,57	37,55	33,13	38,51	44,90	39,73	29,17	22,06
Pomorskie	46,73	58,67	51,71	36,21	36,01	42,88	47,67	50,1	35,63	30,66
Śląskie	42,94	54,29	49,51	28,35	40,36	46,46	50,75	50,57	34,5	22,70
Świętokrzyskie	53,59	52,83	43,74	38,78	35,53	43,18	47,60	39,67	31,84	20,31
Warmińsko-mazurskie	47,55	49,74	43,27	27,87	27,91	34,64	37,55	34,39	25,22	23,29
Wielkopolskie	47,10	54,33	49,20	38,43	36,65	41,29	46,76	45,01	33,81	26,30
Zachodniopomorskie	46,01	52,28	49,95	35,53	32,67	40,04	46,61	46,58	31,83	24,13

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Państwowa Komisja Wyborcza www.pkw.gov.pl [data pobrania: 2011-11-23]; J. Czapiński, T. Panek (red.), *Diagnoza społeczna 2009*, www.diagnoza.com [data pobrania: 2011-06-05]

Największym regionalnym zróżnicowaniem wyróżnia się wskaźnik obrazujący postawę wobec osób nieplacących czynszu. Najmniejszym zaś frekwencja wyborcza do samorządów. Należy przy tym zauważyć, iż odchylenie standardowe wskaźników zaangażowania obywatelskiego w większości kształtuje się na bardzo zbliżonym poziomie.

Dane dotyczące poszczególnych typów zaufania posłużyły do zbudowania syntetycznego wskaźnika zaufania. W tym celu dokonano standaryzacji zmiennych. Celem tego zabiegu jest pozbycie się mian cech oryginalnych oraz sprowadzenie zakresu zmienności do zbliżonych rozmiarów. Standaryzacja cech diagnostycznych przebiega więc według wzoru:

$$Z_{ij} = \frac{x_{ij} - \bar{x}_{ij}}{S_j}$$

gdzie:

i – numer obiektu,

- j – numer cechy diagnostycznej,
 S_j – odchylenie standardowe cechy j ,
 x_{ij} – realizacja cechy j w obiekcie i .

W tabeli 3 przedstawiono standaryzację poszczególnych wskaźników. Następnie skonstruowano syntetyczny wskaźnik aktywności obywatelskiej. Ranking województw z użyciem syntetycznego wskaźnika przedstawia tabela 4.

Tabela 3. Ustandaryzowane wskaźniki aktywności obywatelskiej

Województwo	Wskaźnik									
	x1	x2	x3	x4	x5	x6	x7	x8	x9	x10
Dolnośląskie	-0,6689	-0,3263	0,0207	0,4013	0,8015	0,2029	0,9290	1,2116	0,2203	1,1744
Kujawsko-pomorskie	-0,7317	-0,7296	-0,4942	0,1719	-0,0920	-0,1417	-0,2734	0,3890	0,0295	0,2074
Lubelskie	0,8945	0,1825	-0,3180	-0,0442	-0,4221	0,2627	-0,7702	-0,5241	-0,3858	-0,7315
Lubuskie	-0,3979	-1,2384	-1,0686	0,0332	-0,3785	0,7213	1,7447	1,2485	0,7562	-0,1879
Łódzkie	-0,2359	0,5344	0,3946	-0,6603	-0,7365	-0,8452	-0,9015	-0,4429	-0,7281	-0,4562
Małopolskie	0,4417	1,3517	0,9690	1,1375	1,5799	1,1741	0,6572	0,2340	1,0957	0,1438
Mazowieckie	1,2284	2,0364	2,3374	1,0814	0,4061	0,7156	0,6408	0,7117	0,7309	1,0862
Opolskie	-2,0671	-1,9908	-1,8056	-1,9300	-1,7172	-2,3604	-2,0078	-1,8226	-2,5744	-0,8868
Podkarpackie	1,1589	0,5100	-0,2124	0,1292	0,2255	-0,3923	-0,3812	-1,0442	-0,3606	-1,7197
Podlaskie	0,2268	0,2150	-0,2828	0,7214	-0,4127	-0,6145	-0,2007	-0,7307	-0,5401	-0,5621
Pomorskie	-0,1698	1,2570	1,1099	0,3639	0,4839	0,6302	0,4486	1,1821	1,2725	2,4732
Śląskie	-1,4226	0,0716	0,5138	-1,7326	1,8383	1,6498	1,1705	1,2688	0,9554	-0,3362
Świętokrzyskie	2,0977	-0,3236	-1,0497	1,0494	0,3345	0,7156	0,4321	-0,7417	0,2090	-1,1797
Warmińsko-mazurskie	0,1012	-1,1599	-1,1770	-1,8606	-2,0379	-1,7167	-1,9234	-1,7156	-1,6484	-0,1279
Wielkopolskie	-0,0475	0,0824	0,4298	0,9561	0,6832	0,1773	0,2353	0,2432	0,7618	0,9344
Zachodniopomorskie	-0,4078	-0,4724	0,6330	0,1825	-0,5559	-0,1787	0,2001	0,5328	0,2062	0,1685

Źródło: Opracowanie własne

Tabela 4. Ranking województw pod względem syntetycznego wskaźnika aktywności obywatelskiej

Województwo	Pozycja	Wskaźnik syntetyczny aktywności obywatelskiej
Mazowieckie	1	1,0975
Pomorskie	2	0,9051
Małopolskie	3	0,8785
Wielkopolskie	4	0,4456
Śląskie	5	0,3977
Dolnośląskie	6	0,3966
Świętokrzyskie	7	0,1544
Lubuskie	8	0,1233
Zachodniopomorskie	9	0,0308
Kujawsko-pomorskie	10	-0,1665
Lubelskie	11	-0,1856
Podkarpackie	12	-0,2087
Podlaskie	13	-0,2180
Łódzkie	14	-0,4078
Warmińsko-mazurskie	15	-1,3266
Opolskie	16	-1,9163

Źródło: Opracowanie własne

Wyniki badań wskazują, iż zaangażowanie obywatelskie jest zróżnicowane przestrzennie. W dziewięciu województwach jego syntetyczny wskaźnik przybiera postać dodatnią, w pozostałych siedmiu jest ujemny.

Najwyższą wartość syntetycznego wskaźnika zaangażowania obywatelskiego można odnotować w województwie mazowieckim. Spowodowane jest to faktem, iż województwo to charakteryzuje się wysokimi wskaźnikami frekwencji w wyborach szczebla krajowego. Godnym uwagi jest fakt, iż w Mazowieckiem, żaden ze wskaźników częściowych nie przybrał wartości ujemnej. Województwa pomorskie i małopolskie, które zajęły odpowiednio miejsce drugie i trzecie nie odstają w sposób istotny od województwa mazowieckiego (różnica między pierwszym a trzecim miejscem sięga zaledwie 0,219).

Interesującym wydaje się fakt, iż północno-zachodnio Polska cechuje się dużym zaangażowaniem obywatelskim. Wynika to głównie z dodatnich wskaźników dotyczących postaw wobec dobra wspólnego. Częstkowe wskaźniki dotyczące frekwencji wyborczych w tych województwach przybierają niską, niejednokrotnie ujemną postać.

Drugą zwartą grupę województw (poza liderującym Mazowszem) z dodatnim wskaźnikiem zaangażowania obywatelskiego stanowią województwa z południowo-środkowej części Polski, tj.: małopolskie, śląskie i świętokrzyskie. O ile w małopolskim wszystkie częściowe wskaźniki były dodatnie, to w przypadku województw śląskiego i świętokrzyskiego odpowiednio trzy i cztery wskaźniki były ujemne. W obu regionach na uwagę zasługuje fakt występowania ujemnego wskaźnika odnoszącego się do podejścia do demokracji.

Ujemnym wskaźnikiem aktywności obywatelskiego cechuje się prawie cała Polska Wschodnia, za wyłączeniem świętokrzyskiego. Przy czym w przypadku Podlasia, Lubelszczyzny i Podkarpacia wskaźnik ten kształtuje się na zbliżonym poziomie. Najbardziej niskim poziomem aktywności obywatelskiej w tej części Polski charakteryzuje się województwo warmińsko-mazurskie, które dość znacznie odróżnia się od pozostałej części. Cechą charakterystyczną tych regionów jest to, iż wskaźniki odnoszące się do frekwencji wyborczej kształtują się na lepszym poziomie niż te dotyczące przejawów oportunistów i podejścia do dobra wspólnego.

Wskaźnik aktywności obywatelskiej jest najmniejszy w województwie opolskim, co jest wynikiem tego, iż wszystkie wskaźniki częściowe wchodzące w jego skład były ujemne. Przy czym należy zaznaczyć fakt, iż w większości przypadków były to wartości najmniejsze w całej Polsce. Na uwagę zwraca fakt, iż ujemny wskaźnik odnotowano w województwie opolskim, pomimo że położone jest pomiędzy województwami (śląskim i dolnośląskim) cechującymi się dodatnimi wskaźnikami zaangażowania obywatelskiego. Niewątpliwie wpływ na ten fakt miała obserwowana od wielu lat niska frekwencja wyborcza, którą charakteryzuje się województwo opolskie⁶⁷. Zjawisko to tłumaczone jest poprzez obecność dużego skupiska mniejszości narodowej i jej słabego zaangażowania w sprawy polskie, bądź też tym, iż w Opolskiem używane są nieaktualne spisy wyborców w związku z dużymi stałymi lub sezonowymi migracjami zagranicznymi, które niekiedy sięgają 25% mieszkańców.

Ujemny wskaźnik zaangażowania obywatelskiego odnotowano również w województwach położonych w centralnej części Polski tj. łódzkim i kujawsko-pomorskim. Jednakże wydaje się, że przyczyny takiego stanu są różne. Województwo łódzkie cechuje ujemny częściowy poziom zaangażowania obywatelskiego, z wyłączeniem frekwencji wyborczej do organów ogólnokrajowych. Natomiast w kujawsko-pomorskim wszystkie wskaźniki odzwierciedlające frekwencję wyborczą są ujemne. Dodatnie są natomiast trzy spośród sześciu wskaźników odnoszących się do zachowań oportunistycznych oraz wskaźnik obrazujący stosunek do demokracji.

⁶⁷ Zob. m.in. T. Zarycki, *Nowa przestrzeń społeczno-polityczna Polski*, „Studia regionalne i lokalne”, t. 23 (56), ERRiL, Warszawa 1997, s. 206-210, M. Kowalski, *Geografia wyborcza Polski. Przestrzenne zróżnicowanie zachowań wyborczych Polaków w latach 1989-1998*, „geopolitical Studies” vol. 7, IGiPZ PAN, Warszawa 2000, s. 31.

7. Podsumowanie

Jak wynika z analizy problem aktywności obywatelskiej jest problemem złożonym. Ze względu na swoje znaczenie i wpływ na gospodarkę, zwłaszcza na poziomie regionalnym wydaje się zasadnym poznanie wymiarów tej aktywności i możliwość wypracowania odpowiednich metod jej pomiaru. Należy stwierdzić, iż syntetyczny wskaźnik aktywności obywatelskiej nie do końca obrazuje złożoność zagadnień, które nań się składają. Widać to po zróżnicowaniu grup wskaźników częściowych w województwach. Można wykazać, iż województwa położone na wschodzie cechują się lepszymi wskaźnikami związanymi z frekwencją wyborczą, natomiast te z zachodu Polski wypadają lepiej pod względem zachowań oportunistycznych i traktowania dobra wspólnego. Problem ten wymaga pogłębionych badań i analizy poszczególnych wskaźników częściowych składających się na syntetyczny wskaźnik.

Bibliografia

1. Ahn S., Hemmings P., (2000), *Policy influences on Economic Growth in OECD Countries: An Evaluation of the Evidence*, OECD Economics Department Working Paper, No. 246, OECD Paris, s. 51.
2. Boldric M., Levine D. K., (2004), *Rent-seeking and Innovation*, "Journal of Monetary Economics", nr 51.
3. Campos N., Nugent J. B., (1999), *Development Performance and the Institutions of Governance: Evidence from East Asia and Latin America*, "World Development" 27 (3), s. 439-452.
4. Casey T., (2004), *Social capital and regional economies in Britain*, „Political Studies”, 52.
5. Czapiński J., *Kapitał społeczny*, [w:] Czapiński J., Panek T. (red.), *Diagnoza społeczna 2009*, www.diagnoza.com [data pobrania: 2011-06-05].
6. Czapiński J., Panek T. (red.), *Diagnoza społeczna 2003*, www.diagnoza.com [data pobrania: 2011-06-05].
7. Czapiński J., Panek T. (red.), *Diagnoza społeczna 2009*, www.diagnoza.com
8. Czapiński J., *Postawy wobec dobra wspólnego*, [w:] Czapiński J., Panek T. (red.), *Diagnoza społeczna 2009*, www.diagnoza.com [data pobrania: 2011-06-05].
9. Czepil B., Filipowicz M., (2006), *Płynąc pod prąd, czyli krytyka kapitału społecznego*, [w:] Szczepański M. S., Śliz A. (red.), *Kapitały: ludzie i instytucje. Studia i szkice socjologiczne*, Wyższa Szkoła Zarządzania i Nauk Społecznych w Tychach, Uniwersytet Opolski, Tychy-Opole, s. 69.

10. Działek J., *Kapitał społeczny – ujęcia teoretyczne i praktyka badawcza*, „Studia Regionalne i Lokalne” 3(45)/2011, s. 85.
11. Gagacka M., (2003), *Kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego po reformie systemu administracji w świetle badań empirycznych*, [w:] Piekara A. (red.), *Cele i skuteczność reformy administracji publicznej w RP w latach 1999-2001*, Uniwersytet Warszawski, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, Warszawa, s. 325.
12. Gliński P., Palska H., (1997), *Cztery wymiary społecznej aktywności obywatelskiej*, [w:] Romański H., Rychard A. (red.), *Elementy nowego ładu*, IFiS, Warszawa, s. 365-366.
13. Gołędzinowski P., (2009), *Wpływ regulacji systemu bankowego na jego efektywność*, „Materiały i studia”, zeszyt 235, Narodowy Bank Polski, Warszawa.
14. Gruszevska E., (2004), *Instytucjonalne uwarunkowania wzrostu gospodarczego*, „Optimum – Studia Ekonomiczne”, nr 1.
15. Gwartney J. M., Wagner R. E., (1988), *Public Choice and the Conduct of Representative Government*, [w:] Gwartney J. M., Wagner R. E. (red.), *Public Choice and Institutional Economics*, JAI Press.
16. Harper R., Kelly M., (2003), *Measuring Social Capital in the United Kingdom*, Office for National Statistics, London.
17. Healy T., (2001), *Measurement of Social Capital at International Level*, OECD, Paris.
18. Herbst J., (2008), *Kraina nieufności: kapitał społeczny, rozwój gospodarczy i sprawność instytucji publicznych w polskiej literaturze akademickiej* [w:] Swianiewicz P., Herbst J., Lackowska M., Mielczarek A. (red.), *Szafarze darów europejskich. Kapitał społeczny a realizacja polityki regionalnej w polskich województwach*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa.
19. Herbst M., (2007), *Wpływ kapitału ludzkiego i społecznego na (krótkookresowy) wzrost gospodarczy w polskich podregionach*, [w:] Herbst M. (red.), *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój regionalny*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
20. Hira A., Hira R., *The New Institutionalism: Contradictory Notions of Change*, „American Journal of Economics & Sociology” 2000 Vol. 59, issue 2.
21. Izdebski H., (2000), *Z dziejów terminu społeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Prawo i ład społeczny. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Annie Turskiej*, Wydawnictwo Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
22. Janc K., (2009), *Zróżnicowanie przestrzenne kapitału ludzkiego i społecznego w Polsce*, Instytut Geografii i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.

23. *Kapitał społeczny w powiecie tczewskim. Raport z badania*, Zespół Pracownik Badań nad Kapitałem Społecznym przy Instytucie Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010.
24. Kaźmierczak T., (2007), *Kapitał społeczny a rozwój społeczno-ekonomiczny – przegląd podejść*, [w:] Kaźmierczak T., Rymsza M. (red.), *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
25. Kaźmierczak T., (2011), *Partycypacja publiczna: pojęcie, ramy teoretyczne*, [w:] Olech A. (red.), *Partycypacja publiczna. o uczestnictwie obywateli w życiu wspólnoty lokalnej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
26. Knack S., Keefer P., (1997), *Does social capital have an economic payoff? A cross-country investigation*, „Quarterly Journal of Economics”, 112 (4).
27. Kostro K., (2004), *Nieformalne instytucje w życiu gospodarczym*, „Studia Ekonomiczne”, nr 1-2.
28. Kowalski M., (2000), *Geografia wyborcza Polski. Przestrzenne zróżnicowanie zachowań wyborczych Polaków w latach 1989-1998*, „Geopolitical Studies” vol. 7, IGiPZ PAN, Warszawa.
29. Lissowska M., (2001), *Sfera instytucjonalna jako endogeniczny czynnik dynamiki gospodarczej*, Roczniki Kolegium Analiz Ekonomicznych SGH, Zeszyt nr 9/2001, Warszawa.
30. Marsh C., (2000), *Social capital and democracy in Russia*, “Communist and Post-Communist Studies” 33.
31. Matysiak A., (2000), *Wpływ kapitału społecznego na mechanizm rynkowy*, „Ekonomista”, nr 4.
32. *Measuring Social Capital. An Australian Framework and Indicators*, Australian Bureau of Statistic, Canberra 2004.
33. Mohan G., Mohan J., (2002), *Placing social capital*, “Progress in Human Geography”, 26, 2.
34. Portes A., (1998), *Social capital. Its origins and applications in modern sociology*, “Annual Review of Sociology”, 24.
35. Przybysz J., Sauć J., (2004), *Kapitał społeczny. Szkice socjologiczno-ekonomiczne*, Wyd. Politechniki Poznańskiej, Poznań.
36. Putnam R. D., (1995), *Demokracja w działaniu: tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”, Kraków-Warszawa.
37. Putnam R. D., (2008). *Samotna gra w kręgle*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.
38. Raczyński M., (1998), *Pogoń za rentą a transformacja systemowa w Polsce*, „Ekonomista”, nr 2-3.

39. Rapacki R., (2002), *Możliwości przyspieszenia wzrostu gospodarczego*, „Ekonomista”, nr 4.
40. Rymsza A., (2007), *Klasyczne koncepcje kapitału społecznego*, [w:] Kaźmierczak T., Rymsza M. (red.), *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
41. Serra R., (1999), *‘Putnam in India’: is social capital a meaningful and measurable concept at Indian state level*, Institute of Development Studies Working Paper 92, Brighton.
42. Sławecki B., (2005), *Kapitał społeczny organizacji a koszty transakcyjne*, [w:] Januszek H. (red.), *Kapitał społeczny we wspólnotach*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
43. Staniek Z., (2005), *Uwarunkowania i wyznaczniki efektywności systemu instytucjonalnego* [w:] Pacheco W. (red.), *Szkice ze współczesnej teorii ekonomii*, SGH, Warszawa.
44. Svendsen G. T., (2003), *Social capital, corruption and economic growth: Eastern and Western Europe*, Aarhus School of Business, Department of Economics Working Paper 03-21, Aarhus.
45. Sztaba S., (2002), *Aktywne poszukiwanie renty. Teoria. Przykłady historyczne. Przejawy w polskiej gospodarce lat dziewięćdziesiątych*, Monografie i Opracowania nr 501, SGH, Warszawa.
46. Tuziak B., (2006), *Kapitał społeczny lokalnych wspólnot samorządowych*, [w:] Woźniak M. G. (red.), *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Kapitał ludzki i intelektualny*, Uniwersytet Rzeszowski, Katedra Teorii Ekonomii, Zeszyt Nr 9, Rzeszów.
47. *Ustawa z dn. 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy*, (Dz. U. Nr 21 poz. 112 z późn. zm).
48. Warner M., (2001), *Building Social Capital: the Role of Local Government*, “The Journal of Socio-Economics”, nr 30.
49. Wilkin J., (2005), *Pogoń za rentą przy pomocy mechanizmów politycznych*, [w:] Wilkin J. (red.), *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
50. Wilkin J., (2005), *Teoria wyboru publicznego – homo oeconomicus w sferze polityki*, [w:] Wilkin J. (red.), *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
51. Williamson O., (1998), *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
52. Ząbkowicz M., (2003), *Współczesną ekonomia instytucjonalna wobec głównego nurtu*, „Ekonomista”, nr 6.

53. Zarycki T., *Dwa wymiary kapitału społecznego w kontekście polskim*, „Pomorski Przegląd Gospodarczy nr 2/2008.
54. Zarycki T., (2004), *Kapitał społeczny a trzy polskie drogi do nowoczesności*, „Kultura i Społeczeństwo”, XLVIII, 2.
55. Zarycki T., (1997), *Nowa przestrzeń społeczno-polityczna Polski*, „Studia regionalne i lokalne”, t. 23 (56), ERRiL, Warszawa.
56. Zukewich N., Norris D., (2005), *National Experiences and International Harmonization in Social Capital Measurement: A Beginning*, Paper presented at The Meeting of the Siena Group in Helsinki, February 9-11, <http://www.stat.fi/sienagroup2005/douglas1.pdf>, [data pobrania: 2012-03-20].

Efekty funkcjonowania jednostek samorządu powiatowego w Polsce

Results of the district government units in Poland

Iwona Koza

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Chełmie

Streszczenie

Zadaniem państwa jest zapewnienie dostawy określonych dóbr i usług, które – ze względu na swą naturę – nie mogą być dostarczane przez rynek. Aby zapewnić sprawność realizacji zadań oraz właściwą alokację środków i zasobów publicznych, państwa tworzą struktury samorządowe mające wspierać sferę regulowania i zarządzania częścią spraw publicznych. W ich gospodarce coraz większą rolę muszą odgrywać intensywne, nowoczesne metody zarządzania finansami lokalnymi i regionalnymi, które mają na celu intensyfikację pozyskiwania dochodów i przychodów, przy jednoczesnej racjonalizacji wydatków i rozchodów. Działania takie powinny zostać wprowadzone zarówno w sferze regulacyjno-prawnej, informacyjno-promocyjnej, inwestycyjno-organizacyjnej, finansowo-redystrybucyjnej, jak i koordynacyjno-rozjemczej. Jest to warunek konieczny do spełnienia, jeśli działalność samorządów ma przynosić wymierne efekty i potwierdzać sens swojego istnienia.

Summary

The task of the state is to ensure the supply of specific goods and services, which – because of its nature – cannot be supplied by the market. To ensure efficient execution and proper allocation of funds and public resources, the state form the structure of local government to support the sphere of regulation and management of public affairs. In their economy, an increasingly important role they must play a strong, modern methods of financial management of local and regional authorities, which are designed to intensify the collection of revenue and income, while rationalizing costs and expenses. Such measures should be introduced in both the regulatory and legal information and promotion, investment and organization, finance and redistribution, as well as coordination and arbitration. This is essential to meet, if the activity of local governments is to bring real, measurable results and confirm the meaning of his existence.

Słowa kluczowe: samorząd powiatowy, zarządzanie finansami, efekty, nowoczesne metody

Keywords: the district government, financial management, results, modern methods

Wstęp

Zadaniem państwa jest zapewnienie dostawy określonych dóbr i usług, które – ze względu na swą naturę – nie mogą być dostarczane przez rynek. Wymaga to wydatków publicznych, jednak wcale nie wymaga przyjęcia założenia, że faktyczna produkcja ma się znajdować w rękach rządu. Produkcja dóbr publicznych wręcz powinna być zlecana na zewnątrz. Rząd nie może być jak lewiatan zainteresowany wyłącznie wzrostem własnej potęgi¹.

Szczególne znaczenie dla kierowania w sektorze publicznym ma teoria wyboru publicznego, w ramach której analizowane są zagadnienia podejmowania decyzji przez władze, dotyczące, w szczególności dóbr, które kupuje państwo, osób, które ponoszą koszty tych zakupów oraz sposobów zarządzania tymi dobrami. Skutkuje to potrzebą podejmowania badań nad organizacją i funkcjonowaniem sfery publicznej w relacji do jej roli i znaczenia w zaspokajaniu potrzeb społecznych, jak i poszukiwaniem możliwości efektywnego działania².

Szeroko rozbudowana planistyczna i reglamentacyjna funkcja państwa, zmusza jednak, przede wszystkim, do decentralizacji zadań. Aby zapewnić sprawność realizacji zadań oraz właściwą alokację środków i zasobów publicznych, państwo tworzy struktury oraz podmioty mające wspierać sferę regulowania i zarządzania częścią spraw publicznych. Warunkiem wstępnym decentralizacji jest zatem, utworzenie samorządu terytorialnego³. Z tych powodów w latach 90. w Polsce nastąpiło wyodrębnienie jednostek samorządowych ze struktur państwa⁴.

Wymogi nowoczesnego procesu administrowania oraz procesy dezintegracji lokalnych społeczności nie mogą pozostać bez wpływu na kształt samorządu. Procesy decentralizacji, bowiem, silnie oddziałują na efektywność funkcjonowania sektora finansów publicznych. Z kolei, od jego efektywności i sprawności funkcjonowania zależy rozwój społeczno-gospodarczy całych państw i ich społeczeństw. Na nic się zdadzą formułowane na szczeblu rządowym najlepsze koncepcje rozwoju, jeżeli nie spotkają się one ze zrozumieniem, jeżeli organa samorządu terytorialnego nie podejmą ich realizacji i nie będą zaspokajały potrzeb społeczności lokalnych. W związku z tym do reform administracyjnych przykładą się dużą wagę⁵.

¹ Por. Buchanan J. M., Musgrave R. A., *Finanse publiczne a wybór publiczny*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2005, s. 56-59.

² Por. Frączkiewicz-Wronka A. (red.), *Zarządzanie publiczne: elementy teorii i praktyki*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego, Katowice 2009, s. 23-24

³ Por. Gonet W., *Kredyty, pożyczki, obligacje w gospodarce finansowej samorządu terytorialnego*, Monografie i Opracowania 543, Of. Wyd. SGH, Warszawa 2006, s. 31.

⁴ Por. Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Finanse samorządowe – narzędzia, decyzje, procesy*, WN PWN, Warszawa 2006, s. 12 oraz Lutrzykowski A. (red.), *Samorząd terytorialny – ale jaki?*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 26-33.

⁵ Niewiadomski Z., *Samorząd terytorialny w wybranych krajach zachodnioeuropejskich*, Centrum Informacji Naukowej, Technicznej i Ekonomicznej, Warszawa 1989, s. 14.

Decentralizacja władzy państwowej. Pojęcie i istota decentralizacji

Istotą polityki gospodarczej w skali kraju jest uwzględnienie aspektu regionalnego w decyzjach o alokacji środków oraz regionalne różnicowanie stosowanych instrumentów ekonomicznych. Polityka regionalna powinna stanowić integralny składnik polityki gospodarczej i społecznej państwa⁶.

Rola i znaczenie polityki regionalnej zależy od ustroju i organizacji terytorialnej państwa i związanego z tym systemu finansów publicznych, osiągniętego poziomu rozwoju gospodarczego kraju i stanu gospodarki oraz kierunków zmian systemowych. W Polsce polityka regionalna ma szczególne znaczenie ze względu na znaczne dysproporcje w rozwoju regionalnym. Istotne znaczenie ma również skala zróżnicowań międzyregionalnych oraz perspektywy w tym zakresie⁷. Ważną rolę odgrywają uwarunkowania zewnętrzne, w tym stosunki z zagranicą⁸.

Przy opcji neoliberalnej obecnie w Polsce, niski stopień interwencjonizmu państwowego w gospodarce oznacza brak aktywnej polityki regionalnej⁹.

Decentralizacja polega na ustawowym podziale kompetencji i zadań władzy politycznej, fiskalnej i administracyjnej między rząd i samorządy terytorialne. Podział ten stanowi podstawę decentralizacji finansów publicznych, czyli decentralizacji decyzji o wydatkowaniu środków publicznych. Zmodyfikowanie przepływu środków finansowych związane z decentralizacją obejmuje przekazanie określonych zadań przez szczebel centralny organom lokalnym, korzystanie przez organy lokalne z odpowiedniego majątku i uprawnień gwarantujących ich samodzielność oraz możliwość decydowania o sprawach terenu oraz posiadanie przez organy lokalne odpowiednich środków finansowych do realizacji własnej strategii¹⁰.

Sprzyja to ich racjonalnemu wykorzystaniu, bowiem, zarówno teoria, jak i praktyka finansów publicznych zgodnie potwierdzają prawidłowość, że wykorzystanie środków publicznych jest tym bardziej efektywne, im bliżej społeczności, na rzecz której działają dysponenti środków i realizatorzy zadań publicznych. Istota tej prawidłowości polega po prostu na lepszym rozpoznaniu potrzeb i lepszej alokacji środków. Ważnym czynnikiem jest również kontrola wydatkowania

⁶ Por. Madej T., Zasadzki W., *Problemy polityki regionalnej w Polsce*, Folia Oeconomica 154, Wyd. UŁ, Łódź 2001, s. 115.

⁷ Por. Błaszczuk D. J., Sawicz B., *Koncepcje konwergencji i dywergencji i ich inspiracje dla polityki regionalnej Unii Europejskiej*, [w:] Błaszczuk D. J., Stefański M. (red.), *Strategiczna problematyka rozwoju Polski Wschodniej*, Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Lublin, 2010, s. 79.

⁸ Por. Mikołajewicz Z. (red.), *Strategiczne problemy rozwoju regionalnego w procesie integracji europejskiej*, Opole 1995, s. 305.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Por. Bywalec G., *Decentralizacja a funkcje finansów publicznych*, Samorząd Terytorialny, nr 6 z 2008 r., s. 35 oraz Gajl N., *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, PWE, Warszawa 1993, s. 12.

środków przez społeczności lokalne¹¹. Prawdliwość ta stanowiła podstawę do sformułowania zasady subsydiarności (pomocniczości) zawartej w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego¹², zgodnie z którą, generalnie, odpowiedzialność za sprawy publiczne powinny ponosić przede wszystkim te władze, które znajdują się najbliżej obywateli. Zasada ta jest ogólną wytyczną do dokonywania podziału kompetencji między władze publiczne, lecz nie określa, jak należy to czynić¹³.

Z punktu widzenia polityki, decentralizacja jest najczęściej postrzegana jako ważny element demokracji uczestniczącej, która daje obywatelom szansę prezentowania swoich preferencji oraz wyboru przedstawicieli, z założenia postępujących zgodnie z wolą wyborców. Oprócz rzeczywistych wyników w zakresie polityki, faktycznego wpływu na dobrobyt gospodarczy i powszechnego uczestnictwa, doceniana jest ona również za promowanie poczucia autonomii obywateli, poprawę ładu społecznego i ograniczanie zachowań separatystycznych różnych regionów¹⁴.

Dość powszechny jest pogląd, że decentralizacja sektora publicznego przyczynia się do poprawy efektywności i jakości świadczonych przez niego usług oraz do lepszego ich dostosowania do potrzeb społecznych. Często zapomina się przy tym, że korzyści nie uzyskuje się automatycznie, lecz w określonych warunkach, których spełnienie determinuje osiągnięcie celów decentralizacji¹⁵.

Zakres decentralizacji finansów publicznych jest ściśle związany z podziałem kompetencji między państwo a jednostki samorządu terytorialnego. W każdym kraju podział ten jest uwarunkowany historycznie i zdeterminowany czynnikami społeczno-ekonomicznymi, geograficznymi, a także politycznymi.

Bodźcem mogącym dynamizować wewnętrzny potencjał każdej jednostki samorządowej są warunki stwarzane przez jej otoczenie. W ramach otoczenia, w którym funkcjonują powiaty, wyodrębnić można otoczenie globalne oraz otoczenie terytorialne. Otoczenie globalne to grupa czynników tworzących warunki funkcjonowania danego powiatu, będące wypadkową uwzględniającą ogólnokrajowy i międzynarodowy zakres działania. Wpływ otoczenia globalnego determinuje charakter decyzji podejmowanych w ramach polityki regionalnej, które powinny stanowić odzwierciedlenie wielopłaszczyznowego systemu, w zasięgu oddziaływania którego znajduje się powiat. Inaczej mówiąc jest to całokształt zjawisk, procesów, przemian mających wpływ na funkcjonowanie danej jednostki, procesy decyzyjne jej władz oraz sposób funkcjonowania w zmiennych warun-

¹¹ Por. Guha-Khasnabis B., Kanbur R., Ostrom E., *Linking the formal and informal economy :concepts and policies*, Oxford University Press, New York 2006, s. 1-16.

¹² *Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.*, Dz. U. 1994. 124.607.

¹³ Por. Brol R. (red.), *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Wyd. AE, Wrocław 2005, s. 590.

¹⁴ Por. Bardhan P., Mookherjee D., *Decentralization and local governance In developing countries*, The MIT Press Cambridge, 2006, s. 4.

¹⁵ Por. Brol R. (red.), op. cit., s. 589.

kach rynkowych. Natomiast otoczenie terytorialne to otoczenie ukształtowane na skutek decentralizacji struktur państwowych. Stwarzają one potencjalne korzyści płynące z umiejscowienia danego powiatu¹⁶.

W Polsce głównymi uwarunkowaniami międzynarodowego rozwoju regionalnego są zmiany ustrojowo-systemowe po 1989 r. oraz status Polski jako państwa członka Unii Europejskiej od 2004 r. Natomiast do regionalnych uwarunkowań efektywności funkcjonowania samorządu zalicza się uwarunkowania demograficzne, społeczne i ekonomiczne.

Dla każdego powiatu niezmiennie istotne są powiązania zewnętrzne z innymi systemami tej samej rangi oraz z systemami wyższego rzędu: gospodarką krajową, rynkiem międzynarodowym, gospodarką światową.¹⁷ O tego rodzaju powiązaniach decyduje większy lub mniejszy stopień otwarcia regionu. W związku z ogólnościowymi procesami globalizacji i integracji międzynarodowej oraz pogłębianiem się społecznego i terytorialnego podziału pracy występuje tendencja do wzrostu powiązań zewnętrznych.

Szczególne znaczenie mają w ostatnich latach środki finansowe otrzymywane z Unii Europejskiej, których celem jest wspieranie i restrukturyzacja gospodarek krajów członkowskich. Możliwości, jakie dają fundusze unijne, powinny być wykorzystywane w jak największym stopniu, nie tylko w odniesieniu do rozwoju terytorialnego, ale również w perspektywie szerszych zmian w systemie zarządzania publicznego.

Wpływ europejskiej polityki spójności na system wielopoziomowego zarządzania w Polsce wykracza daleko poza wymiar finansowy¹⁸. Opracowanie oraz realizacja programów operacyjnych Unii Europejskiej – nie tylko programów regionalnych – przyczyniają się do wzmocnienia procesu decentralizacji oraz współpracy z podmiotami prywatnymi i społeczeństwem. Podmioty regionalne i lokalne angażowane są w obszerny proces edukacyjny¹⁹.

Uwarunkowania demograficzne w Polsce przejawiają się w postaci dużego zróżnicowania wskaźnika „obciążenia ekonomicznego”, tj. liczby osób w wieku nieprodukcyjnym w stosunku do liczby osób w wieku produkcyjnym, przestrzennego zróżnicowania realnych zasobów pracy (zasobów netto) i wynikającego stąd zróżnicowania poziomu bezrobocia. Z kolei uwarunkowania społeczne dotyczą całokształtu infrastruktury społecznej i warunków życia ludności w poszczególnych regionach kraju. Pod tym względem istnieją w Polsce, a nawet pogłębiają się (w mniej rozwiniętych regionach) znaczne różnice. Natomiast uwarunkowania ekonomiczne wynikają ze stanu ilościowego i jakościowego czynników produkcji,

¹⁶ Por. Filipiak B., Kogut M., Szewczuk A., Zioło M., *Rozwój lokalny i regionalny*, WN US, Szczecin 2005, s. 273.

¹⁷ Por. Strzelecki Z. (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, WN PWN, Warszawa 2008, s. 222.

¹⁸ Por. Błaszczuk D. J., Sawicz B., *Polityka regionalna Unii Europejskiej a proces konwergencji regionów Europy*, [w:] (red.) Bukowski S., *Globalizacja i integracja regionalna a wzrost gospodarczy*, CeDeWu.pl, Wydawnictwo Fachowe, Radom 2010.

¹⁹ Por. *Przegląd terytorialny OECD Polska*, OECD 2008, s. 171.

którymi region dysponuje oraz stopnia ich wykorzystania. Rozwój mechanizmu rynkowego wywołuje: wzrost konkurencji, otwarcie na towarowe i kapitałowe rynki zagraniczne, zróżnicowany poziom inwestowania w skali kraju²⁰. Występują też duże rozpiętości regionalne wielkości tworzonego produktu krajowego i dochodów gospodarstw domowych. Bardzo zróżnicowana jest sytuacja na rynku pracy²¹. Ponadto niektóre uwarunkowania wynikają ze specyficznych właściwości poszczególnych regionów: zróżnicowania poziomu ekonomicznego, infrastruktury, poziomu kulturalno-cywilizacyjnego. Istotny wpływ na efektywność funkcjonowania samorządu terytorialnego mają również uwarunkowania zewnętrzne, które wynikają z wpływu otoczenia zewnętrznego krajowego, a także zagranicznego. Odpowiednia polityka regionalna państwa, korzystna współpraca z zagranicą itp. sprzyjają rozwojowi regionalnemu. Natomiast brak wsparcia ze strony polityki regionalnej, przewaga konkurencyjna partnerów zagranicznych itp. hamują rozwój regionalny²².

Istotne znaczenie dla wzajemnego dostosowania polityki regionalnej krajów członkowskich oraz dla postępu w procesie integracji z krajami Unii Europejskiej w dziedzinie polityki regionalnej odgrywa współpraca Polski w ramach ugrupowania wyszehradzkiego²³. Nie można również zapominać o współpracy transgranicznej poszczególnych regionów Polski z państwami sąsiadującymi oraz o współpracy Polski w ramach ugrupowania państw basenu Morza Bałtyckiego²⁴.

Powyżej omówione uwarunkowania, związane z czynnikami endogenicznymi dopełniają uwarunkowania wewnętrzne: dostępność wykwalifikowanej siły roboczej, rozwój infrastruktury lokalnej, potencjał badawczo-rozwojowy, poziom instytucji edukacyjnych, kulturalnych, rekreacyjnych, jakość środowiska przyrodniczego, stan majątku komunalnego itp.²⁵

Wpływ czynnika ludzkiego jest niepodważalny. Wyraża się on poprzez świadomość społeczną, kwalifikacje pracowników oraz prawdopodobieństwo znale-

²⁰ W Polsce występuje duże zróżnicowanie regionalne kapitału trwałego – w 4 województwach koncentruje się ok. 1/3 wartości tego kapitału. Źródło: Madej T., Zasadzki W., op. cit., s. 117-118.

²¹ Wysoka stopa bezrobocia o charakterze głównie strukturalnym w wielu województwach-północnych, zachodnich i południowo-zachodnich. Źródło: Madej T., Zasadzki W., op. cit., s. 117-118.

²² Por. Madej T., Zasadzki W., op. cit., s. 117-118.

²³ Grupa Wyszehradzka to nieformalne ugrupowanie regionalne, pozbawione instytucjonalnego zaplecza – powołane do życia 15 lutego 1991 r. Od 1993 r. Grupę Wyszehradzką tworzą cztery państwa: Polska, Republika Czeska, Słowacja i Węgry – państwa te uznają Grupę Wyszehradzką za trwały element swojej polityki zagranicznej, a także za mechanizm współpracy.

²⁴ Por. Golinowska S., *Polityka społeczna samorządów terytorialnych. Warunki większej efektywności*, *Polityka Społeczna*, nr 4 z 2006 r., s. 1-10.

²⁵ Por. Filipiak B., Kogut M., Szewczuk A., Ziolo M., op. cit.5, s. 282, a także Sawicz B., *Polityka Regionalna Unii Europejskiej a Innowacyjność Regionów w Polsce*, [w:] *Wspieranie Procesów Innowacyjnych w Gospodarce Regionu*, (red.) Stefański M., Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Lublin 2009.

zienia zatrudnienia, a także aktywność ekonomiczną danego regionu, którą można wyrazić liczbą małych i średnich firm²⁶.

Każdy rodzaj przedsiębiorczości może uzewnętrzniać się w postaci przedsięwzięć związanych z wprowadzaniem innowacji, rewitalizacji organizacyjnej lub tworzenia nowych organizacji²⁷.

Zadania powiatów ziemskich

Organy powiatu, jako jednostki samorządu terytorialnego, mają wiele zadań, których efektem ma być zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców oraz tworzenie jak najlepszego środowiska życia mieszkańców. W szczególności, zgodnie z unormowaniami prawnymi, powiat ziemski wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym: edukacji publicznej, promocji i ochrony zdrowia, pomocy społecznej, polityki prorodzinnej, wspierania osób niepełnosprawnych, transportu zbiorowego i dróg publicznych, kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami, kultury fizycznej i turystyki, geodezji, kartografii i katastru, gospodarki nieruchomościami, administracji architektoniczno-budowlanej, gospodarki wodnej, ochrony środowiska i przyrody, rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska, przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, ochrony praw konsumenta, utrzymania powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych, obronności, promocji powiatu, współpracy z organizacjami pozarządowymi²⁸. Do zadań publicznych powiatu należy również zapewnienie wykonywania, określonych w innych ustawach, zadań powiatowych służb, inspekcji i straży.

Jednocześnie, powiaty powinny koordynować działanie w opisanych wyżej zakresach.

Aby to wszystko zrealizować, powiaty powinny wieloma sposobami aktywnie stymulować własny potencjał wewnętrzny, którego elementami są przede wszystkim: styl zarządzania przyjęty przez władze lokalne, realizowany przez nie model zachowań rynkowych, liczba inwestycji komunalnych realizowanych w regionie, warunki gospodarcze dla funkcjonowania małych i średnich przedsiębiorstw w regionie itp.²⁹ Ważne są również procedury efektywnego gospodarowania środkami finansowymi swojego budżetu.

²⁶ Por. Filipiak B., Kogut M., Szewczuk A., Ziolo M., op. cit., s. 300.

²⁷ Por. Frąckiewicz-Wronka A. (red.), op. cit., s. 67-68.

²⁸ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, Dz. U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578.

²⁹ Por. Tucholska A., *Powiat między zbiorowością a wspólnotą*, WN Scholar, Warszawa 2004, s. 300.

Główna rola w realizacji powyższych celów przypada uchwałodawczym i wykonawczym organom samorządowym, które stanowią ośrodek decyzyjny, realizując określone funkcje regulacyjne, inicjujące i stymulujące³⁰.

Uwarunkowania funkcjonowania samorządu terytorialnego

Obecny system finansów publicznych w Polsce jest scentralizowany, ponieważ jednostki samorządu terytorialnego finansowane są głównie transferami z budżetu państwa. System ten cechuje skomplikowany i kosztowny aparat administracyjny, oparty o podległość hierarchiczną, przyzwyczajony do jednostronnego przepływu informacji i jednocześnie, nieposiadający wielu bieżących informacji, niezbędnych do podejmowania trafnych decyzji. Ponadto, osoby sprawujące w nim władzę nie panują nad zbyt dużym zasięgiem swoich działań, gubią się w szczegółach i wikłają w nieuchronne spory kompetencyjne – w rezultacie nie są one w stanie racjonalnie, sprawnie i efektywnie zarządzać – unikają decyzji kontrowersyjnych, tym bardziej, że w zasadzie nie ponoszą odpowiedzialności za zaniechanie działań oraz podejmowanie decyzji błędnych³¹.

Skutki optyki centralistycznej przejawiają się także w rosnącej dominacji we wpływach do budżetu państwa podatków pośrednich, które, stanowiąc typowy instrument centralnej koncentracji publicznych środków finansowych, są modelowo gorzej dostosowane do procesów decentralizacyjnych. Co więcej, blokowane są dyskusje o możliwościach przekazywania samorządowi terytorialnemu albo udziałów we wpływach z niektórych podatków pośrednich, np. udziału samorządu województwa we wpływach z podatku od towarów i usług, albo wpływów z części tych podatków, np. przekazania samorządowi powiatowemu wpływów z podatku od towarów i usług od sprzedaży detalicznej usług hotelarskich lub gastronomicznych. Jednocześnie ma miejsce malejąca wydajność fiskalna podatków bezpośrednich, stanowiących naturalne źródło dochodów samorządu terytorialnego w państwie zdecentralizowanym. Ponadto obniża się wydajność podatków dochodowych, która, co prawda, jest tendencją racjonalną z ekonomicznego punktu widzenia, jednak odbiera samorządowi terytorialnemu część dochodów podatkowych. Zmniejsza się także zakres przedmiotowy opodatkowania środków transportowych, stanowiący źródło dochodów własnych gmin. Nikła jest intensywność prac nad podatkiem katastralnym, który powinien zastąpić podatek od nieruchomości, naliczany od powierzchni nieruchomości. Bez faktycznej decentralizacji finansów publicznych nadal utrzymywać się będą niekorzystne zjawiska w systemie finansów publicznych, jak chociażby niski poziom świadczenia usług

³⁰ Por. Ibidem.

³¹ Por. Kornberger-Sokołowska E., *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Liber, Warszawa 2001, s. 148.

publicznych przy równoczesnym – powszechnie piętnowanym – marnotrawstwie środków finansowania tych usług, czy utrwalona przez dziesięciolecia dominacja wydatków bieżących nad wydatkami majątkowymi oraz dominacja wydatków osobowych nad wydatkami rzeczowymi w kategorii wydatków bieżących³².

W gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego coraz większą rolę muszą odgrywać metody intensywne, sprowadzające się do nowoczesnych metod zarządzania finansami lokalnymi i regionalnymi, które mają na celu intensyfikację pozyskiwania dochodów i przychodów, przy jednoczesnej racjonalizacji wydatków i rozchodów. Procesy te obejmują także nowoczesne metody zarządzania samorządowym długiem publicznym³³.

Należy skorygować rozproszenie faktycznej odpowiedzialności dysponentów przy formalnej centralizacji decyzji budżetowych. Wszyscy pracownicy samorządowi bowiem ponoszą ryzyko w zakresie swojej działalności i powinni być poddawani procedurom kontroli wewnętrznej w celu minimalizowania ryzyka³⁴. Trzeba również skorygować niedorozwój instytucji *stricte* budżetowych przy jednoczesnym ograniczeniu nieskrępowanego rozwoju parabudżetowych instytucji finansowo-rynkowych. W tym celu należy uporządkować rozliczne działania organów samorządowych w sferze gospodarki regionalnej i lokalnej, w powiązaniu z podmiotami gospodarczymi tam obecnymi oraz poszczególnymi rynkami. Szczególną rolę w tym zakresie może odegrać partnerstwo publiczno-prywatne³⁵. Powinien być także uruchomiony efektywny system nadzoru i rygorystycznej kontroli wydatków publicznych³⁶.

Organy administracji samorządowej, na wzór dużych przedsiębiorstw, powinny stać się podmiotami przedsiębiorczymi, gdyż tylko takie będą w stanie zapewnić wzrost gospodarczy i rozwój społeczny na swoim obszarze działania. Władze samorządowe powinny prowadzić aktywną bieżącą politykę i podejmować indywidualne rozwiązania mające na celu spowodowanie pożądanego przebiegu zjawisk i procesów³⁷. Władze samorządowe powinny stać się otwarte na innowacje. Administracja inteligentna to administracja, która kierując się zasadami logiki, kryteriami racjonalności oraz wymogami słuszności, bez dodatkowych wysiłków organizacyjnych, nakładów finansowych i ludzi potrafi, działając zgodnie z prawem, wzbogacić wartości leżące u podstaw jej funkcjonowania oraz jednocześnie lepiej załatwić indywidualną sprawę czy ciąg spraw, albo uniknąć strat, które

³² Por. Strzelecki Z. (red.), op. cit., s. 264-265.

³³ Por. Strzelecki Z. (red.), op. cit., s. 264-265.

³⁴ Za weryfikowanie zasadności i efektywności decyzji pracowników samorządu oraz zapobieganie ryzyku korupcji odpowiedzialni są audytorzy, por. Shah A., *Local public financial management*, The World Bank, Washington 2007, s. 157.

³⁵ Por. www.partnerstwopublicznoprywatne.info.

³⁶ Por. Kornberger-Sokołowska E., op. cit., s. 147-150.

³⁷ Por. Frąckiewicz-Wronka A. (red.), op. cit., s. 87-88.

w danych warunkach administracja mniej inteligentna niewątpliwie poniosłaby lub poniósłby adresat jej działań³⁸.

Wszystkie powyższe działania mogą stanowić skuteczne instrumenty kierowania rozwojem lokalnym i regionalnym. Znaczenie kierowania (*governance*) w jednostkach samorządu terytorialnego zostało docenione poprzez przyznanie Elinor Ostrom oraz Oliverowi E. Williamsonowi przez Bank Szwecji Nagrody Nobla w naukach ekonomicznych w 2009 roku³⁹. Pozytywne efekty kierowania procesami rozwojowymi powiatu pojawią się pod warunkiem realizowania bieżącej polityki zapewniającej oszczędne, wydajne i skuteczne wykorzystanie wszystkich dostępnych zasobów. Umiejętne stosowanie rozwiązań politycznych i administracyjnych, efektywne gospodarowanie finansami i majątkiem samorządowym oraz zasobami ludzkimi powinny prowadzić do optymalizacji ponoszonych nakładów i uzyskiwanych efektów⁴⁰.

Propozycja badania efektów funkcjonowania samorządu powiatowego

W szczególności, w literaturze przedmiotu można znaleźć bardzo wiele wniosków sformułowanych *ex post* na podstawie mierników ilościowych wywodzących się z analizy finansowej, zastosowanych do danych zawartych w sprawozdaniach finansowych. Analitycy efektów funkcjonowania samorządu powiatowego w zasadzie nie wypracowali mierników jakościowych – większość istniejących mierników dotyczących tego zakresu ma charakter ilościowy⁴¹. Jednocześnie brakuje, jak się wydaje, kompleksowego spojrzenia w przyszłość.

Obie te luki można próbować wypełnić, przynajmniej częściowo, wynikami badań kwestionariuszowych. Propozycja takiego badania znajduje się w dalszej części niniejszego paragrafu.

Głównym celem proponowanego przeze mnie badania jest próba odpowiedzi na pytanie, na ile władze wykonawcze jednostek powiatowych mogą być kreatorem pozytywnych zmian w rzeczywistości⁴². Po rozwinięciu tego pytania w odpowiedni zestaw pytań kwestionariuszowych, a następnie dokonaniu wnikliwej analizy uzyskanych odpowiedzi, możliwa będzie ocena zaangażowania starostów w tym zakresie. Wnioski z tak przeprowadzonej analizy warto skonfrontować

³⁸ Por. Boć J., *Administracja publiczna jako organizacja inteligentna*, [w:] Boć J. (red.), *Administracja publiczna*, Kolonia Ltd., Kolonia 2003, s. 361.

³⁹ Por. www.nobelprize.org.

⁴⁰ Por. Filipiak B., Kogut M., Szewczuk A., Ziolo M., op. cit., s. 127.

⁴¹ Por. Strzelecki Z. (red.), op. cit., s. 43.

⁴² Por. Gawroński H., *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 24 -67.

z wynikami badań sfery demokracji lokalnej w krajach Europy Środkowej, przeprowadzonych przez Open Society Institute w 2002 r.⁴³

Dla potrzeb badania proponuje się wyodrębnić pięć sfer działań władz samorządu powiatowego: regulacyjno-prawną, informacyjno-promocyjną, inwestycyjno-organizacyjną, finansowo-redystrybucyjną (pomocową) oraz koordynacyjno-rozjemczą (arbitrażową)⁴⁴.

1. Obszar regulacyjno-prawny

W przypadku obszaru regulacyjno-prawnego decyzje mają charakter administracyjny bądź uchwał organów stanowiących. Zawierają one różnorakie nakazy, zakazy czy zezwolenia, a uchwały np. rady gminy określają wysokość podatków lokalnych i opłat, czynszów, ulg itp. Wszystkie one mają istotne znaczenie dla administrowania daną jednostką samorządową i zapewnienia porządku oraz bezpieczeństwa obywateli. Z aktywnością administracji samorządowej w tym obszarze wiążą się także niebezpieczeństwa, z których największe to przeregulowanie relacji w lokalnym czy regionalnym systemie gospodarczym. Chodzi o negatywny aspekt tego, co określa się mianem interwencjonizmu samorządowego⁴⁵. Uznanie, że jakkolwiek zinstytucjonalizowany interwencjonizm w gospodarkę – państwowy czy samorządowy – daje jedynie pozytywne efekty, jest naiwnością. Przeciwnie, władze lokalne czy regionalne, swymi decyzjami administracyjnymi i normami prawa regionalnego i lokalnego, często znacznie utrudniają prowadzenie działalności gospodarczej, blokując inwestycje i powstanie nowych miejsc pracy⁴⁶.

Jednakże w tym obszarze bardziej istotne są dokumenty, które dają podstawę do efektywnego kierowania lokalnym czy regionalnym systemem gospodarczym. Są to, przede wszystkim, strategie rozwoju danej jednostki samorządowej.

Zatem, w ramach obszaru regulacyjno-prawnego należy sprawdzić stan władz samorządowych w zakresie:

- orientacji na realizację misji podległej jednostki samorządowej,
- łączenia tradycyjnego administrowania, skoncentrowanego na sprawach do-
raźnych, z zarządzaniem aktywnym, dostosowanym do zmian w szeroko ro-

⁴³ Por. Soos G., Toka G., Wright G., *The state of local democracy in Central Europe*, Local Government and Public Service Reform Initiative. Open Society Institute, Budapest 2002.

⁴⁴ Por. Strzelecki Z. (red.), op. cit., s. 39 i n. oraz Wasilewska K., *Wpływ władz lokalnych na rozwój społeczno-ekonomiczny jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] Korenik S., Dybala A. (red.), *Dylematy rozwoju lokalnego i regionalnego na początku XXI wieku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław 2010, s. 209-216.

⁴⁵ Por. Sztando A., *Lokalny interwencjonizm samorządowy, czyli kształtowanie gminnego rozwoju gospodarczego*, *Studia Regionalne i Lokalne*, 2000, nr 1, s. 79-89.

⁴⁶ Władze poszczególnych prowincji i gmin w Hiszpanii, korzystając z daleko posuniętej decentralizacji władzy, utrudniają funkcjonowanie i rozwój firm handlowych, transportowych i marketingowych poprzez nadmiar różnorodnych regulacji, por.: Mouse J., *Hiszpania mogłaby rozwijać się szybciej*, *The Wall Street Journal Polska*, 3 sierpnia 2007 r.

zumianym otoczeniu, a także z lokowaniem, dystrybucją i efektywnym wykorzystywaniem zasobów jednostki samorządowej,

- stosowania aktów uprawniających oraz nakazów i zakazów,
- podejmowania badań nad organizacją i funkcjonowaniem sfery publicznej w relacji do jej roli i znaczenia w zaspokajaniu potrzeb społecznych, jak i poszukiwana możliwości efektywnego działania,
- oceny decentralizacji prawnej i decentralizacji fiskalnej charakteryzujące stopień, w jakim uprawnienia i środki są przenoszone do samorządów,
- oceny zdolności jednostek samorządu terytorialnego do wykonywania swoich obowiązków,
- oceny skuteczności decyzyjnej,
- oceny efektywności realizacji celów politycznych,
- oceny wydajności demokratycznej, czyli zdolności jednostek samorządu terytorialnego do działania w sposób otwarty i przejrzysty oraz traktowania obywateli w sposób uczciwy i sprawiedliwy,
- charakterystyki środowisk społecznych i politycznych samorządów, ze szczególnym uwzględnieniem aktywnych lokalnie organizacji pozarządowych,
- charakterystyki lokalnego społeczeństwa obywatelskiego, w tym liczby działań politycznych organizowanych przez organizacje pozarządowe.

2. Obszar informacyjno-promocyjny

Obszar informacyjno-promocyjny znakomicie nadaje się do zastosowania nowych metod kierowania, w pełni wykorzystujących najnowsze technologie, przede wszystkim teleinformatyczne. Jednostki administracji samorządowej są bowiem w sposób naturalny centralnym ośrodkiem informacji. Do nich spływają informacje, dane statystyczne, fakty oraz wstępne analizy dotyczące wszelkich aspektów życia społecznego, gospodarczego i kulturalnego wspólnoty lokalnej lub regionalnej. To jednakże nie daje im automatycznie przewagi nad innymi podmiotami gromadzącymi informacje, które mogą istnieć w gminie czy powiecie, np. organizacjami pozarządowymi czy stowarzyszeniami hobbystycznymi. Najbardziej istotne jest bowiem to, co dalej dzieje się z zasobami informacji, jak są one agregowane, przekształcane i wykorzystywane, a zatem, jak służą ostatecznie rozwojowi danej wspólnoty. Zarządzanie informacją, a więc, gromadzenie i umiejętne dysponowanie informacją z wykorzystaniem najnowszych technik i technologii, jest w coraz większym stopniu gwarancją sukcesu gminy, powiatu i województwa⁴⁷.

Jednocześnie, administracje samorządów regionalnych i lokalnych powinny mieć absolutną świadomość tego, że kapitał wędruje przede wszystkim do tych re-

⁴⁷ Potwierdzają to nie tylko przykłady z USA czy Europy Zachodniej, ale także z bliskiej nam geograficznie Estonii, która stała się liderem w tej dziedzinie wśród nowych państw członkowskich Unii Europejskiej, Por. Szromnik A., *Marketing komunalny*, Samorząd Terytorialny 1996, nr 3.

gionów, co do których istnieje najwięcej wiarygodnych i dobrze przygotowanych informacji, oraz tych dziedzin, w których oczekiwany zysk może być największy. Marketing terytorialny, który wyrósł z idei marketingu społecznego, związany jest z „miejscem”, z „terytorium”, w odróżnieniu od innych, mających przede wszystkim wymiar branżowy. Trudno jest bowiem utożsamiać przedsiębiorstwo czy bank, czyli instytucje nastawione wyłącznie na osiąganie zysku, z gminą będącą konglomeratem takich elementów jak: położenie i walory środowiska naturalnego, dziedzictwo i tradycja historyczna, kultura, kapitał ludzki, zasoby materialne i cel istnienia, którym jest zaspokajanie różnorodnych potrzeb mieszkańców na możliwie najwyższym poziomie. nie zaś wymiana towarów i usług oraz generowanie zysku. Innymi słowy, nie generowanie zysku poprzez sprzedaż dóbr lub usług lecz zadowolenie usługobiorców, klientów, obywateli jest najistotniejszym kryterium oceny skuteczności i efektywności samorządu w rozumieniu marketingu terytorialnego. Jest to więc instrument, który powinien znajdować coraz szersze uznanie przez organy samorządu, szczególnie ze względu na otwarcie międzynarodowe, współpracę gospodarczą, kulturalną, edukacyjną i turystyczną w ramach Unii Europejskiej⁴⁸.

Dlatego w ramach obszaru informacyjno-promocyjnego należy sprawdzić stan władz samorządowych w zakresie:

- sprawowania nadzoru nad czynnikami konkurencyjności podległej jednostki samorządowej, w szczególności:
 - wizerunkiem,
 - sprawnością kierowania,
 - zakresem i jakością świadczonych usług publicznych,
 - tożsamością regionalną,
 - jakością życia mieszkańców,
 - strukturą gospodarki,
 - infrastrukturą techniczno-ekonomiczną
 - infrastrukturą społeczną,
 - aktywnością firm w zakresie innowacji,
 - otoczeniem okołobiznesowym,
 - strukturą społeczno-demograficzną ludności,
 - zasobami siły roboczej,
 - zasobami środowiska naturalnego,
 - stanem środowiska naturalnego.
- występowania, częstotliwości oraz intensywności posługiwania się – w ramach bieżącej polityki – systemami opisującymi zachodzące zjawiska;
- brania pod uwagę oczekiwań interesariuszy;
- podejmowania działań mających na celu podwyższanie efektywności funkcjonowania i rozwój podległej jednostki samorządowej;

⁴⁸ Por. Szromnik A., *Marketing komunalny*, Samorząd Terytorialny 1996, nr 3.

- posiadania i weryfikowania opracowanych zasad polityki samorządowych danin publicznych, głównie oddziaływania na lokalne i regionalne podatki i opłaty oraz udziały w podatkach państwowych;
- oceniania pozytywnych i negatywnych skutków oddziaływania podatków na wzrost popytu i wzrost gospodarczy;
- analizowania podatków jako czynników kreujących zachęty inwestycyjne na poziomie lokalnym;
- promowania tworzenia strategii działalności na podstawie monitoringu zewnętrznego i wewnętrznego;
- stosowania miar wynikających ze strategii, które łączą działalność bieżącą z celami strategicznymi;
- szybkiego dostarczania aktualnych informacji na tyle szczegółowych, aby na ich podstawie można było podejmować stosowne działania;
- koordynowania racjonalnego kształtowania, zagospodarowania i użytkowania przestrzeni;
- koordynowania rozmieszczania poszczególnych funkcji i rodzajów działalności w przestrzeni;
- posiadania wiedzy na temat interesariuszy, których interesy są niezbieżne, a nawet konfliktowe z interesami władz powiatu.

3. Obszar inwestycyjno-organizacyjny

Obszar inwestycyjno-organizacyjny jest niezwykle ważny dla rozwoju regionalnego i lokalnego oraz postępu cywilizacyjnego. Administracja samorządowa posługuje się różnorodnymi instrumentami, procedurami oraz mechanizmami koordynacyjnymi i korygującymi. Działalność inwestycyjną jednostka samorządu terytorialnego prowadzi samodzielnie, poprzez np. zakłady publiczne, czyli gminne i powiatowe jednostki budżetowe oraz gminne i powiatowe zakłady budżetowe, a także gospodarstwa pomocnicze, bądź wspólnie z innymi podmiotami gospodarczymi z większościovym albo mniejszościovym jej udziałem, np. w spółkach prawa handlowego (spółkami z o.o. oraz akcyjnymi). Władze samorządowe mogą także stymulować działalność inwestycyjną prywatnych podmiotów gospodarczych. Przedsiębiorcy mogą liczyć na pomoc publiczną. W jej ramach władze samorządowe stosują różnorodne instrumenty, zachęcające do określonego działania lub takie działanie ułatwiające. W ramach wspomagania przedsiębiorczości podejmowane są doraźne i bezpośrednie decyzje organów samorządowych przyznające np. ulgi i zwolnienia z podatków od nieruchomości, od środków transportu lub opłat. Udzielane są gwarancje i poręczenia kredytowe, użyczane są nieruchomości komunalne, tworzone są gminne programy pomocy dla małych firm. Są także długofalowe mechanizmy kształtujące współpracę w dziedzinie inwestycji. Szczególnym przypadkiem takiego mechanizmu jest partnerstwo publiczno-prywatne.

Samorządy nie powinny jednak pozostawać bezkrytyczne wobec inwestorów i ich pomysłów, bowiem w ostatecznym rachunku nie każdy rodzaj inwestycji bywa korzystny dla danej jednostki samorządu terytorialnego. Rozstrzyga o tym przyjęta strategia rozwoju. W jej ramach jednostki samorządowe powinny posiadać wieloletnie plany inwestycyjne. W świetle obu tych dokumentów a także wieloletniego planu finansowego, powinno się rozstrzygać o przydatności danej inwestycji dla całej wspólnoty lokalnej czy regionalnej⁴⁹.

W konsekwencji, w ramach obszaru inwestycyjno-organizacyjnego należy sprawdzić stan władz samorządowych w zakresie:

- oceny wydajności oraz jakości siły roboczej mierzonej np. poziomem wykształcenia;
- formalnego i nieformalnego podziału władzy między główne podmioty jednostki samorządowej;
- relacji między różnymi podmiotami w samorządach;
- statusu społecznego decydentów lokalnych;
- cech osobistych i politycznych decydentów;
- relacji cech osobistych i politycznych decydentów do politycznego doświadczenia polityków lokalnych;
- stopnia, w którym przedstawiciele instytucji lokalnych uzależnieni są od organizacji politycznych;
- wieloletnich programów inwestycyjnych;
- źródeł finansowania wieloletnich programów inwestycyjnych;
- stosowania mechanizmu prywatyzacji majątku komunalnego;
- powierzania prywatnym osobom lub jednostkom organizacyjnym (np. na podstawie koncesji) funkcji zarządzania majątkiem pozostającym własnością samorządu;
- przekazywania niektórych zadań publicznych do realizacji instytucjom pozarządowym;
- kreowania samoobsługi, tj. przekazywania niektórych zadań publicznych obywatelom albo ich grupom;
- przekazywania niektórych zadań, np. inwestycyjnych tworzonemu związkowi komunalnym, porozumieniom lub związkowi publiczno-prywatnym;
- kontraktowania, czyli powierzania realizacji danej usługi wybranemu wykonawcy na podstawie umowy;
- koncesjonowania usług, którego istota polega na nadaniu prawa do wykonywania usługi, na określonym obszarze w określonym okresie;
- oddawania wyodrębnionych części majątku komunalnego w dzierżawę, leasing;
- stosowania bonów, stanowiących formę subsydiowania przez organy samorządowe wybranych grup konsumentów, np. dających możliwość nabycia

⁴⁹ Por. Strzelecki Z. (red.), op. cit., s. 40.

przez określone grupy obywateli określonych usług, np. dożywiania, usług edukacyjnych itp.;

- stosowania grantów, polegających na dotowaniu producentów usług dostarczających po odpowiednio niskich cenach usługi komunalne preferowane przez samorząd;
- sprawowanie nadzoru nad:
 - pozyskiwaniem inwestorów krajowych i zagranicznych,
 - dostępem do różnych źródeł finansowania, szczególnie publicznych i zagranicznych,
 - utrzymaniem wcześniej zaangażowanego kapitału,
 - lokalizacją instytucji administracyjnych, finansowych, naukowych,
 - organizacją imprez handlowych, kulturalnych, sportowych, wystaw, konferencji, spotkań politycznych,
 - dostępem do rynków zbytu,
 - pozyskiwaniem turystów, studentów, mieszkańców;
- wspierania rozwoju przedsiębiorczości poprzez:
 - podejmowanie działań mających na celu tworzenie i rozwój infrastruktury technicznej, ułatwiającej podejmowanie, prowadzenie i rozszerzanie działalności gospodarczej;
 - podejmowanie działań mających zapewnić przedsiębiorcom pełną informację o warunkach podejmowanej działalności gospodarczej;
 - ułatwienia w załatwianiu formalności oraz promocję przedsiębiorstw działających w obrębie działania samorządu terytorialnego;
 - podejmowanie działań mających na celu tworzenie korzystnych warunków finansowych dla podejmowania i rozszerzania działalności gospodarczej;
 - podejmowanie działań z zakresu pomocy publicznej, polegających na bezpośrednim lub pośrednim przysparzaniu korzyści finansowych wybranym przedsiębiorcom, uprzywilejowujących ich w relacji do konkurentów;
- korzystania z instrumentów przedsiębiorczości publicznej;
- współpracy z organizacjami pozarządowymi i rodzinnymi przedsiębiorcami;
- stymulowania ustawicznego podnoszenia kwalifikacji swoich i podległych kadr;
- tworzenia jak najlepszych warunków dla rozwoju przedsiębiorczości mieszkańców i istniejących podmiotów gospodarczych oraz nowych inwestorów;
- zapewniania odpowiedniej ilości i jakości usług społecznych, tj. edukacji, ochrony zdrowia, pomocy społecznej, kultury i sztuki, sportu i rekreacji oraz potrzeb mieszkaniowych, a także bezpieczeństwa publicznego;
- monitorowania:
 - dostępności wykwalifikowanej siły roboczej,
 - infrastruktury lokalnej,
 - potencjału badawczo-rozwojowego,

- poziomu instytucji edukacyjnych, kulturalnych, rekreacyjnych,
- jakości środowiska przyrodniczego,
- stanu majątku komunalnego,
- ochrony zasobów i walorów środowiska przyrodniczego;
- ochrony zasobów i walorów dziedzictwa kulturowego;
- współpracy z sąsiednimi jednostkami samorządu terytorialnego;
- popierania zamiaru łączenia podległej jednostki samorządowej z sąsiednimi jednostkami tego szczebla.

4. Obszar finansowo-pomocowy

W obszarze finansowo-pomocowym jednostki samorządu terytorialnego opierają swe działania przede wszystkim na corocznie uchwalanych budżetach. Nie mniej istotny powinien być wieloletni plan finansowy, pozwalający w sposób całościowy zarządzać finansami lokalnymi czy regionalnymi. W warunkach polskich trudności z jego przyjęciem wynikają głównie ze zmienności i tymczasowości rozwiązań ustawowych w obszarze finansów regionalnych i lokalnych. Członkostwo Polski w Unii Europejskiej i wykorzystywania środków unijnych powinno twórczo i stabilizująco wpłynąć na polskie ustawodawstwo z zakresu finansów publicznych. Jednak istnieje szereg możliwości lepszego zarządzania finansami regionalnymi i lokalnymi nawet przy obecnym stanie prawa, np. wykorzystywania w większym zakresie emisji obligacji, szczególnie w dużych gminach i miastach, jako instrumentu uzyskania środków na inwestycje czy realizację innych zadań, bądź korzystanie w większym stopniu z długoterminowych kredytów inwestycyjnych. Oczywiście, tak obecnie, jak i w perspektywie kilkunastu lat, najważniejszym pozostanie pozyskiwanie funduszy z Unii Europejskiej, z których skorzystały, korzystają i będą korzystać w przyszłości jednostki samorządu regionalnego i lokalnego. To absolutnie niepowtarzalna szansa. W perspektywie budżetowej 2007-2013 są to: Program Operacyjny „Infrastruktura i środowisko”, a w jego ramach: Fundusz Spójności i Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Program Operacyjny „Kapitał ludzki” (realizowany w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego), Program Operacyjny „Innowacyjna gospodarka” (realizowany w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Program Operacyjny „Pomoc techniczna” (realizowany w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego), Program Europejskiej Współpracy Terytorialnej (realizowany w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Program Operacyjny „Rozwój Polski Wschodniej” (realizowany w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego) oraz 16 regionalnych programów operacyjnych. Dodatkowo, Polska uczestniczy w programach współpracy transnarodowej: Programie Regionu Morza Bałtyckiego oraz Programie dla Europy Środkowej.

Administracja samorządowa podejmuje również wiele decyzji o charakterze pomocowym, skierowanych do mieszkańców, którzy przejściowo lub na dłuższy okres

znaleźli się w trudnej sytuacji życiowej lub materialnej. W znacznym stopniu są to rozstrzygnięcia administracyjne, np. wypłaty dodatków mieszkaniowych z funduszy gminnych. Mogą mieć one także formę działalności ciągłej i zinstytucjonalizowanej, np. prowadzenie ośrodków adopcyjno-opiekuńczych oraz placówek opiekuńczo-wychowawczych w powiatach. W przypadku województw takim rodzajem działań jest finansowanie ulg w dopłatach za przejazdy w krajowych pasażerskich przewozach autobusowych lub – na szerszą skalę – dotowanie kolejowych regionalnych przewozów pasażerskich. Ponadto, istnieje wiele innych działań z zakresu pomocy społecznej, polityki prorodzinnej czy przeciwdziałania bezrobociu⁵⁰.

Dlatego, w ramach obszaru inwestycyjno-organizacyjnego należy sprawdzić stan władz samorządowych w zakresie:

- zwiększania w miarę upływu czasu aktywności przy ubieganiu się o środki ze źródeł zagranicznych;
- posiadania mechanizmów zapewniających prawidłowe i najbardziej efektywne wykorzystanie powyższych środków;
- korzystania z emisji obligacji komunalnych;
- wykorzystywania niekonwencjonalnych źródeł finansowania inwestycji komunalnych: obligacji przychodowych⁵¹, sekurytyzacji wierzytelności, weksli inwestycyjnych itp.⁵²;
- posiadania krajowego lub międzynarodowego ratingu wiarygodności kredytowej;
- korzystania z funduszy unijnych;
- angażowania się w proces edukacyjny związany z funduszami unijnymi;
- budowania budżetów zadaniowych, mimo braku w aktualnym stanie prawnym formalnego obowiązku ich sporządzania.

5. Obszar koordynacyjno-rozjemczy

Obszar koordynacyjno-rozjemczy przysługuje samorządowi z dwóch zasadniczych powodów. Po pierwsze, instytucje samorządowe są nosicielami i wyrazicielami ciągłości funkcjonowania i rozwoju danej jednostki terytorialnej, nie tylko w aspektach gospodarczym, społecznym, kulturowym itd. Drugi powód jest pochodną demokratycznych procedur wyłaniania organów samorządu: rad i sejmików, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, które są demokratycznie legitymizowane przez miejscowe wspólnoty obywateli do sprawowania władzy uchwałodawczej i wykonawczej w danej jednostce terytorialnej. Te dwa elementy pozwalają organom administracji samorządowej występować, zarówno w roli koordynatora przedsięwzięć gospodarczych, jak i rozjemcy – arbitra w przypad-

⁵⁰ Por. Strzelecki Z. (red.), op. cit., s. 42.

⁵¹ Por. Owsiak S, *Finanse publiczne teoria i praktyka*, PWN Warszawa 2003, s. 744.

⁵² Oczywiście w warunkach większej ich atrakcyjności od kredytów bankowych.

ku sprzeczności interesów, a nawet konfliktów między regionalnymi i lokalnymi podmiotami gospodarczymi. Występowanie tych sprzeczności należy uznać za naturalne w gospodarce rynkowej, w której poszczególne podmioty gospodarcze dążą do maksymalizacji zysku, podejmując realizację celów często sprzecznych z tymi, do realizacji których dąży konkurent gospodarczy. W takich sytuacjach organy administracji samorządowej rozstrzygają o hierarchii celów, koordynując ich realizację w celu osiągnięcia jak najlepszych efektów z punktu widzenia danej jednostki samorządu terytorialnego. Niekiedy muszą one występować również w roli rozjemcy w sporach między regionalnymi czy lokalnymi podmiotami gospodarczymi. Dzieje się to w fazie wstępnej, gdy ewentualne sprzeczności nie nabrały jeszcze charakteru konfliktu, którego rozwiązanie możliwe jest tylko przed organami sądowniczymi⁵³.

Zatem, w ramach obszaru koordynacyjno-rozjemczego należy sprawdzić stan władz samorządowych w zakresie:

- podejmowania decyzji w sposób racjonalny metodologicznie i rzeczowo, mimo działania w otoczeniu wysoce upolitycznionym;
- oceniania rzeczywistości z punktu widzenia preferencji obywatelskich;
- oceniania rzeczywistości z punktu widzenia interesów politycznych;
- oceniania rzeczywistości z punktu widzenia wyborów legislacyjnych;
- przekraczania barier organizacyjnych w celu rozpoznania rozmaitych aspektów rozwiązywanych spraw.

Podsumowanie

Analiza procesów gospodarowania środkami publicznymi staje się coraz ważniejszym ogniwem gospodarki finansowej. Konieczne staje się odejście od tradycyjnej roli skarbnika, który wyłącznie administruje środkami publicznymi zgodnie z uzyskanym prawnie mandatem. Należy skupić się na gospodarowaniu, na które składa się planowanie, organizowanie, przeprowadzenie i kontrola⁵⁴.

Osiągnięcie konsensusu wśród analityków rzeczywistości społeczno-ekonomiczno-politycznej jest utrudnione wskutek nieustannego rozszerzania się obszaru badawczego na „inne światy” niż te, o których wiadomo, że istnieją. Niemniej jednak rzeczywistość jest wytworem człowieka, bardziej niż elementem natury; siłą motywującą do zmian jest perspektywa, że rzeczywistość ta może być przebudowywana lub poprawiana w celu stworzenia lepszego świata⁵⁵. Dlatego tak istotne jest, aby osoby stojące na czele jednostek powiatowych były kreatorami

⁵³ Rola taka jest mocno akcentowana i wykorzystywana szczególnie w przypadku nastawionych konsensusowo samorządów w państwach skandynawskich. Por. Osiński J., *Status i funkcjonowanie samorządu terytorialnego w państwach skandynawskich*, [w:] Walczak-Duraj D. (red.), *Tradycja i współczesne odmiany samorządności*, Płock 1999, t. 11, s. 113-126.

⁵⁴ Por. Stoner J. A. F., Wankel C., *Kierowanie*, PWE, Warszawa 1992, s. 23.

⁵⁵ Por. Buchanan J. M., Musgrave R. A., op. cit., s. 18.

przyszłych efektów. Tylko pod tym warunkiem dalsze istnienie powiatów będzie miało sens.

Literatura

1. Bardhan P., Mookherjee D., (2006), *Decentralization and local governance in developing countries*, The MIT Press, Cambridge.
2. Błaszczuk D. J., Sawicz B., (2010), *Polityka regionalna Unii Europejskiej a proces konwergencji regionów Europy*, [w:] Bukowski S. (red.), *Globalizacja i integracja regionalna a wzrost gospodarczy*, CeDeWu.pl, Wydawnictwo Fachowe, Radom.
3. Błaszczuk D. J., Stefański M. (red.), (2010), *Strategiczna problematyka rozwoju Polski Wschodniej*, Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Lublin.
4. Boć J., (2003), *Administracja publiczna jako organizacja inteligentna*, [w:] Boć J. (red.), *Administracja publiczna*, Kolonia Ltd., Kolonia.
5. Brol R. (red.), (2005), *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, Wyd. AE, Wrocław.
6. Buchanan J. M., Musgrave R. A., (2005), *Finanse publiczne a wybór publiczny*, Wyd. Sejmowe, Warszawa.
7. Bywalec G., (2008), *Decentralizacja a funkcje finansów publicznych*, Samorząd Terytorialny nr 6.
8. Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., (2006), *Finanse samorządowe – narzędzia, decyzje, procesy*, WN PWN, Warszawa.
9. *Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.*, Dz. U. 1994. 124.607.
10. Filipiak B., Kogut M., Szewczuk A., Zioło M., (2005), *Rozwój lokalny i regionalny*, WN US, Szczecin.
11. Frąckiewicz-Wronka A. (red.), (2009), *Zarządzanie publiczne: elementy teorii i praktyki*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego, Katowice.
12. Gajl N., (1993), *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*, PWE, Warszawa.
13. Gawroński H., (2010), *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa.
14. Golinowska S., (2006), *Polityka społeczna samorządów terytorialnych. Warunki większej efektywności*, Polityka Społeczna nr 4.
15. Gonet W., (2006), *Kredyty, pożyczki, obligacje w gospodarce finansowej samorządu terytorialnego*, Monografie i Opracowania 543, Of. Wyd. SGH, Warszawa.
16. Guha-Khasnobis B., Kanbur R., Ostrom E., (2006), *Linking the formal and informal economy: concepts and policies*, Oxford University Press, New York.

17. Korenik S., Dybala A. (red.), (2010), *Dylematy rozwoju lokalnego i regionalnego na początku XXI wieku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław.
18. Kornberger-Sokołowska E., (2001), *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Liber, Warszawa.
19. Lutrzykowski A. (red.), (2009), *Samorząd terytorialny – ale jaki?*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
20. Madej T., Zasadzki W., (2001), *Problemy polityki regionalnej w Polsce*, Folia Oeconomica 154, Wyd. UŁ, Łódź.
21. Mikołajewicz Z. (red.), (1995), *Strategiczne problemy rozwoju regionalnego w procesie integracji europejskiej*, Opole.
22. Mouse J., (2007), *Hiszpania mogłaby rozwijać się szybciej*, The Wall Street Journal. Polska, 3 sierpnia.
23. Niewiadomski Z., (1989), *Samorząd terytorialny w wybranych krajach zachodnioeuropejskich*, Centrum Informacji Naukowej, Technicznej i Ekonomicznej, Warszawa.
24. Osiński J., (1999), *Status i funkcjonowanie samorządu terytorialnego w państwach skandynawskich*, [w:] Walczak-Duraj D. (red.), *Tradycja i współczesne odmiany samorządności*, Płock.
25. Owsiak S., (2003), *Finanse publiczne teoria i praktyka*, PWN Warszawa.
26. *Przegląd terytorialny OECD Polska*, OECD, 2008.
27. Sawicz B., (2009), *Polityka Regionalna Unii Europejskiej a Innowacyjność Regionów w Polsce*, [w:] *Wspieranie Procesów Innowacyjnych w Gospodarce Regionu*, Stefański M. (red.), Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie, Lublin.
28. Shah A., (2007), *Local public financial management*, The World Bank, Washington.
29. Soos G., Toka G., Wright G., (2002), *The state of local democracy in Central Europe*, Local Government and Public Service Reform Initiative. Open Society Institute, Budapest.
30. Stoner J. A. F., Wankel C., (1992), *Kierowanie*, PWE, Warszawa.
31. Strzelecki Z. (red.), (2008), *Gospodarka regionalna i lokalna*, WN PWN, Warszawa.
32. Szromnik A., *Marketing komunalny*, Samorząd Terytorialny 1996, nr 3.
33. Sztando A., (2000), *Lokalny interwencjonizm samorządowy, czyli kształtowanie gminnego rozwoju gospodarczego*, Studia Regionalne i Lokalne, nr 1.
34. Tucholska A., (2004), *Powiat między zbiorowością a wspólnotą*, WN Scholar, Warszawa.

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

36. www.nobelprize.org.

37. www.partnerstwopublicznoprywatne.info.

Spółki komunalne w rozwoju województwa lubelskiego

Municipal companies in the development of the province of Lublin

Joanna Czaplak

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Streszczenie

Artykuł prezentuje analizę strukturalną największych spółek komunalnych województwa lubelskiego. Składa się on z czterech rozdziałów. Pierwsza część zawiera charakterystykę czynników wpływających na rozwój regionalny, ze szczególnym uwzględnieniem jednostek samorządu terytorialnego i podmiotów zarządzających procesami społeczno-gospodarczym. Kolejny rozdział opisuje gospodarkę komunalną oraz jej znaczenie w gospodarce danego terenu. Trzecia część zawiera analizę strukturalną spółek komunalnych Lubelszczyzny na tle pozostałych regionów Polski. W badaniu tym zawarto również charakterystykę lubelskich spółek komunalnych w największych miastach województwa lubelskiego. Czwarty rozdział poświęcony jest największym spółkom komunalnym województwa lubelskiego.

Summary

The article presents the structural analysis of the biggest municipal companies of the province of Lublin. It consists of four chapters. The first part describes determinants of regional development. In this part attention was paid to local governments, managers of socioeconomic processes in region. The next chapter presents public utilities and its role in local economy. The third part contains a structural analysis of municipal companies of the province of Lublin compared with other Polish regions. The analysis also includes a description of Lublin municipal companies in major cities of Lublin province. The fourth chapter is devoted to analysis of the biggest municipal companies in the region of Lublin.

Słowa kluczowe: spółki komunalne, gospodarka komunalna, rozwój, samorząd terytorialny, województwo lubelskie

Keywords: municipal companies, public utilities, development, local government, province of Lublin

Wstęp

Przystąpienie do europejskich struktur rynkowych, gwałtownie zmieniające się otoczenie, rosnąca globalizacja oraz konkurencja stawiają nowe wyzwania, zarówno dla całej polskiej gospodarki, jak i dla jej regionów. Szczególną rolę w rozwoju procesów społeczno-gospodarczych na szczeblu lokalnym oraz regionalnym mają jednostki samorządu terytorialnego. Poprzez realizację zadań z zakresu gospodarki komunalnej nie tylko zaspokajają one podstawowe potrzeby społeczności danej jednostki osadniczej, lecz również powinny decydować o kierunkach zmian ilościowych oraz jakościowych zachodzących w gospodarce lokalnej czy regionalnej.

Celem opracowania jest analiza roli i znaczenia spółek prawa handlowego w gospodarce danego terytorium. Opracowanie zawiera wieloaspektową analizę wyżej wspomnianych podmiotów w województwie lubelskim na tle pozostałych regionów Polski. Szczególną uwagę zwrócono również na ich miejsce i rolę wśród największych przedsiębiorstw Lubelszczyzny.

Artykuł składa się z czterech części. Pierwszy rozdział poświęcony jest determinantom rozwoju lokalnego oraz regionalnego, w tym jednostkom samorządu terytorialnego – animatorom procesów społeczno-gospodarczych. Druga część opracowania opisuje gospodarkę komunalną oraz jej rolę w budowaniu potencjału danego terytorium. Zawarto w niej również charakterystykę form organizacyjno-prawnych podmiotów komunalnych. Trzeci rozdział poświęcony jest analizie strukturalnej komunalnych spółek prawa handlowego¹ w województwie lubelskim w latach 2005-2010. Autorka koncentruje się w nim na dwóch zagadnieniach – wieloaspektowej analizie spółek komunalnych w poszczególnych regionach Polski oraz na charakterystyce lubelskich spółek komunalnych według różnych kryteriów. Natomiast ostatnia część artykułu prezentuje miejsce i rolę spółek, będących własnością samorządów, wśród największych przedsiębiorstw województwa lubelskiego. Analiza oparta jest na rankingu *Lubelska Setka Kuriera* z dwóch lat (2003 r. oraz 2010 r.), publikowanego przez gazetę „Kurier Lubelski”. Lista ta zawiera sto największych przedsiębiorstw województwa lubelskiego pod względem przychodów. Podobnym zestawieniem publikowanym w tym regionie jest *Złota Setka – Ranking Firm Lubelszczyzny* – opracowywany przez „Dziennik Wschodni”. Oba rankingi mają podobną konstrukcję, szeregują przedsiębiorstwa według przychodów oraz uzupełniają ich charakterystykę o dodatkowe wskaźniki. Autorka do analizy wybrała listę publikowaną przez gazetę „Kurier Lubelski”, gdyż ranking ten zawiera więcej kryteriów klasyfikacji firm niż ranking opracowywany przez gazetę „Dziennik Wschodni”.

¹ W niniejszym artykule pojęcia: spółka komunalna, komunalna spółka prawa handlowego odnoszą się do spółek będących własnością jednostek samorządu terytorialnego.

1. Czynniki rozwoju lokalnego oraz regionalnego a zadania jednostek samorządu terytorialnego

Rozwój społeczno-ekonomiczny wraz z jego determinantami stanowi jeden z kluczowych problemów, jakimi zajmują się nauki ekonomiczne. Rozwój to pojęcie wielowymiarowe obejmujące szereg procesów społeczno-gospodarczych zachodzących w różnej skali czy to lokalnej, czy regionalnej. Mechanizmy te kształtują nie tylko zmiany ilościowe oraz jakościowe w wymiarze gospodarczym, lecz również społecznym, kulturalnym, środowiskowym oraz politycznym. Tak rozumiany rozwój (również regionalny) wymaga syntetycznego ujęcia, zarówno od strony jego determinantów jak i barier. W literaturze przedmiotu można spotkać szereg opracowań identyfikujących przyczyny zróżnicowania poziomu rozwoju poszczególnych krajów. W miarę zwiększania dysproporcji przestrzennych szczególną uwagę zwrócono na procesy zachodzące w skali lokalnej oraz regionalnej. Czynniki wpływające na potencjał poszczególnych obszarów stały się zasadniczym elementem polityki rozwoju całej gospodarki krajowej. Czynniki rozwojowe mogą być klasyfikowane według różnych kryteriów – ekonomia klasyczna wyróżnia kapitał, pracę oraz ziemię. Wraz z rozwojem nauk ekonomicznych czynniki wzrostu rozszerzono również o elementy jakościowe, kształtujące potencjał rozwojowy danego obszaru².

W literaturze przedmiotu można spotkać wiele klasyfikacji czynników rozwojowych regionów. Na potrzeby artykułu zostaną zaprezentowane tylko wybrane, uwzględniające szeroki zakres bodźców ilościowych oraz jakościowych. G. Gorzelak oraz B. Jałowiecki zaliczają do determinantów rozwoju regionalnego: kapitał ludzki, infrastrukturę transportową, korzyści aglomeracyjne, jednostki naukowe, uniwersytety i instytucje badawcze, środowisko naturalne, w tym uroda pejzażu, potencjał sektora usług, polityczny klimat działalności gospodarczej³. Klasyfikacja ta oprócz tradycyjnych czynników rozwoju regionalnego (takich jak: zasoby środowiskowe, infrastruktura techniczna oraz kapitał ludzki) wskazuje również, że sytuacja polityczna wraz z instytucjami publicznymi oraz normami prawnymi – tworzącymi ramy prawne dla działalności gospodarczej – wpływa na potencjał danego terytorium. Oddziaływanie tego czynnika na zróżnicowanie przestrzenne, a tym samym na poziom rozwoju regionalnego, można było zaobserwować w Polsce szczególnie podczas transformacji systemowej. Budowa nowej gospodarki rynkowej, społeczeństwa oraz systemu politycznego ujawniła zróżnicowanie przestrzenne w sferze gospodarczej jak i społecznej. Pojawiły się negatywne zjawiska, takie jak: wzrost stopy bezrobocia, zróżnicowań dochodowych

² Z. Strzelecki, *Polityka regionalna*, [w:] *Gospodarka regionalna i lokalna*, Wyd. PWN, Warszawa 2008, s. 80.

³ G. Gorzelak, B. Jałowiecki, *Konkurencyjność regionów*, „Studia Lokalne i Regionalne”, 2000, nr 1, s. 12.

społeczeństwa oraz skali ubóstwa; ujawniły się również rozbieżności w poziomie wskaźnika PKB między poszczególnymi regionami.

Wymienieni autorzy w swojej klasyfikacji czynników prorozwojowych regionów wskazują również sferę nauki jako czynnik niezbędny w budowaniu potencjału terytorium. Szczególne znaczenie ma tutaj relacja między podmiotami gospodarczymi a jednostkami naukowymi. Dzięki wzajemnej współpracy następuje wzrost przedsiębiorczości firm prowadzących działalność na danym terytorium, która wpływa na poziom konkurencyjności regionu, a w konsekwencji również na jego potencjał rozwojowy.

Rozwój lokalny czy regionalny jako pojęcie wieloprocessowe wymaga uwzględnienia również zmian strukturalnych w gospodarce danego terenu, w ujęciu ekonomicznym, społecznym, kulturalnym oraz środowiskowym. Takie podejście w prezentacji czynników rozwoju regionalnego bierze pod uwagę T. Kudłacz. Według autora bodźce prorozwojowe powinny zachodzić w takich sferach jak: struktura gospodarki regionu, potencjał gospodarczy regionu, potencjał tkwiący w środowisku przyrodniczym, poziom życia mieszkańców, ład przestrzenny, potencjał infrastruktury regionu⁴.

Natomiast E. J. Blakely klasyfikuje czynniki prorozwojowe, w odróżnieniu od wyżej wymienionych systematyzacji, w sposób bardziej szeroki. Wyróżnia on: zasoby surowców mineralnych, zasoby pracy, szczególnie wykwalifikowanej siły roboczej, nowoczesne technologie wytwarzania, zasięg rynku (lokalny, zewnętrzny), kapitał, w tym także kapitał inwestycyjny, zasoby terenów nadających się do zagospodarowania, przedsiębiorstwa lokalne oraz regionalne, dostępność komunikacyjna, istniejący potencjał produkcyjny i usługowy, szczególnie przemysłowy, walory środowiska przyrodniczego, aktywność oraz jakość zarządzania władz terytorialnych, poparcie społeczności lokalnej i regionalnej dla rozwoju, współpracę międzynarodową⁵.

E. J. Blakely wśród bodźców rozwojowych regionu wskazuje na wpływ inicjatywy społecznej oraz samorządów terytorialnych w kształtowaniu rozwoju lokalnego oraz regionalnego. Mieszkańcy danego terytorium, charakteryzujący się postawami społeczeństwa obywatelskiego, pełnią szczególną rolę we wspieraniu rozwoju regionalnego. Ich aktywność w życiu publicznym, otwartość na zmiany, zaufanie do władz publicznych (w tym do samorządu terytorialnego) tworzy sprzyjające warunki do zarządzania procesami społeczno-gospodarczymi.

Zasadnicze znaczenie w budowaniu potencjału danego regionu mają również jednostki samorządu terytorialnego. Samorządy jako „animatory” rozwoju regionalnego, poprzez odpowiednio dobrane strategie, uwzględniające specyfikę danego obszaru, mogą decydować o kierunkach procesów rozwojowych. Do działań o cha-

⁴ T. Kudłacz, *Programowanie rozwoju regionalnego*, Wyd. PWN, Warszawa 1999, s. 15.

⁵ J. Parysek, *Rozwój lokalny: zagospodarowanie przestrzenne i nisze atrakcyjności gospodarczej*, Wyd. PWN, Warszawa 1995, s. 41.

rakterze bezpośredniego oddziaływania jednostek samorządu terytorialnego na rozwój lokalny oraz regionalny⁶ można zaliczyć zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności danego terytorium w ramach ustawowych zadań własnych samorządów, w zakresie: dostępności komunikacyjnej, infrastruktury komunalnej, ładu przestrzennego, ochrony środowiska, ochrony zdrowia, edukacji, kultury, aktywizacji bezrobotnych, zarządzaniu gospodarką wodną oraz nieruchomościami, ochrony przeciwpożarowej oraz przeciwpowodziowej⁷. Jednostki samorządu terytorialnego poprzez prawne uregulowanie ich zakresu działania – zbieżnego z czynnikami rozwojowymi – stają się podmiotami odpowiedzialnymi za rozwój danego terenu. Zatem samorządy zobowiązane są do dbania o infrastrukturę techniczną oraz społeczną, która to stanowi potencjał rozwoju lokalnego oraz regionalnego.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą również w sposób pośredni oddziaływać na potencjał danego terenu poprzez stwarzanie odpowiednich warunków dla rozwoju lokalnego oraz regionalnego. Samorządy, wykorzystując instrumenty polityki regionalnej, mogą wpływać na decyzje samodzielnych podmiotów gospodarczych. Poprzez marketing samorządowy jednostki terytorialne promują dany obszar, przyciągając do regionu inwestorów, przedsiębiorstwa, turystów oraz nowych mieszkańców.

Samorządy odpowiedzialne są również za rozwój konkurencyjności danego obszaru oraz przedsiębiorczości firm prowadzących działalność gospodarczą w regionie. Zjawiska te pobudzają procesy społeczno-gospodarcze. W literaturze przedmiotu coraz częściej można spotkać się z pojęciem rozwoju regionalnego rozumianego jako budowa trwałej przewagi konkurencyjnej danego obszaru oraz podmiotów gospodarczych. Pojęcie to definiowane jest jako ciągłe unowocześnianie struktur społeczno-gospodarczych regionu, poprzez korzystanie z zasobów ludzkich oraz rzeczowych, które możliwe jest dzięki rozwiniętej infrastrukturze technicznej oraz społecznej⁸. Zatem konieczna jest ingerencja samorządów w kształtowaniu infrastrukturalnych fundamentów, stanowiących warunek konieczny do budowy potencjału danego terenu. Kluczowe znaczenie ma tutaj samorząd jako „animator” procesów społeczno-gospodarczych, wykorzystujący podstawowe narzędzie planowania jakim jest strategia rozwoju wraz z odpowiednimi priorytetami. Jednostki samorządu terytorialnego, które wdrożyły długofalowe programowanie działania, charakteryzują się wyższą jakością życia

⁶ T. Kudłacz, *Prognozowanie rozwoju społeczno-gospodarczego na szczeblu lokalnym*, Wyd. AE, Kraków 1993, s. 7-8.

⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 1990 nr 16 poz. 95 ze zm., art. 7; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz. U. 1998 nr 91 poz. 578 ze zm., art. 4; Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. 1998 nr 91 poz. 576 ze zm., art. 11.

⁸ M. Klamut, *Konkurencyjność gospodarki lokalnej i regionalnej*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna*, (red.) Z. Strzelecki, Wyd. PWN, Warszawa 2008, s. 50.

mieszkańców oraz znacznym potencjałem rozwojowym⁹. Strategia taka powinna być szczególnie zorientowana na pozycjonowanie regionu w otoczeniu oraz na rozwój przedsiębiorczości. To ostatnie zjawisko ma dotyczyć zarówno samego samorządu jak i firm prowadzących działalność gospodarczą na jego terytorium. Działania wspierające przedsiębiorczość polegają głównie na promocji obszaru oraz na zachęcaniu prywatnych firm do powiększania skali działania lub do zakładania działalności gospodarczej na terytorium należącym do samorządu. Ponadto jednostki samorządu terytorialnego powinny charakteryzować się postawą przedsiębiorczą, gdyż są nie tylko podmiotami sterującymi rozwojem lokalnym czy regionalnym, lecz również same dokonują inwestycji i zarządzają zasobami danego terenu.

Wskazując na rolę jednostek samorządu terytorialnego w kierowaniu rozwojem lokalnym oraz regionalnym należy również wspomnieć, że podmioty te mają za zadanie ograniczanie barier rozwojowych. Czynniki hamujące ewolucję potencjału danego terytorium klasyfikuje się w podobny sposób jak bodźce prorozwojowe, gdyż te pierwsze można zdefiniować jako deficyt tych drugich.

Omówione w niniejszym artykule klasyfikacje czynników prorozwojowych oraz wspomniane bariery rozwoju lokalnego i regionalnego wskazują na ich zbieżność z zakresem działania jednostek samorządu terytorialnego. Na rolę samorządów w budowaniu potencjału danego terenu, w tym województw w skali regionalnej, wskazuje również ustawa o zasadach prowadzenia polityki regionalnej. Zgodnie z nią jednostki samorządu terytorialnego mają za zadanie: chronić środowisko naturalne, dbać o ochronę zdrowia społeczności danego terytorium, przeciwdziałać bezrobociu oraz stymulować nowe miejsca pracy, dbać o rozwój kultury, stymulować rozwój zasobów ludzkich, stymulować rozwój obszarów wiejskich oraz metropolitalnych, wspierać rozwój nauki oraz zwiększać innowacyjności gospodarki, tworzyć i modernizować infrastrukturę techniczną oraz społeczną, wspierać rozwój przedsiębiorczości, wspierać wzrost gospodarczy, zwiększać konkurencyjność gospodarki, umacniać struktury społeczeństwa obywatelskiego¹⁰.

Zatem jednostki samorządu terytorialnego jako gospodarze danego terenu są zobligowane nie tylko do zaspokajania podstawowych potrzeb mieszkańców, lecz również organizowania i pobudzenia procesów gospodarczo-społecznych. Powyższe rozważania wskazują na szeroki wachlarz zadań, jaki ciąży na samorządach w skali regionalnej czy lokalnej. Stanowi to ogromne wyzwanie dla jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności, że podmioty te muszą zmagać się z nowymi zjawiskami, takimi jak rosnąca globalizacja czy konkurencja. Należy również dodać, że ciągle zmieniające się otoczenie wymaga od samorządów

⁹ K. Heffner, *Strategie rozwoju regionalnego i lokalnego*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna*, (red.) Z. Strzelecki, Wyd. PWN, Warszawa 2008, s. 157.

¹⁰ *Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, Dz. U. 2006 nr 227, poz. 1658 ze zm., art. 2.

elastycznych działań. Rozwój jako wielowymiarowe zjawisko wymaga skoordynowanych zadań na szczeblu nie tylko lokalnym czy regionalnym, lecz również centralnym. Niezbędna jest także współpraca instytucji publicznych ze sferą nauki, biznesu oraz z mieszkańcami danego terenu. Ponadto każdy z regionów różni się pod względem przestrzennym, geograficznym, historycznym, gospodarczym oraz społecznym, więc budowanie potencjału lokalnego czy regionalnego powinno uwzględniać te różnice i „być szyte na miarę”.

2. Gospodarka komunalna oraz formy organizacyjno-prawne podmiotów komunalnych

Jednostki samorządu terytorialnego zobligowane są do wykonywania wielu zadań na rzecz społeczności, w tym trwałego i nieprzerwanego świadczenia usług powszechnie dostępnych, które wpływają na poziom życia społeczności lokalnej czy regionalnej. Wraz z ustawą o gospodarce komunalnej wprowadzono zmiany organizacyjno-prawne w funkcjonowaniu samorządów terytorialnych oraz w organizacji usług komunalnych. Zgodnie z nią gospodarka komunalna obejmuje wszystkie zadania własne samorządów, w szczególności z zakresu użyteczności publicznej¹¹. Wobec tego usługi komunalne dotyczą wszelkich zadań związanych z dostępnością komunikacyjną, ochroną środowiska naturalnego, organizacją przestrzeni lokalnej oraz z budową i utrzymaniem infrastruktury społeczno-technicznej. Taki zakres przedmiotowy gospodarki komunalnej, jak już zostało wspomniane w poprzednim rozdziale, stanowi również czynnik rozwoju lokalnego oraz regionalnego.

Wszelkie działania w obszarze usług komunalnych powinny mieć na celu podnoszenie jakości życia mieszkańców danego obszaru poprzez wykonywanie zadań z zakresu użyteczności publicznej, lecz również mogą być one związane z działaniami komercyjnymi – o ile służą społeczności danego terenu (m.in. przeciwdziałają bezrobociu i ubóstwu). Aktywne samorządy terytorialne w ramach gospodarki komunalnej mają możliwość tworzenia odpowiednich warunków życia, które najprawdopodobniej zachęcą nowych mieszkańców do osiedlenia się w obszarze jednostki osadniczej. Wszelka infrastruktura techniczna oraz społeczna może mieć szczególne znaczenie dla prywatnych podmiotów gospodarczych, podejmujących decyzję o miejscu ulokowania swojej działalności. Ponadto samorządy w danej jednostce osadniczej często są największymi inwestorami oraz pracodawcami, co również może wpłynąć na ich rangę w podnoszeniu rozwoju lokalnego czy regionalnego. Wśród czynników wpływających na atrakcyjność inwestycyjną regionów w Polsce, które de facto są również czynnikami prorozwojowymi, wymienia się zwykle: dostępność komunikacyjną, jakość i koszty pracy, poziom rozwoju infrastruktury

¹¹ Ustawa z dnia o gospodarce komunalnej 20 grudnia 1996 r., Dz. U. z 2011 nr 45 poz. 236 ze zm., art. 1.

tury gospodarczej (w tym specjalne strefy ekonomiczne), poziom infrastruktury społecznej, stan środowiska naturalnego, aktywność władz lokalnych¹². Czynniki te determinują napływ firm przedsiębiorczych do regionów, które dzięki nim uzyskują niższe koszty działania, efekty skali, a w konsekwencji budują swój potencjał konkurencyjny, a tym samym całe jednostki terytorialnej. Samorządy rozwijając gospodarkę komunalną tworzą dla tych podmiotów gospodarczych odpowiednie warunki, dzięki którym największe i najefektywniejsze przedsiębiorstwa, będące liderami, mogą stać się siłą napędową jednostki osadniczej.

Infrastruktura jako jeden z czynników prorozwojowych ma szczególne znaczenie w budowie potencjału danego obszaru, gdyż stanowi ona warunek konieczny do intensyfikacji procesów społeczno-gospodarczych. Znaczenie infrastruktury społeczno-technicznej w pobudzaniu wyżej wspomnianych procesów potwierdzają liczne teorie ekonomiczne dotyczące lokalizacji, wzrostu oraz rozwoju regionalnego. Należą do nich min.: teoria bazy ekonomicznej W. Sombrata, teoria biegunów wzrostu F. Perrouxa, teoria klastrów J.M. Portera, teoria mechanizmu błędnego koła G. Mydrala¹³. Liderzy biznesu wybierają zwykle tę jednostkę osadniczą, która charakteryzuje się wyższym poziomem infrastruktury społeczno-technicznej. Dzięki temu mają zagwarantowany wysokiej jakości kapitał ludzki, oraz dogodne warunki prowadzenia działalności gospodarczej. Do elementów infrastruktury technicznej zalicza się również infrastrukturę komunalną, która obejmuje: sieć wodociągowo-kanalizacyjną, gospodarkę odpadami, sieć gazową, sieci telekomunikacyjne oraz gospodarkę ciepłą. Rozwinięta infrastruktura komunalna oraz jej stan techniczny może stanowić atut jednostek samorządu terytorialnego, decydujący o ich walorach lokalizacyjnych.

Realizacja zadań z zakresu gospodarki komunalnej oraz ich organizacja spoczywa na jednostkach samorządu terytorialnego, które posiadają szeroki wybór form organizacyjno-prawnych prowadzenia działalności komunalnej. W ramach zadań ze sfery użyteczności publicznej samorządy mogą świadczyć usługi komunalne za pomocą jednostek sektora finansów publicznych (jednostki budżetowe oraz zakłady budżetowe), spółek kapitałowych oraz na podstawie umów cywilnoprawnych mogą zlecać wykonanie usług firmom prywatnym. Natomiast w ramach działalności komercyjnej ustawa o gospodarce komunalnej, w szczególnych przypadkach, dopuszcza prowadzenie działalności gospodarczej przez gminy w formie spółek handlowych (spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, spółka akcyjna, spółka komandytowa oraz komandytowo-akcyjna), a przez województwa jedynie poprzez spółki kapitałowe.

¹² *Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski 2009*, (red.) M. Nowicki, Wyd. IBnGR, Gdańsk 2009, s. 15-19.

¹³ Zob. np. Z. Strzelecki, *Polityka regionalna*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna*, (red.) Z. Strzelecki, Wyd. PWN, Warszawa 2008, s. 81-91.

Jednostki budżetowe nie posiadają osobowości prawnej, czerpią środki finansowe na realizację swoich zadań bezpośrednio z budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz odprowadzają tam wszelkie dochody. Pełna ich zależność od samorządów i brak samodzielności finansowej powoduje, że stają się one podmiotami coraz mniej powszechnymi w gospodarce komunalnej. Komunalne jednostki budżetowe traktowane są wyłącznie jako formy przejściowe prowadzenia działalności gospodarczej, zajmują się jedynie administracją mienia komunalnego oraz kontrolą wykonywanych zadań na rzecz gminy przez inne podmioty¹⁴.

Kolejna forma organizacyjno-prawna prowadzenia gospodarki komunalnej to zakład budżetowy. Różni się on od jednostki budżetowej tym, że całą swoją działalność pokrywa z własnych przychodów. Często świadczy on usługi komunalne w tych branżach, gdzie spółki komunalne mogłyby zakłócić konstytutywną rolę jednostki samorządu terytorialnego – ciągłego i powszechnego zaspokajania potrzeb danej społeczności. Spółki prawa handlowego w znacznie mierze nastawione są bowiem na maksymalizację zysku, więc mogłoby to ograniczyć dostępność usług komunalnych dla ludności o niższym poziomie zamożności. Ponadto zakłady budżetowe zakładane są zwykle w niewielkich ośrodkach budżetowych, natomiast spółki komunalne wykorzystywane są najczęściej do większej skali działania.

Spółki handlowe odróżniają się od wyżej wspomnianych form organizacyjno-prawnych tym, że posiadają osobowość prawną. Te samodzielne podmioty gospodarcze pokrywają koszty prowadzenia działalności z przychodów, same finansują projekty rozwojowe, ponadto mogą być źródłem dochodów dla jednostek samorządu terytorialnego poprzez dywidendy. W ostatnich latach liczba spółek komunalnych rośnie z roku na rok, gdyż wspomniane atuty mogą wpłynąć na wyższą efektywność tych podmiotów¹⁵. Zatem ich rola w gospodarce komunalnej rośnie.

Zadania z zakresu gospodarki komunalnej mogą być również realizowane za pomocą umów cywilnoprawnych. W takim przypadku usługi komunalne świadczy firma prywatna po spełnieniu określonych wymagań zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego i wolontariacie, ustawy o finansach publicznych oraz ustawy o prawie zamówień publicznych¹⁶. Taka forma realizacji zadań komunalnych nie wyłącza jednostki samorządu terytorialnego z odpowiedzialności za świadczone usługi komunalne. Dzięki umowom cywilnoprawnym samorządy nie uczestniczą bezpośrednio w realizacji zadań komunalnych, lecz są jedynie organizatorami rynku. Ponadto takie rozwiązanie tworzy konkurencję na rynku

¹⁴ Cz. Martysz, *Prawne formy prowadzenia działalności przez gminy*, „Kontrola Państwowa”, 2009, nr 3, s. 14-15.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Zob. *Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Dz. U. 2003 nr 96 poz. 873 ze zm.; *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, Dz. U. 2009 nr 157 poz. 1240 ze zm.; *Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*, Dz. U. z 2010 nr 113 poz. 759 ze zm.

komunalnym, co podnosi efektywność finansową podmiotów gospodarczych na nim funkcjonujących oraz jakość świadczonych przez nie usług komunalnych.

3. Spółki komunalne w regionie lubelskim

Przekształcenia gospodarcze, społeczne oraz polityczne pod koniec lat osiemdziesiątych uwidoczniły znaczne zróżnicowanie przestrzenne kraju, jednak zbudowały one fundamenty niezbędne do poprawy jakości życia, kapitału społecznego oraz potencjału ekonomicznego. Rozwój regionalny nie przebiegał jednakowo dla każdego z województw, co ma obecnie odzwierciedlenie w dysproporcji regionów w Polsce. Transformacja ujawniła niski potencjał przemysłowy Polski Wschodniej, która nie była przygotowana do konkurencji panującej w gospodarce rynkowej.

Województwo lubelskie wraz z pozostałymi regionami północno-wschodnimi kraju przegrywa walkę konkurencyjną o zasoby gwarantujące rozwój regionalny. Pod względem jakości życia – ocenianego przez mieszkańców danej jednostki osadniczej – Lubelszczyzna zajęła ostatnie miejsce w rankingu opracowanym w Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020¹⁷. Podobnie jest w przypadku inwestycji zagranicznych, gdzie region ten uplasował się na przedostatnim miejscu¹⁸. Tak niskie wyniki województwa lubelskiego w przyciąganiu kapitału ludzkiego oraz rzeczowego mogą wynikać ze słabo rozwiniętej infrastruktury technicznej, społecznej oraz instytucjonalnej.

3.1. Spółki komunalne województwa lubelskiego na tle kraju

Analiza strukturalna spółek komunalnych jest oparta na danych pochodzących z opracowań statystycznych¹⁹ z lat 2005-2010. Statystyki te zawierają jedynie charakterystyki ilościowe omawianych podmiotów. Niewielka ilość danych znacząco wpływa na analizę struktury spółek komunalnych. Okres badawczy obejmuje lata 2005-2010, tak szeroki zakres czasowy pozwoli skutecznie zidentyfikować tendencje zachodzące w badanej grupie podmiotów. W celu uzupełnienia charakterystyki spółek komunalnych do badań wykorzystano również raporty Ministerstwa Skarbu Państwa z lat 2005-2009²⁰. Dokumenty te, podobnie jak opracowania GUS, skupiają się jedynie na opisie ilościowym badanych podmiotów.

Zróżnicowania regionalne w Polsce objawiają się również w dysproporcji pod względem liczby komunalnych spółek funkcjonujących w poszczególnych regio-

¹⁷ *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008, s. 12.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej pisanych do rejestru REGON w województwie Lubelskim z lat 2005-2010*, Wyd. GUS.

²⁰ *Informacje o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego z lat 2005-2009*, Ministerstwo Skarbu Państwa.

nach. Najmniej tych podmiotów znajduje się w województwach Polski Wschodniej (tabela 1). Przyczynę tego zjawiska można upatrywać w uwarunkowaniach społeczno-ekonomicznych tych jednostek osadniczych. Skrajne położenie województw Polski Wschodniej (tuż przy granicy UE), niski poziom infrastruktury technicznej oraz gęstości zaludnienia mogą znacząco wpływać na słaby rozwój gmin, powiatów oraz miast na prawach powiatu.

Tabela 1. Komunalne spółki prawa handlowego w Polsce w latach 2005-2010

Wyszczególnienie	2005		2007		2009		2010		2009/2005 w proc.	2010/2005 w proc.
	Lb.	Proc.	Lb.	Proc.	Lb.	Proc.	Lb.	Proc.		
Polska, w tym:	2603	100	2648	100	2719	100	2806	100	104,5	107,8
dolnośląskie	265	10,2	275	10,4	277	10,2	283	10,1	104,5	106,8
kujawsko-pomorskie	147	5,6	156	5,9	157	5,8	161	5,7	106,8	109,5
lubelskie	125	4,8	123	4,6	120	4,4	126	4,5	96,0	100,8
lubuskie	88	3,4	93	3,5	97	3,6	105	3,7	110,2	119,3
łódzkie	159	6,1	151	5,7	154	5,7	157	5,6	96,9	98,7
małopolskie	180	6,9	189	7,1	190	7,0	196	7,0	105,6	108,9
mazowieckie	256	9,8	256	9,7	265	9,7	274	9,8	103,5	107,0
opolskie	85	3,3	88	3,3	89	3,3	92	3,3	104,7	108,2
podkarpackie	118	4,5	121	4,6	127	4,7	136	4,8	107,6	115,3
podlaskie	67	2,6	68	2,6	68	2,5	69	2,5	101,5	103,0
pomorskie	190	7,3	196	7,4	201	7,4	204	7,3	105,8	107,4
śląskie	262	10,1	273	10,3	289	10,6	299	10,7	110,3	114,1
świętokrzyskie	81	3,1	78	2,9	83	3,1	85	3,0	102,5	104,9
warmińsko-mazurskie	157	6,0	149	5,6	149	5,5	154	5,5	94,9	98,1
wielkopolskie	235	9,0	239	9,0	255	9,4	264	9,4	108,5	112,3
zachodniopomorskie	188	7,2	193	7,3	198	7,3	201	7,2	105,3	106,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Zmian strukturalnych grup podmiotów gospodarki narodowej z lat 2005-2010*, Wyd. GUS, tab. 15

Najwięcej spółek komunalnych prowadzi działalność w województwach dolnośląskim, śląskim, mazowieckim oraz wielkopolskim. Udział każdego z regionów w zbiorze badanych podmiotów kształtował się na poziomie ok. 10% w latach 2005-2010 (tabela 1). Zatem z szesnastu województw, tylko cztery (mazowieckie, śląskie, dolnośląskie oraz wielkopolskie) obejmuje aż ok. 40% krajowej gospodarki komunalnej prowadzonej w formie spółek handlowych. Tak wysoki wskaźnik

może wynikać z faktu, że te regiony charakteryzują się wysoką jakością życia oraz największym poziomem inwestycji zagranicznych w porównaniu do pozostałych obszarów Polski²¹. Wszystkie wyżej wspomniane województwa znajdują się powyżej średniej krajowej pod względem: liczebności mieszkańców, gęstości zaludnienia oraz liczby podmiotów gospodarczych przypadających na 100 tys. mieszkańców²². Ponadto tylko w tych regionach PKB per capita w całym badanym okresie kształtował się powyżej średniej krajowej (tabela 2).

Tabela 2. PKB per capita w cenach bieżących w Polsce w latach 2005-2010

Wyszczególnienie	2005		2007		2009		2009/2005 w proc.
	Lb. (w zł)	Proc.	Lb. (w zł)	Proc.	Lb. (w zł)	Proc.	
Polska	25 767	100	30 873	100	35 210	100	136,6
dolnośląskie	26 620	103,3	33 470	108,4	38 395	109,0	144,2
kujawsko-pomorskie	22 474	87,2	26828	86,9	29 834	84,7	132,7
lubelskie	17 591	68,3	20979	68,0	23 651	67,2	134,4
lubuskie	23 241	90,2	27242	88,2	30 068	85,4	129,4
łódzkie	23 666	91,8	28551	92,5	32 162	91,3	135,9
małopolskie	21 989	85,3	26560	86,0	30 220	85,8	137,4
mazowieckie	40 817	158,4	49350	159,8	56 383	160,1	138,1
opolskie	21 347	82,8	25473	82,5	28 761	81,7	134,7
podkarpackie	17 789	69,0	20895	67,7	24 131	68,5	135,7
podlaskie	19 075	74,0	22872	74,1	25 951	73,7	136,0
pomorskie	25 308	98,2	30346	98,3	34 267	97,3	135,4
śląskie	27 792	107,9	32831	106,3	37 761	107,2	135,9
świętokrzyskie	19 274	74,8	23816	77,1	27 333	77,6	141,8
warmińsko-mazurskie	19 709	76,5	22908	74,2	25 970	73,8	131,8
wielkopolskie	27 553	106,9	32236	104,4	37 424	106,3	135,8
zachodniopomorskie	23 924	92,8	27487	89,0	30 939	87,9	129,3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Roczników statystycznych województw z lat 2005-2009*, Wyd. GUS, tab. II E

Województwo lubelskie pod względem liczebności omawianych podmiotów uplasowało się na jedenastej pozycji przez pierwsze trzy lata badanego okresu, a przez ostatnie dwa lata znajdowało się na dwunastym miejscu (tabela 1). Tak

²¹ Zob. *Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013*. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, Warszawa 2007, s. 28, dokument elektroniczny (28.03.2010), <http://dpr.pomorskie.eu/res/dpr/dokumenty/po4.pdf>.

²² Zob. *Roczniki statystyczne województw z lat 2005-2010*, Wyd. GUS, tab. IIA-IIB.

słaby wynik może wynikać z względnie niewielkiej liczby podmiotów gospodarczych prowadzących działalność gospodarczą w tym regionie, niskiego poziomu gęstości zaludnienia oraz z wysokiego wskaźnika emigracji ludności z województwa²³. Charakterystyki te mogą wpływać na wielkość popytu na usługi komunalne, a w konsekwencji determinować liczbę spółek komunalnych w regionie. Należy również dodać, że województwo lubelskie cechuje się najniższym PKB per capita w kraju w 2005 r. oraz 2009 r., natomiast w 2007 r. uplasowało się pod tym względem na przedostatniej pozycji (tabela 2). Analizując wyżej wspomniany wskaźnik zamożności mieszkańców danego terenu oraz liczebność komunalnych spółek prawa handlowego z 2009 r. w relacji do 2005 r. w regionie lubelskim możemy zauważyć, że wartość PKB per capita zwiększyła się aż o 34,4 %, a ilość spółek komunalnych spadła o 4%. Może to wskazywać na brak dodatniej korelacji między wyżej omawianymi kategoriami.

Pozycja Lubelszczyzny, jak i pozostałych województw, pod względem liczebności komunalnych spółek handlowych na przestrzeni lat 2005-2010 kształtowała się na dość zbliżonym poziomie. Jej udział w całym badanym zbiorze podmiotów wynosił ok. 4,5% w latach 2005-2010. (tabela 1). Tendencję tę potwierdza również porównanie liczby komunalnych spółek prawa handlowego z 2009 r. w relacji do 2005 r. – przyrost lubelskich spółek wyniósł zaledwie 0,8% (tabela 2). Gospodarka komunalna jest dość stabilnym sektorem gospodarczym, gdyż funkcjonują w niej głównie podmioty, których właścicielem jest jednostka samorządu terytorialnego – gwarantująca zaspokojenie zbiorowych potrzeb mieszkańców. Demografia przedsiębiorstw wskazuje, że firmy z sektora publicznego charakteryzują się dłuższym okresem życia na rynku niż przedsiębiorstwa prywatne oraz niższym ryzykiem bankructwa²⁴. Ponadto podmioty komunalne często w warunkach monopolu są jedynym dostawcą usług, więc nie grozi im konkurencja, która mogłaby osłabić ich pozycję na rynku. Analizując natomiast wielkość PKB per capita w województwie lubelskim w 2009 r. w porównaniu do 2005 r., na tle pozostałych regionów kraju, możemy zauważyć, że dynamika tego wskaźnika kształtowała się na poziomie nieznacznie niższym od średniej krajowej. Zatem pod względem poziomu zamożności mieszkańców Lubelszczyzny oraz liczebności komunalnych spółek prawa handlowego województwo lubelskie, w całym badanym okresie, nie zmniejszyło wyżej wspomnianych dysproporcji przestrzennych.

W każdym z regionów Polski udział spółek komunalnych, których jedynym właścicielem jest jednostka samorządu terytorialnego, w całym zbiorze badanych podmiotów wynosi od ok. 50% do ok. 85% (tabela 3). Ponadto porównując 2010 r. do 2005 r. możemy zauważyć wzrost udziału jednoosobowych, samorządowych spółek komunalnych w każdym z regionów. Tendencje te wynikają

²³ Ibidem.

²⁴ Zob. N. Hehrebecka, *Wykorzystanie łańcuchów Markowa do prognozowania zmian w strukturze polskich przedsiębiorstw*, „Gospodarka Narodowa”, 2011, nr 10.

z charakterystycznych cech gospodarki komunalnej. Część branż z tego sektora jest nierentowna lub funkcjonuje na granicy rentowności. Samorząd, zaspokajając podstawowe potrzeby danej społeczności, zaniża wartość usług komunalnych, by były one powszechnie dostępne. Zatem kapitał prywatny nie będzie napływał do takich branż. Ponadto prywatyzacja spółek komunalnych przebiega powoli w porównaniu do spółek Skarbu Państwa. Tak wysoki udział jednoosobowych spółek komunalnych w ogólnej licznie badanych podmiotów może wynikać również z opóźnień prywatyzacyjnych. Większość samorządów zatrzymała się na pierwszym etapie prywatyzacji kapitałowej – na komercjalizacji.

Tabela 3. Komunalne spółki prawa handlowego z jednorodnym kapitałem w poszczególnych regionach Polski w latach 2005-2010

Wyszczególnienie	2005		2007		2009		2010		2010/2005 w proc.
	a*	b**	a*	b**	a*	b**	a*	b**	
Polska, w tym:	1636	62,9	1676	63,3	1800	66,2	1891	67,4	115,6
dolnośląskie	161	60,8	170	61,8	174	62,8	181	64,0	112,4
kujawsko-pomorskie	99	67,3	101	64,7	104	66,2	107	66,5	108,1
lubelskie	79	63,2	79	64,2	80	66,7	86	68,3	108,9
lubuskie	57	64,8	60	64,5	65	67,0	71	67,6	124,6
Łódzkie	93	58,5	97	64,2	102	66,2	107	68,2	115,1
małopolski	104	57,8	108	57,1	115	60,5	120	61,2	115,4
mazowieckie	160	62,5	157	61,3	179	67,5	184	67,2	115,0
opolskie	64	75,3	66	75,0	70	78,7	74	80,4	115,6
podkarpackie	77	65,3	78	64,5	85	66,9	95	69,9	123,4
podlaskie	53	79,1	55	80,9	55	80,9	55	79,7	103,8
pomorskie	108	56,8	116	59,2	131	65,2	139	68,1	128,7
śląskie	134	51,1	143	52,4	158	54,7	169	56,5	126,1
świętokrzyskie	58	71,6	55	70,5	62	74,7	64	75,3	110,3
warmińsko-mazurskie	119	75,8	115	77,2	123	82,6	130	84,4	109,2
wielkopolskie	159	67,7	162	67,8	180	70,6	190	72,0	119,5
zachodniopomorskie	111	59,0	114	59,1	117	59,1	119	59,2	107,2

* liczba jednoosobowych spółek prawa handlowego (ze stu procentowym udziałem jednostek samorządu terytorialnego)

** udział jednoosobowych spółek (ze stu procentowym udziałem jednostek samorządu terytorialnego) w zbiorze komunalnych spółek prawa handlowego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Zmian strukturalnych grup podmiotów gospodarki narodowej w latach 2005-2010*, Wyd. GUS, tab. 15

Lubelskie jednoosobowe spółki komunalne, należące do jednostek samorządu terytorialnego, pod względem liczebności dominują w sektorze komunalnym w latach 2005-2010. W całym badanym okresie zwiększały one swój udział w ogólnej liczbie spółek komunalnych w tym regionie – wyjątkiem jest jedynie 2007 r., kiedy nastąpił niewielki spadek, a wynikał on ze zwiększenia liczebności spółek z kapitałem mieszanym. Lubelski rynek komunalny zdominowany jest przez spółki będące własnością jednostek samorządu terytorialnego, jednak na tle pozostałych regionów Polski koncentracja ta kształtuje się na dość przeciętnym poziomie. Natomiast porównując liczbę jednoosobowych spółek należących do samorządów z 2010 r. w relacji do 2005 r. w województwie lubelskim można zauważyć, że pod względem wzrostu ich liczebności Lubelszczyzna na tle pozostałych regionów uplasowała się jedynie na trzynastym miejscu. Ponadto dynamika ta kształtowała się na poziomie niższym od średniej krajowej.

Wśród komunalnych spółek handlowych warto scharakteryzować również spółki kapitałowe, gdyż stanowiły one ok. 70-80% całego sektora komunalnego w latach 2005-2010. We wszystkich województwach, w całym badanym okresie, dominującą formą organizacyjno-prawną wśród omawianych podmiotów stanowiły spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (z o.o.). Ich udział w latach 2005-2010 oraz w poszczególnych regionach kształtował się na poziomie ok. 50%-89% (tabela 4) – wyjątek stanowi jedynie województwo podkarpackie, które w roku 2006 r. uzyskało jedynie 38,8% udziału spółek z o.o. w całym zbiorze badanych podmiotów.

W latach 2005-2006 województwo lubelskie pod względem poziomu omawianego wskaźnika kształtowało się poniżej średniej krajowej, natomiast w trzech następnych latach tendencja się odwróciła. Popularność spółek z o.o. wśród samorządów może wynikać z faktu, że ta forma organizacyjno-prawna wymaga znacznie niższego poziomu zaangażowania kapitału początkowego niż spółki akcyjne.

Tabela 4. Komunalne spółki kapitałowe w poszczególnych regionach w Polsce w latach 2005-2009

Wyszczególnienie	2005		2006		2007		2008		2009	
	a*	b**	a*	b**	a*	b**	a*	b**	a*	b**
Polska, w tym:	7,0	68,7	6,0	64,6	7,3	68,8	8	71,8	6,6	71,1
dolnośląskie	9,1	60,4	6,2	54,7	6,9	57,8	9,6	64,3	9,7	68,2
kujawsko-pomorskie	4,1	74,1	5,9	69,3	5,8	73,7	6,3	74,1	5,7	72,0
lubelskie	4,0	63,2	4,1	60,7	5,7	69,9	5,9	73,1	6,7	69,2
lubuskie	8,0	69,3	7,7	62,6	7,5	61,3	4,4	62,6	5,2	72,2
łódzkie	5,7	76,7	4,5	73,5	4,6	74,2	4,6	77,5	5,2	72,1
małopolski	12,8	62,8	13,2	62,6	12,7	65,6	13,4	66,8	7,4	66,8
mazowieckie	9,4	70,7	6,6	71,8	7,4	62,1	8,7	74,7	5,3	69,4
opolskie	5,9	72,9	5,9	71,8	5,7	67,0	6,7	71,9	5,6	76,4
podkarpackie	5,9	61,0	2,5	38,8	5,0	50,4	6,3	63,0	3,9	71,7
podlaskie	6,0	70,1	4,4	66,2	4,4	72,1	4,5	69,7	5,9	83,8
pomorskie	6,8	70,0	5,2	66,5	5,1	70,9	6,0	75,9	4,0	74,1
śląskie	11,8	66,0	9,4	56,2	15,4	67,8	15,1	67,4	10,0	59,2
świętokrzyskie	6,2	64,2	6,1	59,8	3,8	75,6	4,7	75,3	14,5	71,1
warmińsko-mazurskie	1,9	86,0	1,9	83,8	2,7	88,6	2,7	89,1	4,7	85,2
wielkopolskie	6,4	77,4	6,8	73,3	7,5	78,2	7,3	76,9	6,7	74,9
zachodniopomorskie	5,3	57,4	5,3	60,8	5,7	65,3	5,8	67,7	4,0	72,2

* udział procentowy komunalnych spółek akcyjnych w zbiorze komunalnych spółek prawa handlowego

** udział procentowy komunalnych spółek z ograniczoną odpowiedzialnością w zbiorze komunalnych spółek prawa handlowego

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Informacji o prywatyzacji mienia komunalnego z lat 2005-2009*, Ministerstwo Skarbu Państwa, tab. 3-4

Spółki akcyjne stanowią jedynie niewielki odsetek komunalnych spółek prawa handlowego. Do regionów charakteryzujących się wysokim ich udziałem można zaliczyć: województwo dolnośląskie, śląskie oraz małopolskie. W całym badanym okresie te trzy obszary znajdowały się w pierwszej piątce województw o największym udziale spółek akcyjnych (tabela 4). Natomiast w województwach Polski Wschodniej omawiany wskaźnik kształtował się na dość niskim poziomie. Wynika to najprawdopodobniej z niewielkiej liczby dużych ośrodków miejskich, przez co zapotrzebowanie na usługi komunalne, świadczone na dużą skalę, jest mniejsze. W województwie lubelskim udział spółek akcyjnych w całym badanym zbiorze, w latach 2005-2009, sukcesywnie wzrastał. Na tle pozostałych województw

w 2005 r. Lubelszczyzna znalazła się na piętnastym miejscu pod względem wielkości omawianego wskaźnika, natomiast w 2009 r. uplasowała się już na czwartej pozycji razem z województwem wielkopolskim.

3.2. Analiza strukturalna lubelskich spółek komunalnych

3.2.1. Uwagi wprowadzające

Badanie empiryczne spółek komunalnych w największych miastach Lubelszczyzny oparte jest na danych publikowanych przez WUS w Lublinie²⁵. Opracowanie to, podobnie jak w przypadku statystyk przygotowanych przez GUS, zawiera niewiele danych dotyczących badanych podmiotów. WUS publikuje jedynie charakterystyki ilościowe spółek komunalnych, co ma wpływ na charakter badań empirycznych.

W celu przeprowadzenia analizy branżowej w oparciu o kody PKD²⁶ wszystkie spółki komunalne województwa lubelskiego podzielono na dziewięć grup²⁷:

- grupa 1 (Rolnictwo) –sekcja „Rolnictwo, łowiectwo i leśnictwo”,
- grupa 2 (Przemysł) – obejmuje sekcje: „Górnictwo i wydobywanie”, „Przetwórstwo przemysłowe”, „Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę”,
- grupa 3 (Budownictwo) – sekcja „Budownictwo”,
- grupa 4 (Handel) – sekcja „Handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów samochodowych, włączając motocykle”,
- grupa 5 (Transport) – sekcja „Transport i gospodarka magazynowa”,
- grupa 6 (Nieruchomości) – sekcja „Działalność związana z obsługą rynku nieruchomości”,
- grupa 7 (Edukacja) – sekcja „Edukacja”,
- grupa 8 (Zdrowie i pomoc) – sekcja „Opieka zdrowotna i pomoc społeczna”,
- grupa 9 (Usługi) – sekcja „Dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami i rekultywacja”, „Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją”, Działalność usługowa pozostała”.

Charakterystyka lubelskich spółek komunalnych według klasyfikacji branżowej obejmuje tylko lata 2005-2009, związane jest to z tym, że GUS w 2010 r. zmienił sposób prezentacji grup spółek handlowych według sekcji PKD. Połączył on sekcje „Górnictwo i wydobywanie”, „Przetwórstwo przemysłowe” oraz „Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę”

²⁵ *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej pisanych do rejestru REGON w województwie lubelskim w latach 2005-2010*, Wyd. WUS.

²⁶ W 2007 roku Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 2007 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) (Dz. U. 251, poz.1885) wprowadzono nową klasyfikację PKD. Została ona dostosowana do klasyfikacji działalności gospodarczej NACE Rev.2 stosowanej w Unii Europejskiej.

²⁷ Nazwy sekcji PKD są tworzone zgodnie z brzmieniem wyżej wymienionego rozporządzenia.

z sekcją „Dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami i rekultywacja”. Ponadto wyodrębniono osobną grupę „Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją”. Zmiany te mogłyby wpłynąć na wyniki analizy, dlatego autorka ograniczyła czasowy zakres badania.

3.2.2. Analiza spółek komunalnych w największych miastach lubelszczyzny

Lubelszczyzna, tak jak pozostałe województwa Polski, cechuje się wewnętrznym zróżnicowaniem przestrzennym, co wpływa również na dysproporcje w rozwoju gospodarki komunalnej w poszczególnych podregionach województwa lubelskiego (tabela 5).

Tabela 5. Komunalne spółki prawa handlowego w województwie lubelskim w latach 2005-2010

Wyszczególnienie	2005		2007		2009		2010		2010/2005 w proc.
	Lb.	Proc.	Lb.	Proc.	Lb.	Proc.	Lb.	Proc.	
Woj. lubelskie, w tym:	125	100	123	100	120	100	126	100	100,8
Biała Podlaska	5	4,0	6	4,9	7	5,8	7	5,6	140,0
Chełm	8	6,4	8	6,5	8	6,7	8	6,3	100,0
Lublin	19	15,2	20	16,3	18	15,0	17	13,5	89,5
Zamość	7	5,6	6	4,9	7	5,8	7	5,6	100,0
Razem	39	31,2	40	32,5	40	33,3	39	31,0	100,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Zmian strukturalnych grup podmiotów gospodarki narodowej pisanych do rejestru REGON w województwie lubelskim z lat 2005-2010*, Wyd. WUS, tab. 11

Dysproporcje odzwierciedlają się także w znacznym zróżnicowaniu pod względem liczby komunalnych spółek handlowych w największych lubelskich ośrodkach miejskich. Największe miasta Lubelszczyzny, w badanym okresie, skupiają ok. 30% komunalnych spółek handlowych z całego województwa lubelskiego (tabela 5). Wynika to z cech charakterystycznych gospodarki komunalnej. Zadania z jej zakresu świadczone są głównie przez badane podmioty w ośrodkach, gdzie znajdują się duże skupiska ludności oraz przedsiębiorstwa. Ponadto procesy produkcji, dostawy oraz konsumpcji usług komunalnych przebiegają jednocześnie, co uniemożliwia ich magazynowanie. Wymaga to od podmiotów komunalnych lokowania działalności tam, gdzie zgłaszany jest popyt na usługi komunalne.

Jednostką osadniczą wyróżniającą się na tle pozostałych miast pod względem liczby komunalnych spółek handlowych jest miasto Lublin. Tak duża koncentracja badanych podmiotów gospodarczych, zdeterminowana jest nie tylko znaczną

gęstością zaludnienia oraz dużą powierzchnią tego ośrodka, lecz również wynika z faktu, że jednostka ta jest miastem wojewódzkim i część spółek komunalnych podlega marszałkowi województwa. Podregion lubelski, wraz z miastem Lublinem, charakteryzuje się wysokim potencjałem rozwojowym. W 2005 r. aż 62 % PKB (w cenach bieżących) wytworzonego w województwie lubelskim zostało wyprodukowane przez podmioty gospodarcze funkcjonujące w tym obszarze – w 2008 r. udział ten wyniósł 42%²⁸. Wskazuje to na znaczne dysproporcje w poziomie aktywności gospodarczej podregionów województwa lubelskiego. Kluczowe znaczenie dla podregionu lubelskiego ma miasto Lublin, które jest ośrodkiem wzrostu pobudzającym procesy gospodarcze w tym obszarze. W Lublinie zatrudnionych jest ok. 31% wszystkich pracujących województwa lubelskiego²⁹. Charakteryzuje się ono również wysokim poziomem dostępności komunikacyjnej (rozwinęta infrastruktura drogowa oraz kolejowa) oraz wyróżnia się pod względem jakości kapitału społecznego (jest on regionalnym ośrodkiem akademickim ze znaczną liczbą studentów)³⁰.

Porównując ilość spółek komunalnych z 2010 r. w relacji do 2005 r., możemy zauważyć tendencję spadkową omawianego wskaźnika o ok. 10% w Lublinie. Jedyną jednostką osadniczą mającą rosnącą dynamikę liczby spółek komunalnych jest Biała Podlaska. Natomiast w pozostałych miastach wskaźnik ten pozostał bez zmian.

Charakteryzując lubelskie spółki komunalne pod względem rodzaju kapitału, możemy zauważyć, że w największych ośrodkach miejskich, tak jak w całym województwie, dominują spółki jednoosobowe ze stu procentowym udziałem jednostek samorządu terytorialnego. Najniższy udział omawianych podmiotów w ogólnej liczbie komunalnych spółek prawa handlowego posiada miasto Lublin. Wskaźnik ten w latach 2005-2010 kształtował się na poziomie ok 40% (tabela 6). Na tak niski poziom wskaźnika ma wpływ samorząd województwa, który posiada udziały głównie w spółkach z kapitałem mieszanym, a te podmioty mają swoją siedzibę na terenie miasta Lublina. Natomiast najwyższy udział spółek z kapitałem jednorodnym, w całym badanym okresie, występował w Białej Podlaskiej. Wynikiem tego może być fakt, że jest to najmniejszy ośrodek miejski wśród badanych miast na prawach powiatu.

²⁸ Zob. *Roczniki statystyczne województw z lat 2005-2010*, op. cit.

²⁹ *Rynek pracy w województwie lubelskim w latach 2007-2010*, Wyd. WUS, Lublin 2011, tabela 9.

³⁰ *Potencjał ekonomiczny miast w województwie lubelskim w latach 2000-2010*, Wyd. WUS, Lublin 2011, s. 85, 109, 119.

Tabela 6. Komunalne spółki prawa handlowego z jednorodnym kapitałem w województwie lubelskim w latach 2005-2010

Wyszczególnienie	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	a*	b**	a*	b**	a*	b**	a*	b**	a*	b**	a*	b**
Woj. lubelskie, w tym:	79	63,2	79	64,8	79	64,2	78	65,5	80	66,7	86	68,3
Biała Podlaska	3	60,0	3	60,0	4	66,7	5	71,4	5	71,4	5	71,4
Chełm	7	87,5	7	87,5	7	87,5	7	87,5	7	87,5	7	87,5
Lublin	8	42,1	8	42,1	8	40,0	7	38,9	7	38,9	7	41,2
Zamość	4	57,1	4	66,7	4	66,7	5	71,4	5	71,4	5	71,4
Razem	22	56,4	22	57,9	23	57,5	24	60,0	24	60,0	24	61,5

* liczba jednoosobowych spółek (ze stu procentowym udziałem samorządów)

** udział procentowy jednoosobowych spółek (ze stu procentowym udziałem samorządów) w zbiorze komunalnych spółek prawa handlowych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Zmian strukturalnych grup podmiotów gospodarki narodowej wpisanych do rejestru REGON w województwie Lubelskim z lat 2005-2010*, Wyd. WUS, tab. 11

Badając strukturę komunalnych spółek prawa handlowego w województwie lubelskim warto również zbadać te podmioty pod względem rodzaju wykonywanej przez nich działalności. W każdej z grup branżowych udziały badanych podmiotów w latach 2005-2009 utrzymywały się na dość stabilnym poziomie. Analizując jednak liczebność spółek komunalnych w poszczególnych branżach z 2009 r. w relacji do 2005 r., możemy zauważyć gwałtowne zmiany omawianego wskaźnika w większości branż. Tendencja ta wynika z faktu, że grupy te swym zakresem obejmują niewielką ilość badanych podmiotów. W konsekwencji, nawet niewielkie zmiany ich liczebności gwałtownie wpływają na omawiany wskaźnik.

Tabela 7. Spółki komunalne według przedmiotu działalności w województwie lubelskim w latach 2004-2010

Wyszczególnienie	2005		2006		2007		2008		2009		2009/2005 w proc.
	Lb.	Proc.	Lb.	Proc.	Lb.	Proc.	Lb.	Proc.	Lb.	Proc.	
Rolnictwo	3	2,4	3	2,5	3	2,4	2	1,7	1	0,8	33,3
Przemysł	52	41,6	52	42,6	49	39,8	49	41,2	51	42,5	98,1
Budownictwo	12	9,6	13	10,7	12	9,8	7	5,9	8	6,7	66,7
Handel i naprawy	12	9,6	11	9,0	11	8,9	10	8,4	10	8,3	83,3
Transport	9	7,2	9	7,4	9	7,3	10	8,4	10	8,3	111,1
Nieruchomości	18	14,4	17	13,9	20	16,3	21	17,6	21	17,5	116,7
Edukacja	-	-	-	-	-	0,0	1	0,8	1	0,8	-
Opieka i pomoc	-	-	-	-	-	0,0	1	0,8	1	0,8	-
Usługi	19,0	15,2	17	13,9	18	14,6	18	15,1	17	14,2	89,5
Razem	125	100	122	100	122	100	119	100	120	100	96,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej pisanych do rejestru REGON w województwie Lubelskim w latach 2005-2010*, Wyd. WUS, tab. 10

Ponadto możemy zauważyć wysoką koncentrację lubelskich spółek handlowych pod względem grup branżowych (tabela 7) w grupie *Przemysł, Nieruchomości* oraz *Usługi*. Pierwsza z nich obejmuje komunalne spółki handlowe wytwarzające i dystrybuujące energię elektryczną, gaz, parę wodną i gorącą wodę. Na tak wysoką koncentrację spółek komunalnych (ok. 40%) w tej branży może mieć wpływ charakterystyka tego sektora. Komunalne spółki ciepłownicze funkcjonują na rynkach lokalnych, a odbiorcami ich usług jest głównie mieszkalnictwo. Zatem powstają one blisko ośrodków miejskich, gdyż dystrybucja ciepła na większe odległości jest utrudniona. Ponadto jednostki samorządu terytorialnego są podmiotami dominującymi w sektorze ciepłownictwa, a działalność prowadzą głównie w formie spółek kapitałowych³¹.

W całym badanym okresie, w branży *Usługi*, koncentracja spółek komunalnych wahała się od 14,2% do 18%. Tak niski wskaźnik może wynikać z zakresu przedmiotowego omawianej grupy. *Usługi* obejmują komunalne firmy wodociągowo-kanalizacyjne oraz prowadzące działalność sportową i rekreacyjną. Cechą charakterystyczną branży wodociągowo-kanalizacyjnej, podobnie jak ciepłowniczey, jest jej lokalny charakter, jednak spółki komunalne stanowią jedynie 30% wszystkich krajowych podmiotów świadczących usługi wodociągowe oraz jedynie 9% ogólnej liczby krajowych przedsiębiorstw prowadzących działalność z zakresu

³¹ A. Buńczyk, *Energetyka w liczbach 2010*, Wyd. URE, Warszawa 2011, s. 9.

usług kanalizacyjnych³². Ponadto zadania z zakresu kultury fizycznej oraz rekreacji realizowane są rzadko w formie spółek komunalnych. Stanowią one jedynie 0,1% wszystkich podmiotów z branży sportowo-rekreacyjnej³³. Zatem cechy tej branży mogą tłumaczyć znacznie niższy udział lubelskich spółek komunalnych w grupie *Usługi*.

Branża *Nieruchomości* obejmuje spółki komunalne, których zadaniem jest organizacja rynku mieszkalnictwa komunalnego oraz zarządzanie nieruchomościami należącymi do jednostek samorządu terytorialnego. Samorządy województwa lubelskiego coraz częściej wybierają spółki do prowadzenia działalności z zakresu zarządzania mieniem komunalnym. Świadczy o tym rosnący ich udział w grupie *Nieruchomości*, w całym badanym okresie.

Pozostałe branże charakteryzują się jedynie kilkuprocentowym udziałem lubelskich spółek komunalnych. Wynika to najprawdopodobniej z faktu, że dominującą w nich formą organizacyjno-prawną są zakłady oraz jednostki budżetowe. Ponadto tendencje te mogą wskazywać również na wzrost znaczenia przedsiębiorstw prywatnych w tych branżach. Należy również dodać, że w latach 2008-2009 w województwie lubelskim pojawiły się również pierwsze spółki w branży *Edukacja* oraz *Opieka i Pomoc*.

4. Spółki komunalne wśród największych przedsiębiorstw w województwie lubelskim

4.1. Uwagi wprowadzające

Analiza największych lubelskich spółek komunalnych opiera się na rankingu stu największych przedsiębiorstw województwa lubelskiego publikowanego przez gazetę „Kurier Lubelski” – *Lubelska Setka Kuriera*³⁴. Ta regionalna lista największych firm ukazuje się już od kilkunastu lat. Tworzona jest ona na podstawie dobrowolnych ankiet przedsiębiorstw przesyłanych do redakcji. Głównym kryterium uszeregowania firm na liście stanowią przychody ze sprzedaży, jednak, aby uzyskać dokładniejszą charakterystykę podmiotów gospodarczych w rankingu, zamieszczono również inne wskaźniki, takie jak: zysk netto, zysk brutto, poziom zatrudnienia. Ponadto w ramach rankingu zamieszczone są *mini listy* opracowane na podstawie innych kryteriów niż wielkość przychodów. Zatem w *liście*

³² Zob. Kierunki ochrony konkurencji konsumentów w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym, Raport UOKiK, Listopad 2011, s. 14-15, dokument elektroniczny (28.03.2011), http://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=3099.

³³ Zob. *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej pisanych do rejestru za lata 2005-2010*, tab. 6, 14.

³⁴ W dalszej części artykułu zwana również *listą 100*. Analiza oparta jest o rankingi z dwóch lat: *Setka Kuriera 2003*, gazeta „Kurier Lubelski”, (23.06.2004), oraz *Setka Kuriera 2010*, „gazeta Kurier Lubelski”, (13.06.2010) – zwana dalej *listą 100*.

100 tworzone są również małe rankingi największych inwestorów, eksporterów czy pracodawców, a każdy z nich zawiera ok. 20 pozycji. Tak skonstruowana *lista 100* daje czytelnikowi możliwość pogłębionej analizy przedsiębiorstw prowadzących działalność gospodarczą w województwie lubelskim.

W celu analizy roli i miejsca spółek komunalnych wśród największych przedsiębiorstw województwa lubelskiego, z *listy 100* wyodrębniono piętnaście firm. Podmioty te były obecne w pierwszej pięćdziesiątce największych przedsiębiorstw rankingu zarówno w 2003 r. jak i w 2010 r. Grupa ta (*lista 15*) posłużyła do identyfikacji tendencji zachodzących wśród dwóch największych lubelskich spółek komunalnych. W podobny sposób postępowano w przypadku *mini rankingów* największych inwestorów oraz pracodawców – listy te zawierają jedynie 20 pozycji, zatem w każdej z nich wyodrębniono tylko pięć firm obecnych w danym rankingu w 2003 r. oraz 2010 r.

4.2. Analiza strukturalna największych spółek komunalnych lubelszczyzny

W rozpatrywanej grupie stu największych przedsiębiorstw województwa lubelskiego pod względem wielkości przychodów dominują przedsiębiorstwa prywatne oraz państwowe z 96% udziałem w zbiorze w 2003 r., a w 2010 r. – 95%. Natomiast komunalne spółki handlowe stanowią odpowiednio 4% oraz 5% całej badanej grupy (tabela 8).

Tabela 8. Spółki komunalne wśród największych przedsiębiorstw w województwie lubelskim

Wyszczególnienie	2003		2010	
	Lb.	Proc.	Lb.	Proc.
Lista 100	100	100	100	100
Spółki komunalne	4	4	5	5
Pozostałe przedsiębiorstwa	96	96	95	95
Lista 50	50	100	50	100
Spółki komunalne	2	4	2	4
Pozostałe przedsiębiorstwa	48	96	48	96

Źródło: Opracowanie własne na podstawie rankingów *Setka Kuriera* z 2003 r. oraz *Setka Kuriera* z 2010 r.

Dwie spośród czterech spółek komunalnych obecnych na *liście 100* znalazły się w pierwszej pięćdziesiątce największych przedsiębiorstw województwa lubelskiego w 2003 r. oraz 2010 r. Były to: Lubelskie Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej (LPEC) oraz Miejskie Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji w Lublinie (MPWiK).

Pierwsza z wyżej wspomnianych spółek w 2003 r. zajęła 30 pozycję, a w 2010 r. uplasowała się na 18 miejscu w rankingu gazety „Kurier Lubelski”. Natomiast firma MPWiK uzyskiwała w 2003 r. 44 lokatę w rankingu, a w 2010 r. – 32 pozycję.

W liście z 2003 r. znalazły się również spółki komunalne z innych miast niż Lublin, były to: Okręgowe Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej w Puławach (OPEC Puławy) oraz Przedsiębiorstwo Energetyki Ciepłej w Białej Podlaskiej. Pierwsze zajęło 83 pozycję w rankingu, natomiast druga spółka 97 miejsce. Jedynym przedsiębiorstwem z wyżej wspomnianych, które znalazło się w rankingu z 2010 r. jest spółka OPEC Puławy. Przesunęła się ona na liście 100 o dziewiętnaście miejsc w górę, zajmując 63 pozycję. Ponadto w rankingu z 2010 r. znalazły się dwie nowe spółki komunalne: Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej w Zamościu (73 pozycja) oraz Lubelski Rynek Hurtowy Elizówka (83 pozycja). Pierwsza ze spółek jest przedsiębiorstwem wielobranżowym, świadczącym usługi wodociągowo-kanalizacyjne, oczyszczania miasta oraz zajmuje się utrzymaniem cmentarza komunalnego. Natomiast druga z nich prowadzi działalność polegającą na organizacji międzyregionalnego rynku hurtowego.

Na podstawie powyższych rozważań możemy zauważyć, że w przeciągu zaledwie siedmiu lat dwie spółki komunalne LPEC oraz MPWiK umocniły swoją pozycję w rankingu – *Lista 100*. Mimo to ich znaczenie w gospodarce Lubelszczyzny zmniejszyło się (tabela 9).

Tabela 9. Przychody największych spółek komunalnych województwa lubelskiego

Wyszczególnienie	2003		2010		2010/2003 w proc.
	Przychody w mln zł		Przychody w mln zł		
	Wartość	Proc.	Wartość	Proc.	
Lista 15*, w tym:	10 894,6	100,0	19 821,0	100,0	181,9
LPEC	184,8	1,7	201,9	1,0	109,3
MPWiK w Lublinie	99,9	0,9	136,2	0,7	136,3
Razem	284,7	2,6	338,1	1,7	118,7

* piętnaście największych przedsiębiorstw województwa lubelskiego, które w 2003 r. oraz 2010 r. znalazły się w pierwszej pięćdziesiątce listy 100

Źródło: Opracowanie własne na podstawie rankingów *Setka Kuriera* z 2003 r. oraz *Setka Kuriera* z 2010 r.

W 2003 r. udział firmy LPEC w przychodach piętnastu największych przedsiębiorstw województwa lubelskiego, będących w pierwszej pięćdziesiątce listy 100 z 2003 r. oraz z 2010 r.³⁵, wyniósł zaledwie 1,7%, natomiast w 2010 r. – 1%. Druga ze spółek również odnotowała spadek udziału w rynku, z 0,9% w 2003 r. do

³⁵ Zwana dalej listą 15.

0,7% w 2010 r. Na tak słaby wynik omawianych podmiotów miała wpływ wysoka dynamika przychodów piętnastu największych przedsiębiorstw województwa lubelskiego (*lista 15*).

Tabela 10. Spółki komunalne wśród największych inwestorów województwa lubelskiego

Wyszczególnienie	2003		2010	
	Pozycja na mini liście	Pozycja na Liście 100	Pozycja na mini liście.	Pozycja na Liście 100
LPEC	12	30	9	18
MPWiK w Lublinie	13	44	12	32

Źródło: Opracowanie własne na podstawie rankingów *Setka Kuriera* z 2003 r. oraz *Setka Kuriera* z 2010 r.

Gazeta „Kurier Lubelski” w *liście 100* wyróżnia dodatkowe charakterystyki, m.in.: firmy z największym zyskiem, największych inwestorów, największych pracodawców oraz największych eksporterów. W 2003 r. oraz w 2010 r. dwie spółki komunalne (MPWiK oraz LPEC) znalazły się wśród dwudziestu przedsiębiorstw o najwyższych nakładach inwestycyjnych (tabela 10).

Tabela 11. Nakłady inwestycyjne największych spółek komunalnych województwa lubelskiego

Wyszczególnienie	2003		2010		2010/2003 w proc.
	Inwestycje w mln zł		Inwestycje w mln zł		
	Wartość	Procent	Wartość	Procent	
Lista 5*, w tym:	388,0	100,0	987,1	100,0	254,4
LPEC	15,7	4,0	21,8	2,2	138,9
MPWiK w Lublinie	13,8	3,6	17,5	1,8	126,8
Razem	29,5	7,6	39,3	4,0	133,2

* pięć największych przedsiębiorstw województwa lubelskiego, które w 2003 r. oraz 2010 r. znalazły się w mini rankingu największych inwestorów

Źródło: Opracowanie własne na podstawie rankingów *Setka Kuriera* z 2003 r. oraz z 2010 r.

Wysokie pozycje MPWiK i LPEC w wyżej wspomnianej mini liście mogą wskazywać na ich znaczną rolę w gospodarce Lubelszczyzny. Niemniej jednak na podstawie tabeli 11 możemy zauważyć, że spółki te mają niewielkie udziały

w nakładach inwestycyjnych pięciu największych przedsiębiorstw województwa lubelskiego, obecnych w mini rankingu największych inwestorów w 2003 r. oraz w 2010 r. (*lista 5*). Ponadto dynamika nakładów inwestycyjnych MPWiK oraz LPEC była prawie dwukrotnie niższa od przyrostu tego wskaźnika dla pięciu wyżej wspomnianych firm. Zatem dwie największe spółki komunalne Lubelszczyzny mają niewielkie znaczenie wśród kluczowych inwestorów regionu.

Podmioty komunalne, w tym spółki, często znajdują się wśród przedsiębiorstw o najwyższym poziomie zatrudnienia w danej jednostce osadniczej. Analizując pozycje dwóch największych spółek komunalnych województwa lubelskiego, w mini rankingu największych pracodawców, możemy zauważyć, że jedynie MPWiK uplasował się na tej mini liście w 2003 r. oraz w 2010 r. (tabela 12). Zajął on odpowiednio 11 oraz 12 pozycję³⁶.

Tabela 12. Spółki komunalne wśród największych pracodawców województwa lubelskiego

Wyszczególnienie	2003		2010		2010/2003 w proc.
	Zatrudnienie		Zatrudnienie		
	Lb.	Proc.	Lb.	Proc.	
Lista 5*, w tym:	11 653	100,0	12 255	100,0	105,2
MPWiK w Lublinie	957	8,2	998	8,1	104,3
Razem	1 440	12,4	-	-	-

* pięć największych przedsiębiorstw województwa lubelskiego, które w 2003 r. oraz 2010 r. znalazły się w mini rankingu największych pracodawców

Źródło: Opracowanie własne na podstawie rankingów *Setka Kuriera z 2003 r.* oraz *Setka Kuriera z 2010 r.*

W omawianych latach udział MPWiK w poziomie zatrudnienia pięciu największych pracodawców województwa lubelskiego (*lista 5*) wynosił ok. 8%. Zatem podmiot ten charakteryzuje się stabilną pozycją na rynku lubelskim pod względem poziomu zatrudnienia. Potwierdza to również dynamika zatrudnienia. Porównując liczbę pracowników z 2010 r. w relacji do 2003 r., możemy zauważyć, że przyrost zatrudnienia w MPWiK kształtował się na niewiele niższym poziomie od wskaźnika dla pięciu największych pracodawców regionu, obecnych w obu mini rankingach gazety „Kurier Lubelski”.

Należy również dodać, że wśród największych dwudziestu przedsiębiorstw Lubelszczyzny o najwyższym zysku netto w 2010 r. znalazła się również spółka komunalna – LPEC – która zajęła 19 miejsce w rankingu. Wynika to najprawdopodobniej z faktu, że branża ciepłownicza charakteryzuje się dość wysoką rentownością.

³⁶ Zob. *Setka Kuriera z 2003 r.* oraz *Setka Kuriera z 2010 r.*

Zakończenie

Jednostki samorządu terytorialnego jako animatorzy procesów społeczno-ekonomicznych w regionach odgrywają szczególną rolę w budowaniu potencjału danego terenu. Samorządy znają jego uwarunkowania historyczne, społeczne oraz ekonomiczne, wobec tego mogą kształtować odpowiednie warunki dla zrównoważonego rozwoju regionalnego. Gospodarka komunalna stanowi jeden z istotnych czynników budujących potencjał danego terenu, wpływający szczególnie na jakość życia jego mieszkańców. Zadania z jej zakresu mogą być realizowane zarówno przez jednostki i zakłady budżetowe, jak i przez odrębne podmioty gospodarcze w postaci spółek komunalnych.

Samorządy coraz częściej realizują zadania z zakresu gospodarki komunalnej w formie spółek prawa handlowego. Te samodzielne podmioty gospodarcze charakteryzują się wysokim potencjałem inwestycyjnym, mają możliwość generowania zysku oraz wyższą motywację do działania niż podmioty z obszaru sektora finansów publicznych. Wyżej wspomniane cechy zwykle wpływają pozytywnie na jakość usług komunalnych świadczonych przez spółki komunalne. Zatem podmioty te mogą stanowić ważny element mechanizmu pobudzającego rozwój lokalny oraz regionalny.

Zróżnicowania przestrzenne w Polsce przejawiają się nie tylko w dysproporcjach zasobów pracy, kapitału oraz ziemi, lecz również w liczebności komunalnych spółek handlowych. Najwięcej tych podmiotów znajduje się w regionach o dużej gęstości zaludnienia, liczbie przedsiębiorstw oraz wysokim PKB per capita. Należą do nich województwo wielkopolskie, mazowieckie, śląskie oraz dolnośląskie. Zatem można zauważyć związek między zamożnością mieszkańców danego terytorium a liczebnością spółek komunalnych. Niemniej jednak w analizie dynamiki powyższych charakterystyk dla poszczególnych województw możemy zauważyć, że w każdym z województw liczba spółek komunalnych kształtowała się na dość stabilnym poziomie, mimo że wskaźnik PKB per capita wzrastał. Ponadto we wszystkich regionach Polski dominujący udział w ogólnej licznie komunalnych spółek handlowych mają jednoosobowe spółki jednostek samorządu.

Lubelszczyzna należy do regionów o najniższej liczbie spółek komunalnych oraz najmniejszym PKB per capita, na co wpływają czynniki historyczne, przestrzenne, społeczne oraz ekonomiczne. Charakteryzuje się również wewnętrznym zróżnicowaniem przestrzennym pod względem liczebności komunalnych spółek prawa handlowego. Jednostką osadniczą posiadającą największą liczbę badanych podmiotów jest miasto Lublin, które wyraźnie dominuje nad pozostałymi badanymi jednostkami, co wskazuje na znaczną koncentrację tych podmiotów. Analizując komunalne spółki prawa handlowego województwa lubelskiego w ujęciu branżowym (według klasyfikacji PKD) możemy zauważyć, że grupą o największej liczbie badanych podmiotów jest *Przemysł*, który obejmuje swym zakresem

w szczególności komunalne spółki ciepłownicze. Na tle wszystkich branż wyróżniają się również grupy *Usługi* oraz *Nieruchomości*.

Wśród stu największych przedsiębiorstw województwa lubelskiego (*listy 100*) w 2003 r. znalazły się jedynie cztery spółki komunalne, natomiast w 2010 r. liczba ta wzrosła do pięciu. Może to wskazywać na ich niewielką rolę w gospodarce województwa lubelskiego. Tendencję tę potwierdza również analiza przychodów dwóch największych spółek komunalnych Lubelszczyzny (MPWiK oraz LPEC w Lublinie) na tle piętnastu przedsiębiorstw województwa lubelskiego, będących w pierwszej pięćdziesiątce *listy 100* – zarówno w 2003 r. jak i w 2010 r. Udziały MPWiK oraz LPEC w przychodach wyżej wspomnianych podmiotów gospodarczych kształtowały się na bardzo niskim poziomie. Ponadto w przeciągu siedmiu lat pozycja tych spółek komunalnych na rynku uległa osłabieniu. Należy jednak zwrócić uwagę, że podmioty te są jednoosobowymi spółkami samorządu, a ich podstawowym celem działania jest zaspokajanie potrzeb danej społeczności, a nie maksymalizacja zysku. Zatem może to wpływać na wielkość ich przychodów oraz rentowność produkcji, a w konsekwencji również na pozycję w rankingu *listy 100*.

Spółki komunalne obecne są również w *mini rankingach* uzupełniających *listę 100*. Wśród największych inwestorów znalazły się te same dwa podmioty komunalne – MPWiK oraz LPEC w Lublinie. Niemniej jednak ich udziały w nakładach inwestycyjnych pięciu największych inwestorów obecnych w *mini liście* w 2003 r. oraz w 2010 r. kształtowały się zaledwie na poziomie kilku procent. Natomiast w rankingu największych pracodawców Lubelszczyzny znalazła się jedynie jedna spółka komunalna – MPWiK w Lublinie. Jej pozycja na rynku lubelskim pod względem wielkości zatrudnienia kształtowała się na dość stabilnym poziomie. Mimo to rola MPWiK jako strategicznego pracodawcy była niewielka, gdyż jej udział w zatrudnieniu pięciu największych pracodawców, obecnych w *mini rankingu* w 2003 r. oraz 2010 r., kształtował się na niskim poziomie.

Reasumując, można stwierdzić, że spółki komunalne w województwie lubelskim nie wykazują wielkiego rozwoju w ostatnich latach, a ich pozycja w gospodarce Lubelszczyzny jest raczej stabilna. Stanowi to zresztą typową sytuację również dla innych województw w Polsce. Niemniej jednak podmioty te zawsze pełnią ważną rolę w zaspokajaniu potrzeb bytowych, a tym samym ich działalność ma wpływ na jakość życia mieszkańców województwa lubelskiego.

Bibliografia

1. *Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski 2009*, (red.) M. Nowicki, Gdańsk 2009.
2. Buńczyk A., (2011), *Energetyka w liczbach 2010*, Wyd. URE, Warszawa.

3. Gorzelak G., B. Jałowiecki, (2000), *Konkurencyjność regionów*, „Studia Lokalne i Regionalne”, nr 1.
4. Heffner K., (2008), *Strategie rozwoju regionalnego i lokalnego*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna*, (red.) Z. Strzelecki, Wyd. PWN, Warszawa.
5. Hehrebecka N., (2011), *Wykorzystanie łańcuchów Markowa do prognozowania zmian w strukturze polskich przedsiębiorstw*, „Gospodarka Narodowa”, nr 10.
6. *Informacje o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego z lat 2005-2009*, Ministerstwo Skarbu Państwa.
7. *Kierunki ochrony konkurencji konsumentów w sektorze wodociągowo-kanalizacyjnym*, Raport UOKiK, Listopad 2011, dokument elektroniczny (28.03.2011).
8. Klamut M., (2008), *Konkurencyjność gospodarki lokalnej i regionalnej*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna*, (red.) Z. Strzelecki, Wyd. PWN, Warszawa.
9. Kudłacz T., (1993), *Prognozowanie rozwoju społeczno-gospodarczego na szczeblu lokalnym*, Wyd. AE, Kraków.
10. Kudłacz T., (1999), *Programowanie rozwoju regionalnego*, Wyd. PWN, Warszawa.
11. Martysz Cz., (2009), *Prawne formy prowadzenia działalności przez gminy*, „Kontrola Państwowa”, nr 3.
12. Parysek J., (1995), *Rozwój lokalny: zagospodarowanie przestrzenne i nisze atrakcyjności gospodarczej*, Wyd. PWN, Warszawa.
13. *Potencjał ekonomiczny miast w województwie lubelskim w latach 2000-2010*, Wyd. WUS, Lublin 2011.
14. *Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013*. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013, Warszawa 2007, s. 28, dokument elektroniczny (28.03.2010).
15. *Raport Polska 2011. Gospodarka – Społeczeństwo – Regiony*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011.
16. *Roczniki statystyczne województw z lat 2005-2010*, Wyd. GUS.
17. *Rynek pracy w województwie lubelskim w latach 2007-2010*, Wyd. WUS, Lublin 2011.
18. *Setka Kuriera 2003*, gazeta „Kurier Lubelski”, (23.06.2004).
19. *Setka Kuriera 2010*, „gazeta „Kurier Lubelski”, (13.06.2010).
20. *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.
21. Strzelecki Z., (2008), *Polityka regionalna*, [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna*, (red.) Z. Strzelecki, Wyd. PWN, Warszawa.
22. Strzelecki Z., (2008), *Polityka regionalna*, [w:] *Gospodarka regionalna i lokalna*, Wyd. PWN, Warszawa.

23. *Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, Dz. U. 2006 nr 227 poz. 1658 ze zm.
24. *Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*, Dz. U. 2003 nr 96 poz. 873 ze zm.
25. *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, Dz. U. 2009 nr 157 poz. 1240 ze zm.
26. *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*, Dz. U. 1998 nr 91 poz. 578 ze zm.
27. *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*, Dz. U. 1998 nr 91 poz. 576 ze zm.
28. *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, Dz. U. 1990 nr 16 poz. 95 ze zm.
29. *Ustawa z dnia o gospodarce komunalnej 20 grudnia 1996 r.*, Dz. U. z 2011 nr 45 poz. 236 ze zm.
30. *Ustawa z dnia z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych*, Dz. U. z 2010 nr 113 poz. 759 ze zm.
31. *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej pisanych do rejestru REGON w województwie lubelskim w latach 2005-2010*, Wyd. WUS.
32. *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w latach 2005-2010*, Wyd. GUS.

Współdziałanie polskich uczelni z własnym środowiskiem lokalnym

The cooperation of Polish higher education institutions with their own local environment

Michał Jarmuł

Prorektor ds. Studenckich i Rozwoju, Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie

Streszczenie

Polskie szkolnictwo wyższe stoi w obliczu konieczności diametralnych zmian. Jedną z nich jest paląca potrzeba otworzenia się szkół wyższych na problemy swego otoczenia. Dyfuzja wiedzy pomiędzy uczelnią i jej otoczeniem, stanowi niezbędny warunek budowy, tak gospodarki, jak i społeczeństwa opartego na wiedzy. Artykuł omawia zadania i bariery, jakie stoją przed polskimi uczelniami w związku z koniecznością realizacji tak zwanej trzeciej misji uczelni, zarówno na poziomie ogólnopolskim, jak i regionalnym.

Summary

Polish higher education is facing the need for radical changes. One of them is an urgent need to open higher education to the problems of its environment. The diffusion of knowledge between the university and its environment determines a necessary condition for the construction of both the economy and the knowledge-based society. The article discusses the tasks and the barriers that Polish universities are faced with in relation to the need for implement the so-called third mission of the universities, both at national and regional level.

Słowa kluczowe: otoczenie uczelni, dyfuzja wiedzy, misja uczelni, społeczeństwo oparte na wiedzy

Keywords: environment of the university, diffusion of knowledge, mission of the university, knowledge-based society

1. Wstęp

W ostatnich tygodniach eksplodowała, szczególnie na łamach Gazety Wyborczej, dyskusja nad jakością i sposobami kształcenia studentów. Detonatorem tej eksplozji stała się wypowiedź prezesa PZU Andrzeja Klesyka¹ dotycząca niedostosowania umiejętności absolwentów polskich uczelni do potrzeb rynku pracy. W podobnym duchu wypowiedziała się na konferencji *Wściekłość i oburzenie*, zorganizowanej przez Uniwersytet Gdański, profesor Ewa Nawrocka², filolog z Uniwersytetu Gdańskiego.

Te dwie wypowiedzi to tylko ostatnie zdarzenia z długiego cyklu raportów, ocen i apeli sugerujących konieczność diametralnej reformy szkolnictwa wyższego. Jakość i przydatność procesu kształcenia na uczelniach wyższych zależy w dużej mierze od modelu funkcjonowania uczelni. Wydaje się, że obecny model wyczerpał swoje prawo do dalszego istnienia.

Ministerstwo Szkolnictwa Wyższego i Nauki wiosną 2009 roku zleciło konsorcjum, w składzie Ernst & Young i Instytut Badań Nad Gospodarką Rynkową, wykonanie strategii szkolnictwa wyższego. Na początku lutego 2010 roku konsorcjum opublikowało zrealizowane opracowanie. W tym samym czasie - niejako w opozycji - powstawał środowiskowy projekt strategii realizowany przez Konferencję Rektorów Akademickich Szkół Polskich, Konferencję Rektorów Zawodowych Szkół Polskich i Fundację Rektorów Polskich. Strategia ta opublikowana została na początku grudnia 2009 roku.

Po kilkumiesięcznej dyskusji środowiskowej, wywołanej obydwoma raportami, została ona wyciszona i MSZWiN skoncentrowało się na nowelizacji ustawy o szkolnictwie wyższym oraz na wprowadzeniu do praktyki uczelni polskich Krajowych Ram Kwalifikacji. Wdrożone rozwiązania idą w dobrym kierunku, są jednak zbyt płytkie. Na konieczność głębszych zmian w systemie polskiego szkolnictwa wyższego wskazują bowiem także inne opracowania, które bezpośrednio, czy pośrednio dotyczą obszaru polskiego szkolnictwa wyższego.

Problem kulejącego polskiego szkolnictwa wyższego, niejako przy okazji, wpłynął w badaniach kapitału intelektualnego, tak na poziomie regionu, jak i całej Polski. W roku 2007 zespół projektowy pod kierownictwem A. Wodeckiego przeprowadził badania i opublikował raport zatytułowany *Kapitał Intelektualny Lubelszczyzny*³. Rok później powstał *Raport o Kapitale Intelektualnym Polski*⁴. Raport ten został zrealizowany na zamówienie i we współpracy z Zespołem Doradców Strategicznych Premiera. Oba raporty bazowały na tym samym modelu kapitału intelektualnego, opartym na czterech komponentach: ludzkim, strukturalnym, społecznym i relacyjnym.

¹ Klesyk A., *Szukamy tych którzy myślą samodzielnie*, Gazeta Wyborcza, 23.04.2012.

² Wystąpienie prof. Nawrockiej i jego omówienia dostępne są na wielu portalach internetowych.

³ Wodecki A., *Kapitał Intelektualny Lubelszczyzny*, Lublin 2007.

⁴ *Raport o Kapitale Intelektualnym Polski*, Warszawa 2008.

Raport ogólnopolski prezentuje diagnozę w pięciu kategoriach wiekowych: dzieci, młodzież, studenci, dorośli oraz seniorzy. Krytyka szkolnictwa wyższego pojawia się w trakcie charakterystyki kapitału intelektualnego studentów. Raport sytuuje polskich studentów na 13 pozycji w gronie 16 przebadanych krajów europejskich. Krytykowane jest między innymi słabe dostosowanie systemu edukacyjnego do potrzeb konkurencyjnej gospodarki⁵. Z kolei raport lubelski w obszarze szkolnictwa wyższego zawiera trzy rekomendacje dotyczące współpracy uczelni z ich środowiskiem społeczno-gospodarczym: rozbudowę praktyk (w tym telepraktyk), lepsze dostosowanie programów nauczania do potrzeb rynku pracy oraz szersze wspieranie przedsiębiorczości akademickiej⁶.

Zagadnienie potencjału środowisk naukowych, i ich relacji z innymi elementami środowiska miejskiego, diagnozowane było w projekcie prowadzonym przez firmę Ernst & Young pod nazwą *Kapitał intelektualny miast*. Projekt ten realizowany był w latach 2008-2009. Raport z realizacji pierwszego etapu projektu nosi tytuł: *Metodologia badania kapitału intelektualnego miast w Polsce*⁷. Proponowana w raporcie metodologia przewiduje między innymi badanie wartości relacji środowisk naukowych z innymi środowiskami macierzystego miasta: władzami lokalnymi, miejscowym biznesem, mieszkańcami, obszarem kultury i mediami. Z przyjętej metodyki wynika, iż ocena kapitału intelektualnego miasta akademickiego zależeć będzie nie tylko od potencjału środowisk naukowych, ale także od ich relacji z wymienionymi środowiskami miejskimi.

2. Trzy misje uczelni

Kluczowym elementem opracowania środowiskowego: *Strategia rozwoju szkolnictwa Wyższego: 2010-2020* jest rysunek prezentujący nową wizję polskich uczelni⁸. Rysunek ten przedstawia trzy równoważne misje uczelni i siedem celów strategicznych. Według prezentowanej strategii tak zwana misyjna działalność uczelni obejmować powinna:

- działalność edukacyjną uczelni,
- działalność badawczą i rozwojową,
- współdziałanie uczelni ze swym otoczeniem.

O ile dwa pierwsze obszary nie budzą zdziwienia i są typowe dla klasycznego modelu uniwersytetu zwanego humboldtowskim⁹, to obszar trzeci ma w polskich realiach w zasadzie ciągle wymiar szczątkowy. Ta trzecia misja nie jest jednak no-

⁵ Tamże, s. 75-76.

⁶ Wodecki A., *Kapitał ...*, s. 95.

⁷ Metodologia badania kapitału intelektualnego miast w Polsce, Ernst & Young 2008. Pełny tekst dostępny jest na stronie internetowej: www.funduszeStrukturalne.gov.pl.

⁸ *Strategia rozwoju szkolnictwa Wyższego 2010-2020. Projekt środowiskowy*, Warszawa 2009, s. 10.

⁹ Wissema J. G., *Technostarterzy, dlaczego i jak?*, Warszawa 2005, s. 31-32.

wością, zarówno w Europie, jak i w USA. Uczelnie z taką misją noszą nazwę uczelni przedsiębiorczej¹⁰ lub szerzej, społecznie odpowiedzialnej¹¹.

Według prezentowanej strategii misja ta powinna być wypełniana poprzez realizację dwóch celów strategicznych:

- rozszerzanie służebnej roli uczelni względem społeczeństwa,
- zwiększanie umiędzynarodowienia polskiego szkolnictwa wyższego i poprawę pozycji polskich uczelni w skali międzynarodowej¹².

Diagnoza stanu szkolnictwa wyższego w Polsce przygotowana przez konsorcjum Ernst & Young i Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową w rozdziale: *Relacje z otoczeniem* zawiera stwierdzenie: „...*Relacje uczelni z otoczeniem społecznym i gospodarczym stają się coraz istotniejszym aspektem działania SW. Obok tradycyjnych zadań uniwersytetu, kształcenia i badań naukowych, pojawia się, tak zwana „trzecia misja” uczelni wyższej, obejmująca relacje z sektorem przedsiębiorstw, relacje z sektorem publicznym oraz relacje z sektorem pozarządowym, przy czym szczególnie istotny jest wymiar regionalny tych stosunków, związany z lokalizacją uczelni*”¹³.

Reasumując, obydwa cytowane opracowania akcentują konieczność uzupełnienia profilu polskich uczelni o nowy wymiar realizowanych misji. W praktyce już dzisiaj można spotkać polskie uczelnie, które w sposób planowy realizują działania służące umacnianiu bądź budowie trójwymiarowych misji.

Dobrym przykładem ilustrującym powyższą tezę jest Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu. Strategia tej uczelni na lata 2009-2019 obejmuje działania w obszarze czterech celów strategicznych¹⁴:

- badania naukowe na światowym poziomie,
- najwyższa jakość kształcenia,
- uniwersytet otwarty na otoczenie,
- uczelnia profesjonalnie zarządzana.

Stosując terminologię z zakresu zarządzania procesami pracy można stwierdzić, iż zespół rektorski UAM koncentruje się na zarządzaniu trzema podstawowymi procesami: badawczym, dydaktycznym, budowie relacji zewnętrznych i jednym procesie pomocniczym zdefiniowanym jako proces zarządczy.

Zakres zadań, jakie stoją przed współczesnymi uczelniami, dobrze scharakteryzowali autorzy raportu OECD poświęconego regionalnej roli Uczelni: „(...) *nowe zadania Uczelni pojawiły się w momencie, gdy poszczególne kraje zaczęły przebudowywać system szkolnictwa wyższego w celu nawiązania relacji z firmami*

¹⁰ Kościelniak C., *Uniwersytet musi być przedsiębiorczy*, [w:] Gazeta Wyborcza, 24.11.2009.

¹¹ Leja K., *Uniwersytet społecznie odpowiedzialny. Przykład AGH*, www.e-mentor.edu.pl, 4/2009 (31)

¹² *Strategia rozwoju szkolnictwa ...*, s. 10.

¹³ *Diagnoza stanu szkolnictwa wyższego w Polsce*, Ernst & Young, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, listopad 2009, www.uczelnie2020.pl, s. 96.

¹⁴ *Strategia Rozwoju Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu*, Poznań 2009, s. 10-17.

*i regionalnymi ekonomikami. Działania te miały wspólny cel: przekształcić każdą uczelnię w maszynę generującą wzrost*¹⁵.

3. Poziomy trzeciej misji

Budowa relacji uczelni ze swym środowiskiem społeczno-gospodarczym może być realizowana na poziomie światowym, krajowym, regionalnym czy nawet miejskim. Poziom światowy wynika z nasilających się trendów globalnego świata. Dwa główne procesy uczelni, badawczy i dydaktyczny, są dzisiaj istotnymi czynnikami kształtującymi na całym świecie tak zwane społeczeństwo wiedzy. Światowy poziom relacji uczelni z jej otoczeniem określa się mianem *internacjonalizacji uczelni*. Obejmuje ona międzynarodową wymianę wykładowców i studentów, pozyskiwanie studentów zagranicznych, publikowanie za granicą, a także współpracę z organizacjami międzynarodowymi.

Krajowy poziom trzeciej misji wynika z faktu, iż szkolnictwo wyższe w poszczególnych krajach jest zarządzane i finansowane z poziomu państwa, i wobec tego państwa oraz jego całego społeczeństwa ma pełnić służebną rolę. Poza naturalnymi kontaktami z krajowymi instytucjami nadzorującymi szkolnictwo wyższe, relacje te mogą obejmować instytucje rządowe, przedsiębiorstwa, uczelnie, media i organizacje pozarządowe działające na tym poziomie. Przeprowadzone badania wykazują, iż polskie uczelnie utrzymują głównie kontakt z innymi uczelniami w kraju, a właściwie kontakty te realizowane są na poziomie środowisk uczelnianych, zgrupowanych wokół poszczególnych dyscyplin naukowych¹⁶.

W oficjalnych dokumentach dotyczących polskiego szkolnictwa wyższego trzecia misja, a w rzeczywistości stwierdzenie jej braku, pojawia się we wzmiankowanej już diagnozie SW sporządzonej na zamówienie MSZWiN. W rozdziale omawiającym relacje polskiego SW z otoczeniem, autorzy raportu stwierdzają: „Uczelniom wyższym w Polsce wyraźnie brakuje sformułowanej misji regionalnej. Brak ten skutkuje m.in. niezgodnością oczekiwań lokalnego rynku pracy i lokalnej oferty kształcenia na poziomie wyższym. Podkreślają to liczne raporty międzynarodowe na temat Polski. Raport UNDP wskazuje, że uczelnie publiczne, zwłaszcza uniwersytety, zazwyczaj uważają, że odpowiadają na ogólnonarodowe potrzeby rynku pracy. Sektor niepubliczny w Polsce, zwłaszcza w szkolnictwie zawodowym, wydają się o wiele bardziej świadom swojej regionalnej roli i ścisłych związków z regionalnym rynkiem pracy”¹⁷.

Na kulturotwórczą rolę relacji uczelni z jej najbliższym otoczeniem zwróciła uwagę prof. Barbara Skarga w swym wykładzie *Co to znaczy Uniwersytet?*, wygło-

¹⁵ *Higher Education and Regions: Globally Competitive, Locally Engaged*, OECD 2007, s. 14.

¹⁶ *Promocja w nauce. Poradnik dobrych praktyk*, www.nauka.gov.pl/mn/_gALLERY?31/12/311222/promocja_w_nauce_poradnik.pdf, s. 7.

¹⁷ *Strategia rozwoju szkolnictwa ...*, s. 101.

szonym w Uniwersytecie Białostockim: „Wokół uniwersytetów grupowali się nie tylko adepci nauki, ale i spragnieni intelektualnego otoczenia. Cieszą się więc one wielkim autorytetem. I do dziś nie tylko w mniejszych aglomeracjach uniwersyte-ty pełnią podobną funkcję. Przez publiczne wykłady, konferencje, rozmaitego typu uroczystości, studenckie inicjatywy skupiają społeczność miejską. Jest to sprawa znana i na ogół doceniana. Uniwersytet zmienia miasto, nadaje mu często – a wi-dać to zwłaszcza w miastach starych, jak: Bolonia, Oksford, Getynga – specyficzną atmosferę. Mówimy wtedy o miastach uniwersyteckich i chlubimy się nimi, miastach u nas takich, jak: Warszawa, Kraków, Poznań, Toruń itd.”¹⁸

Wzmiankowany wykład wygłoszony został w ramach Podlaskiego Festiwalu Nauki i Sztuki, który odbył się w Uniwersytecie Białostockim w kwietniu 2007 roku. Wykład ten stanowił więc wkład prof. B. Skargi w realizację trzeciej misji goszczącej ją uczelni. Misja macierzystej Uczelni autora określona w roku 2004 brzmi: *Misja Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji w Lublinie polega na zapewnieniu, we współpracy ze społecznością lokalną, szerokiego zakresu usług edukacyjnych i badawczych, które sprzyjają poprawie kondycji społeczno-ekonomicznej regionu, zaś słuchaczy przygotowują do aktywnego życia zawodowego i obywatelskiego.*

Jak widać misja ta wyraźnie akcentuje regionalną orientację Uczelni, z naci-skiem na jej społeczną odpowiedzialność. Tekst misji, poprzez użycie słowa *usługi* w odniesieniu do badań i dydaktyki, podkreśla służebny charakter naszej orga-nizacji. Sposoby realizacji misji WSEI relacjonował Marian Stefański w swoim wystąpieniu na konferencji w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego. Konferencja poświęcona była problemom regionów słabo rozwiniętych¹⁹.

Forum OECD poświęcone edukacji na poziomie wyższym czyli *Programme on Institutional Management in Higher Education* (IMHE), poczynając od roku 2004, realizuje program badawczy *Higher Education in Regional and City Development*. W latach 2004-07 przeanalizowano 14 regionów. W latach 2008-10 zaplanowano badanie 15 regionów. Niestety, ani w pierwszej, ani w drugiej fazie projektu żaden polski region nie został objęty badaniem. Jeśli zainteresowanie pracami IMHE mierzyć ilością jego członków pochodzących z poszczególnych krajów, to jest ono bardzo zróżnicowane. Rekordzistą jest Finlandia posiadająca 23 zarejestrowanych członków. Polska należy do krajów posiadających tylko jednego członka

4. Treść trzeciej misji uczelni

Diagnoza SW przygotowana przez konsorcjum Ernst & Young i Instytut Ba-dań nad Gospodarką Rynkową do trzeciej misji uczelni zalicza:

¹⁸ Skarga B., *Co to znaczy uniwersytet?*, [w]: www.wyborcza.pl/1,98304,4124732.html2as=2xstart=x.

¹⁹ Stefański M., *Universities as the endogenic factor of the development of Lublin Province*. Materiały z Konferencji Potrójne Europejskie Mezzogiorno, Warszawa 24-25.09.2009, Ministerstwo Roz-woju Regionalnego.

- komercjalizację wyników badań naukowych,
- uczestnictwo w inicjatywach regionalnych (mających na celu podniesienie konkurencyjności gospodarczej i atrakcyjności regionów),
- współpracę uczelni z pracodawcami w celu dostosowania programów kształcenia do wymagań rynku pracy,
- udział praktyków spoza uczelni w procesie kształcenia oraz w badaniach naukowych²⁰.

O ile punkt pierwszy i trzeci można realizować tak na poziomie krajowym, jak i regionalnym, to pozostałe dwa punkty można realizować jedynie w wymiarze regionalnym. Problem udziału praktyków w badaniach i kształceniu ma charakter symetryczny w stosunku do bezpośredniego udziału pracowników uczelni w procesie komercjalizacji jej wyników naukowych. Chodzi tutaj o dwustronną wymianę pracowników pomiędzy uczelnią i jej społeczno-gospodarczym otoczeniem.

Na ten problem zwrócił uwagę Ramon Tancinco z Cisco Systems komentując wyniki badań przeprowadzonych wiosną 2009 roku, a poświęconych relacjom pomiędzy polskimi uczelniami i amerykańskimi przedsiębiorstwami zlokalizowanymi w Polsce. Cytowany menedżer opisując sytuację na amerykańskich uczelniach, powiedział między innymi: „(...) *istnieją drzwi obrotowe pomiędzy uczelniami i biznesem. Wiele osób zamienia pozycję profesora na aktywność w biznesie lub je łączy i taka rotacja jest normą i to mocno wspierana*”(…) ²¹.

Strategia środowiskowa w punkcie poświęconym współdziałaniu uczelni z ich otoczeniem definiuje cel operacyjny CO5.3 *Wzmocnienie służebnej funkcji uczelni poprzez działalność na rzecz podmiotów z jej otoczenia*. Wymienione są tu następujące działania:

- uruchamianie różnych form aktywizacji intelektualnej osób niebędących studentami uczelni,
- organizowanie przedsięwzięć popularyzujących osiągnięcia naukowe,
- udostępnianie zaplecza naukowego i dydaktycznego wspieranym organizacjom pozarządowym,
- tworzenie centrów promocji kultury politycznej i upowszechniania kultury wysokiej,
- organizowanie działań o charakterze charytatywnym,
- organizowanie szkoleń adresowanych do grup społecznych, takich jak: bezrobotni, niepełnosprawni czy ludzie zmarginalizowani społecznie²².

W ramach celu CO5.3 wzmiankowana strategia sugeruje także uczelniom:

- harmonizowanie własnych planów rozwojowych z planami miast i regionu,

²⁰ *Diagnoza stanu szkolnictwa ...*, s. 96.

²¹ Ćwok T., *Academia and business: A conundrum*, *American Investor*, November 2009, www.am-cham.pl.

²² *Strategia rozwoju szkolnictwa ...*, s. 91.

- współdziałanie przy tworzeniu specjalnych stref ekonomicznych, parków technologicznych, biznes parków,
- współdziałanie z lokalnymi interesariuszami poprzez ich udział w pracach konwentów uczelni²³.

Omówiony cel CO5.3 nie zawiera zaleceń w zakresie działań związanych z komercjalizacją wyników badań i modyfikacją kierunków kształcenia i treści programowych stosownie do potrzeb lokalnego rynku pracy. Te działania związane z realizacją dwu pierwszych misji uczelni zostały omówione w innych częściach strategii.

Warto zwrócić też uwagę na fakt, iż materiały OECD sugerują, by zamiast mówić o komercjalizacji wiedzy posługiwać się pojęciem dyfuzji²⁴. Dyfuzja jest pojęciem szerszym i obejmuje także przepływ wiedzy do niekomercyjnych interesariuszy uczelni: władz i instytucji lokalnych oraz organizacji pozarządowych.

Zakres trzeciej misji uczelni w strategii środowiskowej jest dość szeroki i ma szerokie zabarwienie społeczne. Realizacja takiej misji niewątpliwie sprzyjać będzie budowie społeczeństwa nie tylko wiedzy, ale w dużej mierze także obywatelskiego.

5. Wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania realizacji trzeciej misji uczelni

Praktyczna realizacja trzeciej misji uczelni napotykać będzie na bariery, tak zewnętrzne, jak i wewnętrzne.

Do zewnętrznych barier zaliczyć należy:

- *Politykę i procedury akredytacyjne*. W chwili obecnej zespoły wizytacyjne PKA koncentrują się głównie na sprawach proceduralnych, jakości kształcenia i badań oraz obsadach personalnych.
- *Sposoby finansowania uczelni wyższych*. Dotacja finansująca uczelnię państwową nie zależy od jej relacji z otoczeniem, natomiast uczelnie prywatne finansując się z czesnego często preferują szybkie wpływy pochodzące od studentów.
- *Poziom kapitału intelektualnego w regionie*. Niski jego poziom skutkuje niskimi oczekiwaniami otoczenia w stosunku do lokalnych uczelni.

Barierę pierwszą stosunkowo łatwo można usunąć zmieniając założenia polityki akredytacyjnej. Problem bariery drugiej rozwiąże malejąca liczba studentów. Tak uczelnie państwowe, jak i prywatne, będą musiały rozejrzeć się za innymi dochodami niż dotacja ministerialna czy czesne.

Trzecia bariera będzie trudniejsza do usunięcia w krótkim okresie czasu. Aby tego dokonać uczelnie będą musiały bardzo rozbudować swe działania promocyjne, budujące świadomość w regionalnym otoczeniu, natury i zawartości oferty

²³ Tamże, s. 91.

²⁴ *Tertiary Education for the Knowledge Society. Pointers for policy development*, September 2008, www.oecd.org/dataoecd/40/14/44007619.pdf.

w zakresie trzeciej misji. Działania te powinny wykorzystywać głównie narzędzia z zakresu public relations.

Bariery wewnętrzne utrudniające realizację trzeciej misji uczelni, to przede wszystkim:

Systemy ocen pracowników naukowo-dydaktycznych. Stosowane obecnie na polskich uczelniach systemy ocen pracowników merytorycznych, zgodnie z dominującą w nich wizją uniwersytetu humboldtowskiego, koncentrują się głównie na dokonaniach ocenianych pracowników w obszarach dydaktyki i badań. W rezultacie misja zewnętrzna uczelni traktowana jest trochę jako swoista moda czy fanaberia.

Funkcjonalne struktury uczelni. Wydziałowa struktura uczelni bardzo utrudnia rozwiązywanie, multidyscyplinarnych z natury, problemów lokalnego otoczenia. Wspólne międzywydziałowe przedsięwzięcia nie są mocną stroną naszych Uczelni.

Długa ścieżka awansowania pracowników naukowo-dydaktycznych. Obowiązek robienia habilitacji skłania młodych doktorów do koncentracji swej aktywności, przez długie lata, na działaniach, których efektem ma być uzyskanie kolejnego stopnia, a nie doskonalenie swych umiejętności dydaktycznych, realizacja istotnych badań czy rozwiązywanie rzeczywistych problemów swego lokalnego otoczenia.

Bibliografia

1. Ćwok T., *Academia and business: A conundrum*, *American Investor*, November 2009, www.amcham.pl.
2. *Diagnoza stanu szkolnictwa wyższego w Polsce*, Ernst & Young, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, listopad 2009, www.uczelnie2020.pl.
3. Fulton O., (2007), Santiago P., Edquist Ch. i in., *OECD Reviews of Tertiary Education. Poland*, OECD.
4. *Higher Education and Regions: Globally Competitive, Locally Engaged*, OECD 2007.
5. Klesyk A., Szukamy tych którzy myślą samodzielnie, [w]: *Gazeta Wyborcza*, 23.04.2012.
6. Kościelniak C., *Uniwersytet musi być przedsiębiorczy*, [w]: *Gazeta Wyborcza*, 24.11.2009.
7. Leja K., *Uniwersytet społecznie odpowiedzialny. Przykład AGH*, [w]: www.e-mentor.edu.pl, 4/2009 (31).
8. *Metodologia badania kapitału intelektualnego miast w Polsce*, Ernst & Young 2008, www.fundusze-strukturalne.gov.pl.
9. *Promocja w nauce. Poradnik dobrych praktyk*, www.nauka.gov.pl/mn/_gALLERY?31/12/31122/promocja_w_nauce_poradnik.pdf
10. *Raport o Kapitale Intelektualnym Polski*, Warszawa 2008.

11. Skarga B., *Co to znaczy uniwersytet?*, [w]: www.wyborcza.pl/1,98304,4124732.html2as=2xstart=x.
12. Stefański M., *Universities as the endogenic factor of the development of Lublin province*, Materiały Konferencji Potrójne Europejskie Mezzogiorno, Warszawa 24-25.09.2009, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
13. *Strategia rozwoju szkolnictwa Wyższego 2010-2020. Projekt środowiskowy*, Warszawa 2009.
14. *Strategia Rozwoju Uniwersytetu im Adama Mickiewicza w Poznaniu*, Poznań 2009.
15. *Tertiary Education for the Knowledge Society. Pointers for policy development*, www.oecd.org/dataoecd/40/14/44007619.pdf, September 2008.
16. Wissema J.G. *Technostarterzy, dlaczego i jak?*, Warszawa 2005.
17. Wodecki A., *Kapitał Intelktualny Lubelszczyzny*, Lublin 2007.

Budżet zadaniowy jako forma kontroli zarządzania finansami jednostki samorządu terytorialnego (na przykładzie placówki oświatowej)

Tasks budgeting as a tool of effective instrument finances management in educational office

Agnieszka Kister, Andrzej Zbroja

Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie efektywnego narzędzia zarządzania finansami w placówce oświatowej, jakim jest budżet zadaniowy (BZ). Budżet zadaniowy pozwala dokładniej identyfikować miejsca powstawania kosztów, jak również mobilizuje osoby odpowiedzialne za wykonanie poszczególnych zadań do osiągnięcia określonych wyników. Przedstawiona procedura wdrożenia budżetu zadaniowego w szkole ukazuje wymierne korzyści wynikające z zastosowania budżetu zadaniowego, zarówno w skutecznym osiągnięciu celów, jak i bardziej efektywnego wykorzystania przydzielonych środków budżetowych.

Summary

The main goal of the paper was to present effective instrument finances management in educational office namely Tasks Budgeting (TB). TB allows to identify the places arise of costs precisely. Moreover it mobilizes person responsible for realization separate tasks to accomplishment definite results. Presented procedure of introducing TB in school shows rational profits coming from the use of TB both in effective aims and objectives and more efficient use of allocated money.

Słowa kluczowe: zarządzanie finansami, budżet zadaniowy, placówka oświatowa, kontrola zarządzania finansami

Keywords: financial management, budgeting, educational institution, control of financial management

Wstęp

Zmiany zachodzące w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia, demokracja życia publicznego, a wraz z nią jawność finansów publicznych i większy rygor prawny skłaniały jednostki samorządu terytorialnego (JST) do racjonalizacji wydatków ponoszonych na oświatę. Jednakże pozostałości systemu centralnego, brak wzorców i doświadczeń, stan niewiedzy ekonomicznej i prawnej ludzi, którzy odpowiadali za system szkolnictwa polskiego sprawiały, że działania podejmowane w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia oparte były na intuicji. Środki na realizację zadań nadal planowane, realizowane i przekazywane były centralnie. Szacunkowe dane wykonania planów finansowych w roku bieżącym stanowiły podstawę do wyliczeń niezbędnych środków na kolejne lata. Tworzony budżet był więc konsekwencją wydatków realizowanych przez tysiące dysponentów drugiego i trzeciego stopnia¹, a nie obiektywnych kryteriów naliczania środków.

Ustawa o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 roku do zadań własnych gminy włączyła prowadzenie szkół podstawowych, przedszkoli i innych placówek oświatowo-wychowawczych. Od 1996 roku, kiedy wszystkie gminy przejęły prowadzenie szkół podstawowych, wydatki na oświatę stały się najważniejszą pozycją w ich budżetach.

Po przejęciu oświaty przez samorządy, sposób jej finansowania był zróżnicowany w różnych regionach. Tam, gdzie stare zasady dawały poczucie bezpieczeństwa, a przekonanie, że ewidencja dochodów i wydatków prowadzona według klasyfikacji budżetowej, jest wystarczająca dla oceny prawidłowości działania, pozostał nadal system zarządzania centralnego. Pogłębiający się niedobór środków publicznych na finansowanie zadań oświatowych stał się przyczyną, aby gminy podjęły się realizacji racjonalnej gospodarki i dokonywały kontroli efektywnego wykorzystania środków pozostających w ich dyspozycji. Dobre efekty w tym aspekcie uzyskały samorządy, które poprzez decentralizację zarządzania finansami przekazały dyrektorom szkół. Samodzielności dyrektora w podejmowaniu decyzji finansowych sprzyjało określanie celowości ponoszonych wydatków. Pomimo braku obowiązujących standardów ich finansowania, jak również systemów przeliczania poniesionych nakładów na uzyskiwane efekty edukacyjne, priorytetem stało się osiągnięcie pewnej współmierności zadań, które wykonano, ze środkami przeznaczonymi na ich sfinansowanie.

¹ Dysponent pierwszego stopnia – Minister Finansów, Zarząd Gminy (Powiatu, Województwa), dysponent drugiego stopnia – Wojewoda, dysponent trzeciego stopnia – kierownik jednostki organizacyjnej państwa lub samorządu terytorialnego.

1. Tradycyjne zarządzanie finansami w gminie

Tradycyjny sposób zarządzania finansami JST, w tym również w oświacie, polega na ocenie potrzeb danego podmiotu sektora finansów publicznych w oparciu o dane historyczne i tworzeniu na ich podstawie budżetów na kolejne lata.

Przygotowanie budżetu w gminie rozpoczyna się od zebrania wniosków określających potrzeby poszczególnych dysponentów. Wnioski te przedstawiają z reguły zapotrzebowanie na środki finansowe, rzadko natomiast precyzują wymierny wynik zaplanowanych wydatków. Suma zebranych wniosków na ogół kilkakrotnie przewyższa możliwości finansowe gminy. Muszą być dokonane odpowiednie „cięcia budżetowe”. Podstawą są wydatki poprzedniego roku w poszczególnych podziałkach klasyfikacji budżetowej i na tej podstawie dokonywany jest podział środków na poszczególne działy, a następnie na rozdziały. Planowanie budżetowe na obydwu poziomach dotyczy wydatkowania środków, natomiast nie określa efektów, jakie mają przynieść poniesione nakłady. Decydenci, przydzielając środki, nie wiedzą dokładnie, co zostanie wykonane. Dysponenti natomiast, w najlepszym wypadku, rozpoczynają planowanie zadań po zatwierdzeniu budżetu, najczęściej jednak faza ta jest całkowicie pominięta, a dysponent ogranicza się do kontroli wydatków. Brak powiązania środków z określonymi celami umożliwia wydanie pieniędzy zgodnie z planem wydatków, niekoniecznie jednak na rzeczy najistotniejsze².

Tradycyjnemu podejściu silnie sprzyja tzw. prawo budżetowe oraz zasady rozliczeń i sprawozdawczości budżetowej, co utwierdza w przekonaniu osoby odpowiedzialnej za realizację zadań, że główną przyczyną nieosiągnięcia danego celu jest brak wystarczających środków. Rachunkowość tradycyjnie prowadzona w sferze budżetowej i jej kontrola, nastawiona jest przede wszystkim na badanie kierunku wydatków oraz przestrzeganie limitów³. Przyjęcie w gminie układu wykonawczego budżetu, który zbiorczo ujmuje wydatki wszystkich jednostek oświatowych, z zachowaniem klasyfikacji budżetowej, powoduje, że pojedyncza placówka nie jest widoczna w sprawozdawczości gminy. Wydatki wykonane w danym paragrafie stanowią wówczas zbiór decyzji wielu dysponentów, a zasadność dokonanych wydatków jest niemożliwa do oceny. Od dyrektorów placówek wymaga się racjonalnego dysponowania publicznymi pieniędzmi, co rozumiane jest jako zalecenie oszczędzania.

² Pakoński K., *Budżet*, Municipium, Warszawa 2000 r., s. 25.

³ Pakoński K., *Zintegrowane zarządzanie zorientowane na cele*, Municipium, Warszawa 2001 r., s. 21.

2. Budżet zadaniowy jako nowoczesne zarządzanie finansami gminy

Prace nad budżetem zadaniowym, zwanym budżetem wyników oraz budżetem zorientowanym na efekty, w Polsce rozpoczęto w 2006 r., zaś ewaluacja ex post tego budżetu została przeprowadzona w I kwartale 2009 r. Pierwszy plan wydatków w podziale na zadania został opracowany w 2008 r., i był skierowany do dysponentów wszystkich części budżetowych na rok 2009. Plan ten zawierał także projekcję wydatków na lata 2010-2011. W przypadku gminy, istotą budżetu zadaniowego jest zarządzanie jej działalnością poprzez ujęcie tej działalności w zadania. Budżetowanie zadaniowe stanowi alternatywny, w stosunku do układu tradycyjnego, sposób opracowywania i wykonania budżetu gminy. Pozwala na lepszą alokację zasobów finansowych i rzeczowych, w rezultacie właściwsze zaspokojenie potrzeb mieszkańców. Odpowiada postulatowi ustawowemu w zakresie celowości wydatkowania środków finansowych gminy, gdyż wiąże konkretny wydatek z zadaniem, które gmina realizuje na rzecz społeczności lokalnej⁴.

Wydany przez Ministra Finansów Komunikat z dnia 12 kwietnia 2010 r. w sprawie standardów definiowania celów dla jednostek sektora finansów publicznych w zadaniowym planie wydatków na rok 2011, stanowi konsekwencję przepisów rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 12 marca 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu ustawy budżetowej na rok 2011. Prawidłowe określenie zasad budżetowania zadaniowego i funkcjonowanie budżetu w przekroju zadań, jest możliwe dzięki zdefiniowaniu i przyjęciu jednolitych zasad stanowienia celów. Dla ustalenia standardów opracowania celów dla budżetu zadaniowego stosuje się tzw. metodykę SMART, zgodnie z którą cele powinny być:

- precyzyjne,
- konkretne,
- mierzalne,
- osiągalne,
- istotne,
- realistyczne
- określone w czasie.

Wspomniany komunikat akcentuje m.in. to, iż cele zdefiniowane w ramach budżetu zadaniowego powinny być określone z uwzględnieniem oczekiwań i obiektywnych potrzeb społecznych, możliwości finansowych, organizacyjnych i kadrowych oraz technicznych podmiotów je realizujących. Podkreśla również wagę czynników zewnętrznych mogących mieć wpływ na proces realizacji zadań oraz podzadań. Dokument ten wskazuje ponadto, że cele danych podmiotów powinny być zgodne z celami polityki społeczno – gospodarczej, a także z celami

⁴ Szolno-Koguc J., *Budżet zadaniowy – wprowadzenie*, „Rachunkowość Budżetowa”, Nr 8/1999, s. 17.

polityki średniookresowej strategii rozwoju kraju oraz z pozostałymi strategiami określonymi w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. Nr 227 z 206 r. poz. 1658), z aktualnymi dokumentami rządu o charakterze programowym. Ponadto cele planu wydatków w układzie zadaniowym dotyczące zadań i podzadań odnoszących się do programów wieloletnich powinny być zgodne z celami tych programów. Komunikat zawiera również cechy, którymi powinny odznaczać się cele. Należą do nich:

- istotność,
- precyzja i konkretyzm,
- spójność,
- mierzalność,
- określoność w czasie
- realność.

Wskazano, że podstawę do sporządzenia projektów planów finansowych stanowi zakres zadań jaki realizują poszczególni dysponenti w ramach struktury organizacyjnej z uwzględnieniem nowych zadań (wynikających z aktów prawnych oraz niezbędnych zmian organizacyjnych). Zalecono ponadto, by zgodnie z art. 124 pkt. 9 ówczesnej ustawy o finansach publicznych, wprowadzonego ustawą z dnia 8 grudnia 2006 r. o zmianie powyższej ustawy (Dz. U. Nr 249, poz. 1832), do projektu ustawy budżetowej należy dołączyć uzasadnienie, które powinno obejmować między innymi: zestawienie zadań, w ramach planowanych kwot wydatków z opisem celów wymienionych zadań, mierników wykonania, a także wieloletnich kosztów finansowych związanych z ich realizacją. Zapis ten oznaczał, że projekt budżetu na 2008 r. zawierał już elementy budżetu zadaniowego. Określono wyraźnie, iż plan finansowy zostanie sporządzony w formie tradycyjnej oraz w układzie zadaniowym z wyróżnieniem stosownych mierników lub wskaźników wykonania zadań.

Podstawą gospodarki finansowej jest plan finansowy, a szczegółowe zasady jego opracowania zawarte są w ustawie o finansach publicznych (art. 143). Plan ten jest odzwierciedleniem części budżetu. Wartości zawarte w planie obejmują prognozy dochodów oraz wielkości wydatków, które mogą być dokonywane do wysokości kwot określonych w budżecie.

Koncepcja budżetu zadaniowego powinna być realizowana w oparciu o cztery zasady sprawnego zarządzania⁵:

1. zasadę przejrzystości poprzez wprowadzenie nowej klasyfikacji budżetowej oraz sporządzanie czytelnych i porównywalnych sprawozdań finansowych,
2. zasadę skuteczności i efektywności – z punktu widzenia poprawy skuteczności i efektywności funkcjonowania podmiotów sektora finansów publicznych ważnym posunięciem jest określanie celów ponoszenia wydatków publicz-

⁵ (Red.) Lubińska T., *Budżet zadaniowy w Polsce*, Difin, Warszawa 2007.

nych przypisanych do zadań i podzadań oraz określania mierników a także porównania efektów z nakładami,

3. zasadę wieloletniości – oznaczająca wieloletnią projekcję wydatków dla zadań,
4. zasadę konsolidacji – dotyczącą wydatków publicznych.

W planie finansowym zawarte są zarówno dochody jak i wydatki, które należy traktować jako rozchód środków pieniężnych z rachunku bankowego lub z kasy. Wydatkowanie środków publicznych oznacza podejmowanie przez dysponenta decyzji o ich przeznaczeniu w określonej wysokości i na określony cel według następujących reguł⁶:

- zgodnie z przepisami dotyczącymi poszczególnych rodzajów wydatków – zasada legalności,
- w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów,
- optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów,
- w sposób umożliwiający terminową realizację zadań,
- zgodnie z przepisami ustawy o zamówieniach publicznych w przypadku zakupu dóbr i usług.

Proces wydatkowania środków przez dysponentów jest sprawdzany pod kątem celowości, legalności i efektywności. Kontrolę prowadzi się w trzech etapach:

1. planowania, kontrola przeciwdziała podejmowaniu nieracjonalnych i nieefektywnych zamierzeń gospodarczych,
2. uzyskane informacje sygnalizują o zakłóceniach i nieprawidłowościach w trakcie realizacji planu, zaletą tej kontroli jest szybkość,
3. kontrola sprawozdawcza sprowadza się do oceny realizacji harmonogramu wydatków.

Budżet zadaniowy pozwala na ustalenie, które zadania są najważniejsze dla realizacji określonych celów oraz ukazuje, za pomocą mierników, w jakim stopniu zostały one wykonane. Jego wdrożenie ma istotne znaczenie dla nowoczesnego zarządzania wydatkami sektora finansów publicznych. Zaletą budżetu zadaniowego jest zmiana kierunku myślenia o gospodarowaniu budżetem, ważne staje się nie wydatkowanie środków, a zarządzanie nimi. Budżetowanie zadaniowe jest elementem zarządzania strategicznego, które z kolei wymaga zebrania szerokiego zakresu informacji, położenia nacisku na przyszłe implikacje bieżących decyzji. Idea budżetowania w oparciu o zadania sprawdza się głównie na poziomie mikroekonomicznym⁷, a więc i w placówkach oświatowych.

⁶ Art.44 ust.2 ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

⁷ (Red.) Woźniak B., Postuła M., *Budżet zadaniowy metodą racjonalizacji wydatków*, CeDeWu.pl, Warszawa 2012, s. 40.

3. Metodologia tworzenia budżetu zadaniowego

Metoda budżetu zadaniowego może być wprowadzona przez wszystkie JST. Każda z tych jednostek realizuje określone zadania na rzecz społeczności lokalnej, wydaje środki publiczne i ważne jest, aby czyniła to w sposób możliwie najbardziej efektywny, optymalizując ponoszone koszty.

Metodę budżetowania zadaniowego charakteryzują pewne uniwersalne zasady. Od konsekwentnego wdrażania każdej z nich zależy, czy nowy układ budżetu będzie skuteczny i czy przyniesie zakładane efekty dla poszczególnych JST. Zasady te odnoszą się do tego, że⁸:

1. konstrukcja budżetu musi odzwierciedlać priorytety ustalone na dany rok i uchwalone odpowiednio wcześniej,
2. projekt budżetu ma być oparty na szczegółowych planach zadań opracowanych według jednolitych zasad, o łącznym koszcie równym sumie wydatków w klasyfikacji budżetowej,
3. wielkość i kierunki wydatkowanych środków muszą jasno wynikać z określonych i sparametryzowanych celów,
4. dla wszystkich zadań budżetowych musi zostać sporządzona kalkulacja kosztu całkowitego; zadania te charakteryzują ponadto inne parametry, takie jak: zakres rzeczowy, plan realizacji, wskaźniki efektywności oraz harmonogram,
5. system księgowy JST i jej jednostek organizacyjnych musi być przystosowany do ewidencji i rozliczania kosztów na poszczególne zadania,
6. sprawozdawczość musi pozwalać na porównanie poniesionych nakładów z osiągniętymi efektami w danym okresie sprawozdawczym,
7. w ramach struktury organizacyjnej JST i jej urzędu musi istnieć możliwość delegowania odpowiedzialności na szczebel realizatorów poszczególnych zadań,
8. dokument budżetowy musi zapewniać szerokiej grupie odbiorców dostęp do informacji oraz możliwość oceny przyjętych przez decydentów założeń,
9. całość procesu budżetowego JST muszą regulować przyjęte procedury i narzędzia służące obiektywizacji oraz racjonalizacji procesu zarządzania jej finansami,
10. decydenci mają się identyfikować z celami reformy budżetowania oraz zapewnić jej należyte wsparcie.

W ustawie o finansach publicznych nie ma bezpośrednich zapisów dotyczących budżetowania w układzie zadań, jednakże wypełnienie niektórych postanowień ustawodawcy jest możliwe i pełne wówczas, gdy zostanie zastosowane odpowiednie narzędzie budżetu zadaniowego⁹. Budżet zadaniowy spełnia jednak

⁸ Owsiak S., *Budżet władz lokalnych*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002 r., s. 94-95.

⁹ Filas J., *Budżet zadaniowy – narzędzia i procedury*, Agencja Rozwoju Komunalnego – Fundacja Skarbu Państwa, Warszawa 1999 r., s. 13.

ustawowe zasady¹⁰ zarówno jawności jak i przejrzystości finansów publicznych, ponieważ bazuje na założeniu ścisłego powiązania nakładów i efektów. Spełnia również zasadę celowości wydatkowania środków publicznych poprzez określenie szczegółowych celów każdemu z zadań, jakie będą realizowane. Wobec powyższego każda kwota wydatkowana na realizację poszczególnych zadań budżetowych jest z założenia uzasadniona przyjętymi do realizacji celami.

Ustawa w art. 29 wprowadza obowiązek sporządzania harmonogramów dochodów i wydatków budżetowych. Budżet zadaniowy jest również pomocny w wypełnieniu tego wymogu gdyż określa szczegółowy harmonogram realizacji poszczególnych zadań, a tym samym harmonogram realizacji wydatków. Tak więc budżet zadaniowy, nie tylko mieści się w ramach polskiego prawa, ale zdecydowanie bardziej odpowiada przesłaniom ustawy o finansach publicznych niż budżet w układzie tradycyjnym.

Wsparciem dla realizacji budżetu zadaniowego jest rachunkowość pełniąca funkcje analityczne, kontrolne, a przede wszystkim informacyjne. Wdrożenie budżetu zadaniowego wymaga opracowania nowego wykazu kont, w szczególności analitycznych, które uwzględnią potrzebę zapewnienia przejrzystości i charakteru prowadzonej działalności np. szkoły. Plany kont, zgodnie z art. 40 ust 2. ustawy o finansach publicznych, powinny być tak konstruowane, by ewidencja operacji obejmowała wszystkie etapy rozliczeń poprzedzające płatność dochodów i wydatków, a w zakresie wydatków i kosztów także zaangażowanie środków. Zakładowy plan kont powinien być dostosowany do każdego podmiotu indywidualnie. Opracowując go należy uwzględnić ustalenia dysponenta części budżetowej w kwestii zasad grupowania operacji gospodarczych istotnych dla rodzaju działalności. Jednakże ujęte w planie konta mają za zadanie uwzględnić operacje zgodnie z podziałkami klasyfikacji budżetowej. W oparciu o rozbudowany układ kont analitycznych stosowanych do poszczególnych zadań możliwe jest dokładne sparametryzowanie wskaźników oceny wykonywania budżetu. Zapewnia to memoriałowa koncepcja pomiaru operacji zachodzących w budżecie. Poprawności rozwiązań w zakresie ewidencji służy kontrola wykonania zadań przy wykorzystaniu sparametryzowanych mierników.

Rzetelne prowadzenie rachunkowości sprawi, że procesy związane z realizacją budżetów będą udokumentowane zgodnie z nadrzędnymi zasadami rachunkowości. Zasady te oddziałują na kształt budżetu, ale i sprawozdań finansowych oraz budżetowych. Przestrzeganie zatem zasad umożliwia prawidłowe i wiarygodne

¹⁰ Znaczenie zasady jawności wynika z zapisów art. 11, odnoszącego się do jawności debat budżetowych, sejmowej i samorządów terytorialnych, debat nad sprawozdaniem z wykonania budżetu państwa i budżetu jednostek samorządu terytorialnego. Z kolei zasada przejrzystości jest z założenia spełniona poprzez istnienie jednolitej klasyfikacji budżetowej, co podkreśla głównie art. 13 ustawy oraz zdefiniowane przez Ministra Finansów zasady prowadzenia ksiąg oraz sporządzania odpowiednich sprawozdań przez wszystkie szczeble administracji publicznej - art. 14-16.

zaprezentowanie informacji o wielkości wydatków, dochodów, o sytuacji finansowej oraz o osiągniętych wynikach.

4. Wdrożenie budżetu zadaniowego w szkole

Wdrożenie budżetu zadaniowego w szkole wymagało wyszczególnienia wszystkich zadań, czyli określenia obszarów potrzeb, które będą zaspokojone dzięki realizacji poszczególnych zadań. Do tej pory większość działalności przypisana była do największego rozdziału 80101 – szkoły podstawowe. Mieściła się w nim całość nauczania wynikająca z podstaw programowych, zajęcia pozalekcyjne, nauczanie indywidualne, prowadzenie biblioteki szkolnej, jak również wszystkie koszty związane z administrowaniem i obsługą szkoły. Koszty te nigdy nie były rozliczane na zadania mieszczące się w innym rozdziale klasyfikacji budżetowej, np.: prowadzenie świetlicy rozdz. 85401, czy stołówki szkolnej rozdz. 85495.

Budżet zadaniowy stworzył możliwość wyodrębnienia poszczególnych centrów powstawania kosztów, a tym samym określenia kosztów całkowitych poniesionych na realizację każdego z zadań. Jednostka ze względu na różnorodność prowadzonej działalności, wyodrębniła siedem zadań bezpośrednich i jedno zadanie pośrednie, którego koszty są rozliczane w celu uzyskania informacji o pełnych kosztach realizacji zadań bezpośrednich. Do zadań bezpośrednich zaliczono te wszystkie, które dostarczają określone usługi, związane z celami statutowymi szkoły, tj. edukacja, opieka, wychowanie. Natomiast administrowanie i utrzymanie obiektów szkoły sklasyfikowano jako zadanie pośrednie, warunkujące wykonanie zadań bezpośrednich. Do zaplanowania i realizacji każdego zadania zostali wyznaczeni koordynatorzy zatwierdzeni przez dyrektora jednostki. Został także powołany zespół doradczy do spraw budżetowania, w skład którego wchodził: dyrektor jednostki i jego zastępcy, koordynatorzy zadań, służby finansowo-księgowe szkoły.

Wstępny etap definiowania zadań obejmował określenie nazw zadań wraz z przypisaniem im odpowiednich kodów ułatwiających identyfikację i obsługę finansowo – księgową. Przy każdym zadaniu imiennie zastała wskazana osoba odpowiedzialna za jego realizację. Ze względu na przepis prawny o ochronie danych osobowych, w zestawieniu (Tabela 1.) zamiast nazwisk zostały podane stanowiska służbowe osób odpowiedzialnych za zadania.

Tabela 1. Zestawienie zadań operacyjnych szkoły

Lp.	Kod zadania	Nazwa zadania	Rodzaj zadania	Koordynator
1	Z8-01	Edukacja wynikająca z podstaw programowych	Bezpośrednie	Zastępca dyrektora
2	Z8-02	Prowadzenie zajęć dodatkowych i pozalekcyjnych	Bezpośrednie	Zastępca dyrektora (reedukator)
3	Z8-03	Prowadzenie świetlicy szkolnej	Bezpośrednie	Kierownik świetlicy
4	Z8-04	Prowadzenie biblioteki szkolnej	Bezpośrednie	Koordynator biblioteki
5	...	...	...	...
8	Z8-08	Administrowanie i utrzymanie obiektów szkoły	Pośrednie	Kierownik administracyjny

Źródło: Opracowanie własne

Kolejnym etapem było określenie zakresu informacji niezbędnych do przedstawienia opisu poszczególnych zadań. Obejmowały one przede wszystkim rzeczowy zakres realizacji zadań, np.: liczbę oddziałów, uczniów, liczbę godzin nauczania w ciągu roku, liczbę zatrudnionych w przeliczeniu na etaty, liczbę osób korzystających ze stołówki, świetlicy, biblioteki itp. Do opracowania tych danych posłużył arkusz organizacyjny szkoły. Dla każdego zadania określono podstawę prawną, jak również sformułowano cele, jakie zamierzano osiągnąć poprzez ich realizację.

Do każdego z zadań dołączono wykaz działań niezbędnych do realizacji. Wykaz ten obejmował nazwę czynności, sposób jej realizacji, jednostkę miary i przyporządkowanie odpowiedniej klasyfikacji budżetowej.

Ostatnim etapem wstępnej charakterystyki zadań było określenie wskaźników pomiaru efektywności. Niektóre z nich można było określić wartościowo już na tym etapie definiowania zadań, pozostałe natomiast wymagały danych o całkowitych kosztach poszczególnych zadań. Z tego względu wskaźniki te zostają uzupełnione po przeprowadzeniu kalkulacji planowanych kosztów realizacji zadań.

Kolejny etap budżetowania zadaniowego obejmował zaplanowanie kosztów poszczególnych zadań. W celu ułatwienia i zestandaryzowania planowania została przeprowadzona przez służby finansowo-księgowe kalkulacja kosztu jednej godziny pedagogicznej efektywnie przepracowanej w zadaniu, jak również wszystkich pochodnych od wynagrodzeń w odniesieniu do jednej roboczogodziny. Wydatki związane z zakupem pomocy naukowych, materiałów biurowych, eksploatacyjnych i wyposażenia skalkulowane zostały w przeliczeniu na jednego ucznia. Koszty podróży służbowych i doształcania nauczycieli w odniesieniu do etatów, natomiast badania okresowe i szkolenia BHP w przeliczeniu na liczbę nauczycieli.

Wyżej wymienione koszty jednostkowe obliczone zostały na podstawie wykonania za rok poprzedzający i planu finansowego na rok bieżący. Dzięki takiemu rozwiązaniu poszczególni koordynatorzy, określając zakres rzeczowy zadania

(liczbę godzin, etatów, nauczycieli, uczniów), w prosty sposób mogą zaplanować całkowite koszty bezpośrednie realizacji zadań.

Kalkulacja kosztów zadań związanych z administrowaniem i utrzymaniem obiektów szkoły i prowadzeniem stołówki szkolnej została przeprowadzona w nieco inny sposób. Koszty wynagrodzeń pracowników administracji i obsługi zaplanowano w oparciu o etaty kalkulacyjne. W analogiczny sposób zabudżetowano wszystkie pochodne od wynagrodzeń. Podstawą do wyliczenia kosztów energii cieplnej, elektrycznej, gazu i wody było średnie zużycie w ciągu roku budżetowego.

Wydatki związane z zakupem środków czystości, wyposażenia szkolnego, materiałów remontowych, usług związanych z przeglądami technicznymi, konserwacją i naprawami skalkulowano w przeliczeniu na jednego ucznia. Pozostałe koszty, takie jak szkolenia, badania okresowe, zakup odzieży ochronnej, sprzętu gospodarczego odniesione zostały do liczby pracowników.

Tabela 2. Przykładowy formularz do kalkulacji kosztów zadania Z8-03

Lp.	Planowanie czynności i działania	Sposób realizacji	Jednostka miary	Ilość	Pracochł. jednost./ koszt jednost.	Wskaźnik wzrostu	Całkowita kwota planowana	Dz.854 Rozdz. 85401 Paragraf
1	Wynagrodzenie nauczycieli	SW	godz.					
2								
...	...	...	...					
8	Zakup pomocy dydaktycznych	WZ	uczeń					
	Suma							

Źródło: Opracowanie własne

Obliczenie całkowitych kosztów zadań dało podstawę do wartościowego określenia wskaźników efektywności, które zdefiniowane były w opisie zadań. Analiza wskaźników efektywności, na tym etapie wdrożenia budżetu zadaniowego, nie jest możliwa do przeprowadzenia, gdyż brakuje odniesień do standardowych wartości parametrów realizacji zadań. Jednakże wyliczenie poszczególnych kosztów przez wszystkie jednostki budżetowe może stworzyć dla jednostki nadrzędnej bazę danych do określenia założeń efektywnościowych na kolejne lata. Wtedy możliwe będzie porównywanie parametrów w odniesieniu do opracowanych standardów, jak również analiza wartości wskaźników w poszczególnych placówkach oświatowych. Umożliwi to diagnozę tych szkół, w których koszty bez szczególnego uzasadnienia, są znacznie zawyżone, a przede wszystkim usprawni system finansowania jednostek budżetowych poprzez jasno określone kryteria przydziału środków budżetowych. Dla samej placówki wartości parametrów mogą być pomocne

w formułowaniu celów na kolejny rok budżetowy. Określone w roku bazowym zestawie wskaźników dla danego zadania mierzą stan obecny. Jeżeli można przyjąć, że organizacja działa dobrze, nie ma w niej rażących zaniedbań i marnotrawstwa, to na przyszły rok podstawowym założeniem jest utrzymanie dotychczasowych wartości wskaźników. Uzyskane w roku poprzednim wskaźniki zawsze stanowią dla oceny osób odpowiedzialnych „plan minimum” na rok następny. Niewykonanie planu minimum wymaga wyjaśnienia i niesie ze sobą negatywne konsekwencje dla koordynatora zadania.

Ponieważ każde zadanie ma kilka wskaźników, a dla oceny zadania i osoby odpowiedzialnej za nie potrzebna jest jedna wynikowa ocena, zdecydowano o zastosowaniu wskaźnika zagregowanego. Jest on średnią ważoną wszystkich wskaźników, przyjętych do oceny zadania.

Podsumowanie

Zreformowanie procesu zarządzania finansami publicznymi poprzez wdrożenie budżetu zadaniowego może zaowocować różnego rodzaju korzyściami. Mogą one przyczynić się do oszczędności środków finansowych, ustalenia rzeczywistego poziomu kosztów poszczególnych usług, podniesienia jakości zarządzania w jednostkach budżetowych (samorządowych szkół i placówek oświatowych), a także wzrostu skuteczności osiągania zaplanowanych celów. Istotną zaletą budżetu zadaniowego jest odejście od historycznej metody określania wysokości wydatków budżetowych na jeden rok oraz wydłużenie horyzontu planowania budżetowego. Niezbędnym elementem metody budżetu zadaniowego jest planowanie wieloletnie, które ułatwia analizę postępów realizacji poszczególnych celów.

Wdrożenie budżetu zadaniowego w szkole napotyka jednak na pewne ograniczenia. Najważniejsze z nich to brak standardów przy założeniach efektywnościowych. Zdefiniowane na etapie planowania wskaźniki są wielkościami bazowymi. Dopiero ich wartości posłużą w kolejnych latach do wypracowania pewnych optymalnych parametrów, przy których możliwa będzie kompleksowa ocena realizacji zadań. Kolejną trudnością pojawiającą się przy realizacji budżetu zadaniowego w szkole są ograniczenia w tworzeniu motywacyjnego systemu wynagrodzeń. Zdeterminowane jest to ścisłymi uregulowaniami budżetu tradycyjnego w ujęciu klasyfikacji budżetowej. Z tego powodu możliwości budżetu zadaniowego, pozwalające na bardziej elastyczne przesuwanie środków finansowych, zastąpione są sztywnymi rozporządzeniami co do regulacji płac oraz zakazami przesunąć między paragrafami związanymi z wydatkami rzeczowymi a płacowymi.

Pomimo pewnych trudności przy wprowadzeniu nowej metodologii budżetowania do jednostek sektora finansów publicznych, pozwoliła ona na pełniejsze zaangażowanie osób realizujących zadania w proces planowania finansowego. Wspólne definiowanie zadań, określanie celów, dokonanie kalkulacji całkowitych

kosztów zadań, formułowanie parametrów ich realizacji w połączeniu z indywidualną odpowiedzialnością koordynatorów, stworzyło większe poczucie dyscypliny odnoszące się do celowości ponoszonych wydatków budżetowych. Radykalnie zmieniło się podejście do wykonania budżetu. Dotychczasową ideę: „jak najwięcej uzyskać i wydać”, zastąpiła nowa myśl przewodnia: „jak najefektywniej wykorzystać posiadane środki”. Jednakże pełny sukces wdrożenia budżetu zadaniowego w szkole zależy od tego, jak szybko jednostka samorządu terytorialnego, zdecyduje się na wprowadzenie nowego sposobu zarządzania finansami publicznymi.

Wdrożenie systemu zarządzania jednostką przy pomocy budżetowania stanowi pewnego rodzaju rewolucję, ale przede wszystkim jest potwierdzeniem podjęcia rozsądnych działań przez jednostki sektora finansów (szkół i placówek oświatowych). Budżetowanie wymusza zoptymalizowanie wykorzystania zarówno zasobów kapitałowych, jak i rzeczowych, w powiązaniu z działalnością czynnika ludzkiego. Zarządzanie finansami jest niezbędnym warunkiem osiągnięcia wyznaczonego celu przez dany podmiot i jest naturalną konsekwencją jego realizacji. Wynika z tego, że wszystkie komórki w strukturze podmiotu muszą ze sobą współpracować, aby osiągnąć efekt końcowy, czyli zoptymalizować posiadane zasoby finansowe.

Podczas trwania roku obrachunkowego organ założycielski dokonuje kontroli realizacji przyjętych założeń w planie, co potwierdza optymalne wykorzystanie potencjału JST, utrzymanie płynności finansowej podmiotu, realizowanie procesów gromadzenia i wykorzystywania środków finansowych pod względem celowości i efektywności gospodarowania. Wyszczególnienie zadań i podzadań wraz z określeniem szczegółowych wydatków stanowi bazę informacyjną do podejmowania decyzji zarządczych.

Oprócz rzetelnej miary realizacji planu finansowego, jaką jest miara finansowa, ważnymi miarami stają się wskaźniki, które na bieżąco monitorowane mają na celu poprawić efektywność i skuteczność realizacji celów w ramach wyróżnionych zadań i podzadań. Wdrożenie budżetowania zadaniowego obrazuje efekty poniesionych nakładów publicznych. Ważną rolę w wykonaniu budżetu sądu pełni rachunkowość budżetowa, która przyczynia się do ujęcia w ewidencji i w sprawozdaniach dokonywanych wydatków w różnych przekrojach, a dzięki temu budżet w trakcie realizacji jest na bieżąco monitorowany.

Bibliografia

1. Filas J., *Budżet zadaniowy – narzędzia i procedury*, Agencja Rozwoju Komunalnego – Fundacja Skarbu Państwa, Warszawa 1999 r.
2. Owsiak S., *Budżet władz lokalnych*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002.

3. Pakoński K., *Budżet*, Municipium, Warszawa 2000 r..
4. Pakoński K., *Zintegrowane zarządzanie zorientowane na cele*, Municipium, Warszawa 2001 r.
5. Red. Lubińska T., *Budżet zadaniowy w Polsce*, Difin, Warszawa 2007 r..
6. Red. Woźniak B., Postuła M., *Budżet zadaniowy metodą racjonalizacji wydatków*, CeDeWu.pl, Warszawa 2012 r..
7. Szolno-Koguc J., *Budżet zadaniowy – wprowadzenie*, „Rachunkowość Budżetowa”, Nr 8/1999.
8. Szolno-Koguc J., *Procedura opracowywania budżetu w układzie zadań – etapy planowania budżetowego*, „Rachunkowość Budżetowa” nr 12/1999.
9. *Ustawa o finansach publicznych z dnia 29 sierpnia 2009 r.*, (Dz. U. Nr 185, poz. 1092).

Oczekiwania studentów kierunków ekonomicznych wobec rynku pracy

Expectations of students of economics towards the labour market

Monika Jakubiak

Doktorantka Wydziału Ekonomicznego, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Streszczenie

Problematyka niniejszego opracowania dotyczy oczekiwań wobec przyszłego zatrudnienia studentów kierunków ekonomii i zarządzania. Zainteresowania autorki skoncentrowały się w szczególności na oczekiwaniach odnośnie miejsca pracy oraz zarobków. Materiał empiryczny zgromadzono na podstawie badań przeprowadzonych w latach 2009/2010, z wykorzystaniem metody sondażu diagnostycznego. Badaniami objęto studentów pierwszego roku studiów stacjonarnych trzech lubelskich wyższych uczelni państwowych, tj. Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej oraz Politechniki Lubelskiej.

Summary

The issue of the paper is economy and management students' expectations towards future employment. The author was primarily concerned with expectations regarding place of employment and salary.

The empirical material was gathered on the basis of research conducted in the years 2009-2010 by the method of diagnostic survey. The respondents were 1st year students of 3 higher education public institutions: The John Paul II Catholic University of Lublin, Maria Curie-Skłodowska University and Technical University of Lublin.

Słowa kluczowe: oczekiwane wynagrodzenie, studenci ekonomii i zarządzania, rynek prac

Keywords: expected salary, economy and management students, labour market

Wstęp

W dobie globalizacji współczesnych gospodarek, rozwoju technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych, powstawania nowych zawodów, zapotrzebowania na nowe umiejętności, problematyka rynku pracy nabiera szczególnego znaczenia. W aktualnej sytuacji nie znajdują już większego zastosowania klasyczne modele rynku pracy, ograniczające poprzez sztywne regulacje możliwości dostosowywania się do zmian, zarówno samego rynku pracy, jak i jego uczestników¹. W literaturze podkreśla się konieczność podjęcia działań na rzecz zwiększenia elastyczności rynku pracy, poprzez wzrost swobody podmiotów gospodarczych, przy jednoczesnym ograniczeniu państwowej regulacji w zakresie stosunków pracy. Dostosowanie się rynku pracy do postępujących zmian gospodarczych, byłoby możliwe jedynie dzięki zmianie postaw pracodawców oraz pracowników. Zdaniem E. Kryńskiej „pracodawcy, chcąc zachować konkurencyjność, muszą adaptować się szybko do zmian, co wymaga dostosowania zarówno ilości zaangażowanych zasobów pracy, jak i ich ceny. Natomiast pracownicy, aby utrzymać się w zatrudnieniu, muszą być przygotowani na zróżnicowane formy świadczenia pracy, wykorzystanie nowych, coraz bardziej nowoczesnych technologii oraz stałą gotowość do mobilności zawodowej, przestrzennej i międzyzakładowej”².

Konieczność przystosowania się do zmian gospodarczych sprawia, że w szczególnej sytuacji na rynku pracy znajdują się absolwenci, kończący aktualnie kształcenie na poziomie wyższym. Według danych GUS od wielu lat sukcesywnie wzrasta udział osób z wykształceniem wyższym w populacji w wieku produkcyjnym (w 2005 r. udział ten wyniósł 12,3%, w 2006 13,3%, a na koniec 2007 r. 14,3%)³. „Ten obfity dopływ ludzi młodych, lepiej wykształconych (często na koszt własny lub rodziców), ambitnych, wierzących we własną rolę, misję i miejsce w społeczeństwie, stanowi wielką potencjalną szansę dynamizacji wzrostu i unowocześnienia polskiej gospodarki oraz poprawy warunków i poziomu życia. Aby tę wielką szansę wykorzystać, trzeba zmniejszyć bezrobocie”⁴. Wobec braku dostatecznej ilości miejsc pracy dla tak dużej liczby absolwentów rokrocznie opuszczających mury uczelni, bezrobocie w tej kategorii młodzieży niepokojąco rośnie. Wg danych Wojewódzkiego Urzędu Pracy w Lublinie na terenie województwa lubelskiego na dzień 31 maja 2011 r. wśród ogółu zarejestrowanych bezrobotnych osoby z wy-

¹ Z. Wiśniewski, *Rynki pracy w przyszłości – deregulacja a zatrudnienie*, [w:] S. Borkowska (red.), *Przyszłość pracy w XXI wieku*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2004, s. 287-288.

² E. Kryńska, *Elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy a popyt na pracę w Polsce*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2003.

³ *Mechanizmy decyzyjne ludzi młodych przy wyborze kierunków kształcenia, Raport z badań*, Wojewódzki Urząd Pracy w Lublinie, Lublin 2009, s. 6-7.

⁴ M. Kabaj, *Ekonomia tworzenia i likwidacji miejsc pracy*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2005, s. 17.

kształceniem wyższym stanowiły 14,1% (w analogicznym okresie 2010 r. – 11,3%, zaś 2009 r. – 10%)⁵.

Problematyka rynku pracy stała się aktualnie jednym z kluczowych priorytetów polityki Unii Europejskiej (w skrócie: UE). Strategia lizbońska zakłada trwały, zrównoważony wzrost gospodarczy powiązany ze zwiększeniem zatrudnienia. Większość podejmowanych w jej ramach inicjatyw dotyczy polityki zatrudnienia i rynku pracy. W celu tworzenia jak największej liczby nowych miejsc pracy unijne dyrektywy zalecają m.in. uproszczenie procedur rozpoczynania i prowadzenia działalności gospodarczej. Wytyczne unijne zobowiązują także uczelnie do poprawy współpracy z podmiotami gospodarczymi, w celu lepszego dostosowania oferty programowej do potrzeb rynku pracy. Od systemu edukacji, a w szczególności, od szkół wyższych oczekuje się szybkiego i elastycznego reagowania na zmiany w zakresie nowoczesnych technologii i trendów rynku pracy⁶.

Dla poprawy sytuacji na rynku pracy istotne jest również prowadzenie działań zwiększających świadomość młodych ludzi na temat realiów rynkowych, możliwości zatrudnienia, wymagań pracodawców. Tego typu działania prowadzone są m.in. poprzez działalność Akademickich Biur Karier czy realizację projektów finansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

Niniejsze opracowanie składa się z części opisującej podstawowe charakterystyki Lubelszczyzny wpływające na sytuację na regionalnym rynku pracy oraz z raportu z badań dotyczących oczekiwań studentów kierunków ekonomii i zarządzania wobec przyszłego zatrudnienia. Zainteresowania autorki dotyczyły w szczególności poznania oczekiwań płacowych studentów oraz miejsc, gdzie młodzi ludzie zamierzali po studiach poszukiwać zatrudnienia. Analizowano również opinie respondentów odnośnie wynagrodzeń rodziców oraz ich znajomych, pracujących już absolwentów kierunków ekonomicznych. Otrzymane wyniki poddano analizie pod względem zmiennych metryczkowych charakteryzujących badanych. Badania empiryczne przeprowadzono w latach 2009-2010 wśród studentów pierwszego roku studiów stacjonarnych trzech lubelskich wyższych uczelni państwowych (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Politechnika Lubelska, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II).

Rynek pracy województwa lubelskiego – podstawowe charakterystyki

Regionalny rynek pracy to płaszczyzna spotkań wszystkich zagadnień dotyczących zatrudnienia, bezrobocia, polityki społecznej, a więc obszarów proble-

⁵ *Ranking szkół wyższych według poziomu bezrobocia absolwentów (rok akademicki 2009/2010)*, Wojewódzki Urząd Pracy w Lublinie, Lublin 2011, s. 8.

⁶ M. J. Radło (red.), *Jak realizować Strategię Lizbońską w regionach?*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2007, s. 8.

movych gospodarek. Podaż i popyt na pracę, stopa bezrobocia, struktura osób pozostających bez pracy dostarczają istotnych informacji o trudnościach regionu. Proces transformacji ustrojowej miał ogromny wpływ na zmiany społeczno-gospodarcze w Polsce, a najdotkliwsze z nich dokonały się w sferze zatrudnienia i rynku pracy. W wyniku zmian restrukturyzacyjnych i prywatyzacyjnych przemysłu stabilny dotąd rynek pracy przekształcił się w rynek ogromnego bezrobocia, dotykającego zarówno mieszkańców miast, jak i wsi.

Województwo lubelskie, o powierzchni 25114 km², zajmuje 8% powierzchni Polski i trzecie miejsce w kraju pod względem wielkości⁷. Mimo znacznych rozmiarów należy od lat do najslabiej zurbanizowanych i zaludnionych regionów w Polsce. Wskaźnik urbanizacji Lubelszczyzny wynosi 46,5% (przy 61% w kraju). Od początku lat dziewięćdziesiątych utrzymuje się w województwie spadek liczby ludności. W 2010 roku województwo zamieszkiwało niespełna 2 152 tys. osób. W latach 2005-2010 liczba ludności w regionie spadła o ponad 27 tys. osób⁸. Głównymi przyczynami spadku liczby ludności były ujemny przyrost naturalny oraz migracja wewnętrzna i zagraniczna, w szczególności w celu poszukiwania pracy. Ponad 63% powierzchni województwa zajmują użytki rolne, w związku z tym ponad połowa ludności regionu mieszka na wsi.

Województwo należy do obszarów słabo uprzemysłowionych, inicjatywy tworzenia dużych inwestycji przemysłowych najczęściej w regionie nie przynoszą efektów. Jak wynika z dokumentów programowych, prezentujących analizy i prognozy gospodarcze dla województwa⁹, struktura sektorowa Lubelszczyzny (w układzie czterech głównych sektorów:

rolniczego, przemysłowego oraz usług rynkowych i nierynkowych) jest tradycyjna i ustabilizowana, nie ulegała na przestrzeni ostatnich lat istotnym zmianom. Udział sektora rolnego w województwie lubelskim jest nadal jednym z najwyższych w Polsce (5,9% przy 3% w kraju). Ta wysoka pozycja rolnictwa w województwie jest wynikiem uwarunkowań (ukształtowanie powierzchni, korzystne warunki klimatyczne i glebowe) tworzących szansę dalszego rozwoju. Dlatego też znaczące miejsce na Lubelszczyźnie zajmuje przemysł spożywczy, w tym owocowo-warzywny, cukrowniczy, mleczarski, młynarski, piwowarski czy tytoniowy. Region Lubelski to również zaplecze pszczelarskie i zielarskie. W ostatnim okresie dobrze rozwijało się rolnictwo ekologiczne, przybierało ekologicznych gospodarstw rolnych (aktualnie 10% gospodarstw ekologicznych w Polsce, daje to 6 miejsce w kraju). Ponadto województwo lubelskie zajmuje 2 pozycję w kraju (z 12% udziałem w krajowym ryn-

⁷ Dane pochodzą z Urzędu Statystycznego w Lublinie, dostępne online: http://www.stat.gov.pl/lublin/51_PLK_HTML.htm, 06.04.2012 r.

⁸ *Strategia Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2006-2020. Raport monitoringowy za rok 2010*, dostępny online: http://www.lubelskie.pl/img/userfiles/files/Rozwoj_regionalny/Raport_Monitoringowy_SRWL_zakrok_2010.pdf, s. 17-19, 10.04.2012 r.

⁹ *Strategia Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2006-2020*, dostępne online: http://www.lubelskie.pl/img/userfiles/files/teksty/StrategiaRozwoju_TomII.doc, s. 9-10, 10.04.2012 r.

ku) pod względem przetwórstwa ekologicznego. Poza sektorem rolno-spożywczym istotne miejsce w gospodarce regionu zajmuje górnictwo (Kopalnia Węgla Kamiennego Bogdanka). W województwie działa także wiele cementowni i zakładów materiałów budowlanych, produkujących cegłę, beton komórkowy i prefabrykaty betonowe. Lubelszczyzna słynie także z wód mineralnych (uzdrowisko Nałęczów). W mniejszym stopniu gospodarkę regionu tworzy przemysł chemiczny, drzewny i meblarski, metalowy i maszynowy (w tym przemysł lotniczy w Świdniku)¹⁰. Zdaniem ekonomistów, aby województwo lubelskie rozwijało się efektywnie, należy przede wszystkim wykorzystywać jego potencjał w zakresie rolnictwa i turystyki, w oparciu o bogate zasoby środowiska naturalnego.

Przeprowadzone analizy oraz monitoring realizacji *Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego* wskazują, że procesy rozwojowe w województwie lubelskim przebiegają zbyt wolno, skutkuje to pogłębianiem się dystansu w relacji nawet do średnio dynamicznie rozwijających się regionów Polski. Jednym z głównych czynników ograniczających konkurencyjność gospodarki regionu oraz możliwości jej rozwoju jest niezadowalający stan infrastruktury drogowej oraz słabe powiązania komunikacyjne z innymi regionami kraju i zagranicą (Ukraina, Białoruś).

Podstawowym wskaźnikiem ekonomicznym określającym aktywność gospodarczą i możliwości rozwojowe regionu, wpływającym na tworzenie miejsc pracy jest wartość Produktu Krajowego Brutto (PKB). W 2010 r. wartość PKB województwa lubelskiego wzrosła w stosunku do roku 2005 o 39,7% i wyniosła w roku 2010 53 640 mln zł. Wskaźnik PKB per capita nadal kształtuje się na niskim poziomie – 24 892 zł (15 miejsce w kraju) i rośnie wolniej niż średnio w kraju¹¹.

Natomiast jednym z podstawowych wskaźników opisujących regionalny rynek pracy jest stopa bezrobocia, która w województwie lubelskim jest nadal wyższa niż średnia w kraju (13% w województwie lubelskim przy 12,3% w kraju). Zdaniem ekspertów, regionalny rynek pracy cechuje duża nadwyżka podaży pracy nad popytem, mimo niższej oficjalnej stopy bezrobocia. Świadczy to o wysokim poziomie bezrobocia ukrytego (głównie na obszarach wiejskich, ponieważ duża część tamtejszej ludności nie spełnia kryterium niezbędnego do uzyskania statusu bezrobotnego, posiadając gospodarstwa rolne o powierzchni większej niż przewidyują przepisy prawne). Trwający w ostatnich latach kryzys gospodarczy powoduje w dalszym ciągu generowanie bezrobocia, a podstawowym źródłem napływu nowych bezrobotnych w województwie lubelskim jest utrata pracy. W najgorszej sytuacji na rynku pracy w województwie lubelskim znajduje się wiejska ludność nierolnicza, dotknięta wszystkimi negatywnymi skutkami transformacji ustrojowej, w wyniku czego ulega procesowi marginalizacji i odrzuceniu społecznemu. „Ludność ta wypierana jest z miejsc pracy w mieście, utraciła wiele sezonowych

¹⁰ Analiza sytuacji na rynku pracy w województwie lubelskim 2010, Wojewódzki Urząd Pracy w Lublinie, dostępna online: <http://www.wup.lublin.pl/wup/index.php?kat=178,s.11-12>, 10.04.2012 r.

¹¹ *Strategia Rozwoju ...*, dz. cyt., s. 10-11.

miejsc pracy, jakie stwarzali w przeszłości lokalni producenci owoców, warzyw, kwiatów, pieczarek, chmielu. Skutki bezrobocia w obszarach wiejskich uwidaczniają się w postaci upowszechniania się ubóstwa na wsi. Wieś zmniejsza swój popyt na artykuły przemysłowe i usługi tworzone w mieście. Degradacja wsi staje się zatem hamulcem rozwoju gospodarczego regionu”¹².

Istotną kwestią z punktu widzenia analizy regionalnego rynku pracy jest liczba podmiotów gospodarczych oferujących miejsca pracy, mierzona wg rejestru systemu REGON. Pod względem liczby podmiotów gospodarczych w 2010 r. województwo lubelskie uplasowało się na 10 miejscu spośród województw. W strukturze zarejestrowanych w województwie podmiotów gospodarczych najwięcej było mikro-przedsiębiorstw zatrudniających do 9 osób (95,2% zarejestrowanych podmiotów). Najwięcej przedsiębiorstw zarejestrowanych było w miastach województwa (64,1% osób fizycznych i 83,7% spółek handlowych). Sektor prywatny stanowił 96,4% ogółu podmiotów (o 3,9% podmiotów więcej w stosunku do 2009 r.). Wprawdzie w 2010 r. w województwie lubelskim wzrosła liczba podmiotów wpisanych do rejestru REGON (17,7 tys. nowych przedsiębiorstw, o 18,1% więcej niż w 2009 r., stanowiło to 4,4% nowo zarejestrowanych podmiotów w kraju), ale jednocześnie wyrejestrowano z rejestru prawie 20 tys. podmiotów. Rosnąca liczba rejestrowanych przedsiębiorstw nie przekłada się na wysoki wzrost gospodarczy Lubelszczyzny. Jak wynika z prowadzonych badań, podejmowanie działalności gospodarczej w województwie lubelskim jest często ucieczką przed bezrobociem albo próbą powrotu do aktywności zawodowej (w szczególności kobiet), natomiast innowacyjność przedsiębiorstw jest niska¹³.

O wyjątkowo trudnej sytuacji na regionalnym rynku pracy świadczy fakt, że dominującą grupą wiekową wśród bezrobotnych jest młodzież. W IV kwartale 2010 r. osoby pomiędzy 25 a 34 rokiem życia stanowiły 32,9% ogółu bezrobotnych, przy czym przeważały wśród nich kobiety (54,7%). Ponad połowa zarejestrowanych bezrobotnych (57,6%) nie przekroczyła 34 roku życia, a 3/4 spośród tych osób jest w tzw. wieku mobilnym – najwyższej aktywności zawodowej (do 44 lat). Z kolei analizując strukturę bezrobotnych pod względem stażu pracy można zauważyć, że najliczniejszą grupę stanowią osoby bez doświadczenia zawodowego (w końcu 2010 roku 31,3%) oraz ze stażem pracy od 1 do 5 lat (19,6%)¹⁴.

Istotnym wyznacznikiem sytuacji poszczególnych osób na rynku pracy oraz ich szans na znalezienie zatrudnienia jest poziom wykształcenia. W 2010 roku najliczniejszą grupę wśród zarejestrowanych bezrobotnych w województwie lubelskim stanowiły osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym (24,9%)

¹² *Analiza sytuacji ...*, dz. cyt., s. 41-42.

¹³ R. Mącik, *Profil gospodarczy województwa lubelskiego. Diagnoza i ocena zróżnicowania wewnątrzregionalnego*, [w:] R. Mącik, B. Romejko, K. Konefał, *Lubelskie obserwatorium gospodarcze. Aktualne trendy i prognozowane zmiany*, Lublin, Europerspektywa 2010, s. 142-143.

¹⁴ *Analiza sytuacji ...*, dz. cyt., s. 24-25.

oraz policealnym i średnim zawodowym (24,6%). Niemal połowa bezrobotnych nie posiadała średniego wykształcenia. Z kolei najmniejszą liczbę bezrobotnych stanowiły osoby z wykształceniem wyższym¹⁵. W związku z powyższym pozytywnie dla rozwoju regionu rokuje fakt rosnącego potencjału społecznego województwa lubelskiego na tle kraju. Mimo problemów demograficznych i niskiej przedsiębiorczości (oraz słabej innowacyjności przedsiębiorstw)¹⁶ Lubelszczyzna może poszczycić się korzystnymi wartościami wskaźników obrazujących sytuację kapitału ludzkiego w regionie. W szczególności wysoki jest stopień ludności z wyższym wykształceniem oraz odsetek ludności biorącej udział w kształceniu ustawicznym. Rośnie akademicki potencjał intelektualny. W okresie 2005-2010 województwo lubelskie zbliżyło się pod względem struktury ludności wg wykształcenia do struktury kraju. Znaczący wpływ na wzrost wykształcenia ludności mają funkcjonujące na terenie województwa lubelskiego publiczne i niepubliczne uczelnie wyższe (łącznie 19 oraz 15 filii i punktów konsultacyjnych jednostek spoza regionu). W szkołach wyższych zatrudnionych jest ok. 6,5 tys. pracowników naukowo-dydaktycznych (stanowi to ponad 6% kadry naukowo-badawczej Polski). Pod względem liczby studentów region plasuje się na 7. miejscu w Polsce, podobnie jak pod względem liczby absolwentów. W roku 2010 mury tutejszych uczelni opuściło 6% ogółu absolwentów uczelni wyższych w Polsce. Stolica regionu, miasto Lublin, w którym studiuje ok. 106 tys. studentów, jest największym ośrodkiem akademickim wschodniej części Polski i zarazem jednym z największych w kraju. Szkoły wyższe w regionie lubelskim obok działalności dydaktycznej prowadzą także działalność badawczą i wdrożeniową (B+R). Niska innowacyjność przedsiębiorstw w regionie mogłaby ulec zmianie, przy odpowiednim wykorzystaniu potencjału funkcjonujących tu uczelni. W tym celu niezbędny jest transfer badań i innowacji technologicznych prowadzonych na uczelniach do gospodarki i życia społecznego.

Usytuowanie województwa lubelskiego w południowo-wschodniej części kraju, w sąsiedztwie Białorusi i Ukrainy, daje możliwości rozwoju współpracy badawczo-naukowej oraz kształcenia obywateli z Europy Wschodniej. Ważna dla rozwoju województwa i jeszcze lepszego wykorzystania jego potencjału naukowo-badawczego jest budowa międzynarodowych, naukowych powiązań z innymi ośrodkami badawczo-naukowymi Europy. Działania te są zgodne z procesem tworzenia Europejskiej Przestrzeni Szkolnictwa Wyższego (European Higher Education Area), zakładającego koordynację polityk w zakresie szkolnictwa wyższego pomiędzy 29 krajami europejskimi.

¹⁵ Tamże, s. 25.

¹⁶ *Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej*, dostępna online: http://www.polskawschodnia.gov.pl/Dokumenty/Lists/Dokumenty%20programowe/Attachments/93/Strategia_PP_po_RM.pdf, 08.04.2012 r.

Dla analizy rynku pracy istotną kwestię stanowi poziom aktywności zawodowej mieszkańców. Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL) realizowane przez Urząd Statystyczny określa poziom aktywności zawodowej będący udziałem pracujących i bezrobotnych w populacji osób w wieku 15 lat i więcej. W III kwartale 2010 r. współczynnik aktywności zawodowej w województwie lubelskim wynosił 58,1% (na każde 100 osób, które ukończyły 15 lat, 58 osób było aktywnych zawodowo, tj. pracowało lub poszukiwało pracy). Miernikiem poziomu zatrudnienia jest wskaźnik zatrudnienia oznaczający udział pracujących w liczbie ludności w wieku 15 lat i więcej. W III kwartale 2010 r. wynosił on 52,7%. Wśród pracujących przeważali mężczyźni (59,4%). Bierni zawodowo (niepracujący i nieposzukujący pracy) stanowili 42,0% ogółu badanej ludności, z przewagą kobiet (60,6%) oraz mieszkańców wsi (50,4%)¹⁷.

Podsumowaniu tej części opracowania może służyć poniższy fragment *Strategii Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2006-2020*. „Z przeprowadzonej analizy wynika, że gospodarka regionu boryka się z całym ciągiem poważnych problemów o charakterze strukturalnym, które w dużym stopniu ograniczają jej zdolność konkurencyjności i wpływają negatywnie na perspektywy przyszłego rozwoju społeczno-gospodarczego województwa. Na niską konkurencyjność regionalnej gospodarki ma również wpływ słabo rozwinięta infrastruktura ekonomiczna i techniczna regionu oraz słabość sektora przedsiębiorczości. Niezależnie od występujących licznych słabości, regionalna gospodarka wykazuje również szereg endogenicznych (wewnętrznych) potencjałów rozwoju. Przy odpowiednim wsparciu środkami z zewnątrz mogą one znacznie wzmocnić pozycję konkurencyjną regionalnej gospodarki i nadać jej określony profil specjalizacji. Biorąc pod uwagę wewnętrzne potencjały rozwoju regionu, wydaje się, że jednym z wiodących obszarów specjalizacji gospodarczej województwa powinna być produkcja wysokiej jakości żywności oraz rozwój odnawialnych źródeł energii. Towarzyszyć temu powinien rozwój kompleksowego systemu usług specjalistycznych we współpracy z firmami globalnymi, oparty między innymi o przygraniczne położenie regionu oraz dostępność licznych i dobrze wykształconych zasobów pracy.”¹⁸

Metodologia badań

Badania empiryczne zostały przeprowadzone wśród studentów I roku studiów na kierunkach ekonomicznych i zarządzania. Badaniami objęto studentów studiów stacjonarnych trzech lubelskich wyższych uczelni państwowych, tj.:

- Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej (UMCS), kierunki ekonomia, zarządzanie oraz finanse i rachunkowość,
- Politechniki Lubelskiej (PL), kierunek zarządzanie,

¹⁷ Analiza sytuacji ..., dz. cyt., s. 13.

¹⁸ Strategia Rozwoju ..., dz. cyt., s. 10.

- Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II (KUL), kierunek zarządzanie.

Badania przeprowadzono w latach 2009-2010, z wykorzystaniem metody sondażu diagnostycznego, z techniką ankiety bezpośredniej. Kwestionariusz ankiety składał się z części merytorycznej oraz metryczki.

W związku z podjęciem przez autorkę współpracy z ośrodkiem naukowym University of Huddersfield, Business School i otrzymanej propozycji partycypowania w badaniach prowadzonych przez tę placówkę w innych krajach Unii Europejskiej, pytania zawarte w pierwszej części kwestionariusza ankiety pochodziły ze stosowanego już za granicą narzędzia. Po przetłumaczeniu narzędzia i dostosowaniu go do polskich realiów, ankieta została ponownie przetłumaczona na język angielski i przed rozpoczęciem badań w Polsce zaakceptowana przez autorów jako zgodna z oryginałem. Niektóre elementy narzędzia musiały pozostać zgodne z wymaganiami autorów, w celu przeprowadzenia następnie analiz porównawczych, chociaż mogą wydawać się mało istotne w naszych warunkach (np. pytanie studentów o ewentualność podjęcia pracy w Australii / Nowej Zelandii).

Pierwsza część kwestionariusza dotyczyła aspiracji odnośnie wynagrodzeń oraz miejsca pracy, a także opinii respondentów na temat wynagrodzeń ich rodziców oraz znajomych – pracujących już absolwentów kierunków ekonomii i zarządzania.

Blok zagadnień w tej części kwestionariusza rozpoczynało pytanie dotyczące oczekiwań studentów odnośnie miejsca przyszłego zatrudnienia, wynagrodzenia bezpośrednio po ukończeniu studiów oraz po 10 latach od rozpoczęcia pracy, a także w hipotetycznej sytuacji przerwania studiów i konieczności podjęcia zatrudnienia (w chwili obecnej i z dziesięcioletnim doświadczeniem zawodowym). W każdej z tych czterech okoliczności respondenci byli proszeni o podanie trzech wartości oczekiwanych wynagrodzeń tj.: płacy minimalnej, najbardziej prawdopodobnej oraz maksymalnych miesięcznych poborów.

Kolejne, analogicznie zbudowane pytanie dotyczyło wynagrodzeń znajomych badanych – już pracujących absolwentów kierunków ekonomii i zarządzania. Respondenci poproszeni byli o wskazanie (o ile dysponują takimi informacjami) trzech wartości miesięcznych zarobków swoich kolegów, tj. wynagrodzeń minimalnych, przeciętnych oraz maksymalnych.

Dalsze zagadnienia kwestionariusza ankiety dotyczyły wynagrodzeń rodziców respondentów. Należało tu określić przedział, w jakim lokują się, ich zdaniem, aktualne płace rodziców i następnie udzielić odpowiedzi na pytanie „Czy Pan(a/i) zdaniem zarobki ojca/matki są wysokie?”

Dla ujednolicenia wyników respondenci podawali wszystkie wielkości wynagrodzeń dla całego badania w wartościach PLN netto i bez uwzględniania inflacji. Blok zagadnień tej części kwestionariusza kończyła prośba o wskazanie miejsca, w którym badani zamierzają podjąć zatrudnienie po ukończeniu studiów.

Kwestionariusz zawierał także metryczkę obejmującą zbiór zmiennych niezależnych charakteryzujących respondentów, tj. reprezentowana uczelnia i kierunek studiów, płeć, wiek, miejsce zamieszkania, sytuacja materialna, sytuacja zawodowa, wykształcenie rodziców.

Zebrany materiał empiryczny został opracowany przy pomocy arkusza kalkulacyjnego Excel. Wyrażając ilościowo uzyskane rezultaty badań posługiwano się wielkościami relatywnymi (procentowymi). Analizy porównawcze przeprowadzono za pomocą testu t-Studenta i testu chi-kwadrat (różnice na poziomie $p < 0,05$ przyjęto jako znamienne statystycznie).

Wyniki badań

Badania wśród studentów przeprowadzono metodą sondażu diagnostycznego, podczas odbywających się na uczelniach zajęć. Uzyskano odpowiedzi od 370 osób, po odrzuceniu kwestionariuszy niekompletnych lub błędnie wypełnionych, otrzymano po weryfikacji 358 kompletnych kwestionariuszy. Strukturę respondentów przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Struktura respondentów (%; n=358)

Uczelnia	
KUL	14
PL	32
UMCS	54
Płeć	
K	63
M	37
Miejsce zamieszkania	
wieś	49
miasto	51
Pracujący zarobkowo	
tak	9
nie	91
Sytuacja materialna	
dobra	32
przeciętna	62
trudna	6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych

Analiza danych opisujących respondentów pokazała, że ponad połowa badanej grupy studiowała na UMCS, co trzeci badany na PL, a jedynie 14% na KUL. Przeważały kobiety (ponad 60%). Niemal połowa respondentów pochodziła ze wsi.

Dominowały osoby niepracujące zarobkowo, jednak 9% respondentów łączyła studia stacjonarne z pracą zawodową. Ponad 60% badanych określało swoją sytuację materialną jako przeciętną, co trzeci – jako dobrą. Tylko 6% przyznało, że ich sytuacja materialna jest trudna.

Kwestionariusz rozpoczynały pytania dotyczące oczekiwanych przez studentów zarobków. Odnosiły się one do sytuacji bezpośrednio po ukończeniu studiów (w chwili obecnej), do przyszłości (z dziesięcioletnim stażem pracy), a także hipotetycznie – jeżeli badany byłby zmuszony do przerywania studiów i podjęcia pracy (w tym momencie i po 10 latach).

Uzyskane wyniki przedstawiono w tabeli 2, wykorzystując do prezentacji każdorazowo dwie wartości, tj. średnią arytmetyczną (X) oraz medianę (Me; wartość środkowa zbioru danych). Tę ostatnią wartość wykorzystano do interpretacji wyników ze względu na dość duże zróżnicowanie wskazań respondentów w przypadku poszczególnych odpowiedzi.

Tabela 2. Oczekiwane miesięczne zarobki badanych (netto; PLN)

		minimalne	najbardziej prawdopodobne	maksymalne
Bezpośrednio po ukończeniu studiów	X	1603,49	1941,34	3740,08
	Me	1500,00	1800,00	3000,00
Po 10 latach od ukończenia studiów	X	2863,97	3530,45	6326,26
	Me	2950,00	3000,00	5000,00
W chwili obecnej – w przypadku przerywania studiów i podjęcia zatrudnienia	X	1002,60	1212,88	1871,12
	Me	1000,00	1200,00	1700,00
Po 10 latach – w przypadku przerywania studiów i podjęcia zatrudnienia	X	1547,21	1913,58	2981,03
	Me	1500,00	1800,00	2500,00

Oznaczenia: X – średnia arytmetyczna, Me – mediana

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych

Analiza wyników badań dotyczących oczekiwanych miesięcznych zarobków pokazała w każdym analizowanym przypadku znaczną rozbieżność pomiędzy pensją minimalną i najbardziej prawdopodobną a maksymalną. Z kolei między zarobkami minimalnymi i najbardziej prawdopodobnymi nie wystąpiły już takie różnice. Może to świadczyć o tym, że studenci znając aktualną sytuację na rynku pracy, uważają za bardziej prawdopodobne otrzymywanie wynagrodzeń zbliżonych do minimalnych, niż do maksymalnych.

Spośród czterech analizowanych sytuacji na rynku pracy, najwyższe wynagrodzenie, zdaniem badanych, otrzymywać będą osoby posiadające wyższe wykształcenie i 10-letni staż pracy. Z kolei najniżej oceniono możliwości zarobkowe osób, które zrezygnowałyby ze studiów i w tym samym momencie podjęłyby zatrudnienie. Natomiast zbliżone oczekiwania odnośnie wynagrodzeń otrzymano w sytuacji podjęcia pracy przez absolwenta bezpośrednio po ukończeniu studiów oraz osoby nieposiadającej wyższego wykształcenia, ale z 10-letnim stażem pracy.

Próba oceny zróżnicowania opinii badanych studentów na temat wynagrodzeń ze względu na charakteryzujące badanych zmienne metryczkowe pokazała istotne statystycznie różnice w każdej z rozpatrywanych sytuacji ze względu na płeć badanych – kobiety oczekiwały niższych zarobków niż to odnotowano w przypadku mężczyzn (tabela 3.). Potwierdza to analiza rynku pracy, wg której kobiety zatrudnione na takich samych stanowiskach jak mężczyźni, zarabiają mniej od nich. Jak wynika z raportu „Ogólnopolskie badanie wynagrodzeń” Firmy Sedlak & Sedlak, prowadzonego w Internecie przez cały rok 2010 rok, kobiety, niezależnie od regionu i branży, zarabiały o jedną trzecią mniej od mężczyzn¹⁹. Otrzymane wyniki mogą potwierdzać także wiarę badanych w istnienie stereotypu mężczyzny – głowy rodziny, którego zadaniem jest zapewnienie bytu żonie i dzieciom.

Tabela 3. Oczekiwane miesięczne zarobki w zależności od płci badanych (netto; PLN)

		K	M	P
Bezpośrednio po ukończeniu studiów	minimalne	1524,67	1740,06	0,00
	najbardziej prawdopodobne	1799,34	2187,39	0,00
	maksymalne	3450,22	4242,35	0,00
Po 10 latach od ukończenia studiów	minimalne	2696,48	3154,20	0,00
	najbardziej prawdopodobne	3292,51	3942,75	0,00
	maksymalne	5794,27	7248,09	0,00
W chwili obecnej – w przypadku przerwania studiów i podjęcia zatrudnienia	minimalne	936,92	1116,41	0,00
	najbardziej prawdopodobne	1108,85	1393,13	0,00
	maksymalne	1695,42	2175,57	0,00

¹⁹ http://wyborcza.pl/1,75478,9029150,Jak_zarabialismy_w_2010_roku_.html#ixzz1rxO7HdW6, z dnia 10.04.2012 r.

Po 10 latach – w przypadku przerwania stu- diów i podjęcia zatrudnienia	minimalne	1423,35	1761,83	0,00
	najbardziej prawdopo- dobne	1728,90	2233,59	0,00
	maksymalne	2615,90	3613,74	0,00

Oznaczenia: K – kobieta; M – mężczyzna; p – poziom istotności ($p < 0,05$ różnice istotne statystycznie)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych

Istotne statystycznie różnice odnotowano także w dziewięciu spośród dwunastu analizowanych sytuacji ze względu na wykształcenie matki (tab. 4).

Tabela 4. Oczekiwane miesięczne zarobki w zależności od wykształcenia matki (netto; PLN)

		podstawowe +zasadnicze zawodowe	średnie +wyższe	p
Bezpośrednio po ukończeniu studiów	minimalne	1509,64	1634,07	0,05
	najbardziej prawdopo- dobne	1706,80	2017,78	0,00
	maksymalne	3375,55	3858,89	0,08
Po 10 latach od ukończenia studiów	minimalne	2580,68	2956,30	0,01
	najbardziej prawdopo- dobne	3016,48	3697,96	0,00
	maksymalne	5738,64	6517,78	0,04
W chwili obecnej – w przypadku przerwania stu- diów i podjęcia zatrudnienia	minimalne	946,02	1021,04	0,06
	najbardziej prawdopo- dobne	1128,98	1240,22	0,03
	maksymalne	1747,16	1911,52	0,08
Po 10 latach – w przypadku przerwania stu- diów i podjęcia zatrudnienia	minimalne	1438,64	1582,59	0,04
	najbardziej prawdopo- dobne	1724,43	1975,22	0,01
	maksymalne	2627,84	3096,15	0,03

Oznaczenia: p – poziom istotności ($p < 0,05$ różnice istotne statystycznie)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych

Badani, których matki posiadały wykształcenie średnie lub wyższe oczekiwali znacząco wyższych pensji niż pozostali respondenci. Analogicznie, wykształce-

nie ojca było skorelowane dodatnio z oczekiwaniami odnośnie wynagrodzenia w siedmiu spośród dwunastu badanych sytuacji (tab. 5).

Tabela 5. Oczekiwanie miesięczne zarobki w zależności od wykształcenia ojca (netto; PLN)

		podstawowe +zasadnicze zawodowe	średnie +wyższe	p
Bezpośrednio po ukończeniu studiów	minimalne	1542,21	1625,00	0,05
	najbardziej prawdopodobne	1835,71	2500,00	0,03
	maksymalne	3472,08	4500,00	0,05
Po 10 latach od ukończenia studiów	minimalne	2769,48	4275,00	0,16
	najbardziej prawdopodobne	3305,19	5900,00	0,03
	maksymalne	5875,32	8250,00	0,02
W chwili obecnej – w przypadku przerwania studiów i podjęcia zatrudnienia	minimalne	978,25	950,00	0,22
	najbardziej prawdopodobne	1174,03	1150,00	0,12
	maksymalne	1774,68	1875,00	0,04
Po 10 latach – w przypadku przerwania studiów i podjęcia zatrudnienia	minimalne	1508,44	1375,00	0,27
	najbardziej prawdopodobne	1817,86	1800,00	0,04
	maksymalne	2790,91	2750,00	0,08

Oznaczenia: p – poziom istotności ($p < 0,05$ różnice istotne statystycznie)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych

Natomiast analizując oczekiwania finansowe respondentów w zależności od deklarowanej przez nich sytuacji materialnej (tab. 6), zauważono iż badani określający swoją sytuację materialną jako dobrą, liczą na wyższe wynagrodzenie, niż gorzej sytuowani studenci (sytuacja materialna przeciętna lub trudna). Różnice istotne statystycznie wystąpiły w połowie z analizowanych sytuacji.

Interesujące jest, że na oczekiwaną wysokość zarobków nie miała istotnego wpływu aktualna sytuacja zawodowa studentów. Studenci, którzy pracowali zawodowo w chwili prowadzenia badań nie oczekiwali wyższego wynagrodzenia niż ich niepracujący koledzy. Może to oznaczać, iż zdaniem badanych posiadane doświadczenie zawodowe nie musi być jednoznaczne z otrzymaniem wyższej pensji. Przyczyną braku korelacji pomiędzy pracą zawodową a wyższymi oczeki-

waniami odnośnie wynagrodzenia może by także fakt, że studenci rozpoczynający studia najczęściej podejmują prace dorywcze, niezwiązane ze zdobywanym wykształceniem.

Tabela 6. Oczekiwanie miesięczne zarobki w zależności od sytuacji materialnej (netto; PLN)

		dobra	przeciętna +trudna	p
Bezpośrednio po ukończeniu studiów	minimalne	1652,17	1580,44	0,22
	najbardziej prawdopodobne	2122,61	1855,55	0,00
	maksymalne	4045,22	3595,67	0,07
Po 10 latach od ukończenia studiów	minimalne	3058,26	2772,02	0,02
	najbardziej prawdopodobne	3906,09	3352,67	0,00
	maksymalne	6773,91	6114,40	0,06
W chwili obecnej – w przypadku przerwania studiów i podjęcia zatrudnienia	minimalne	1031,57	988,89	0,25
	najbardziej prawdopodobne	1310,00	1166,91	0,00
	maksymalne	2107,39	1759,30	0,00
Po 10 latach – w przypadku przerwania studiów i podjęcia zatrudnienia	minimalne	1561,74	1540,33	0,74
	najbardziej prawdopodobne	1981,74	1881,32	0,25
	maksymalne	3173,48	2889,96	0,16

Oznaczenia: p – poziom istotności ($p < 0,05$ różnice istotne statystycznie)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych

Porównanie oczekiwań płacowych ze względu na reprezentowaną przez badanych uczelnię pokazało istotne różnice jedynie w hipotetycznej sytuacji przerwania studiów i konieczności podjęcia zatrudnienia. Respondenci studiujący na UMCS oczekiwali by w takiej sytuacji zdecydowanie wyższych wynagrodzeń niż ich koledzy z PL po 10 latach od podjęcia pracy i dotyczyło to wynagrodzeń minimalnych oraz najbardziej prawdopodobnych.

Także pochodzenie respondentów miało wpływ na ich oczekiwania finansowe, przy czym badani pochodzący z miasta oczekiwali wyższej pensji niż ich koledzy mieszkający na wsi. Różnice istotne statystycznie wystąpiły w przypadku sytuacji przerwania studiów i podjęcia zatrudnienia i odnosiły się do pensji minimalnej oraz najbardziej prawdopodobnej.

W kolejnym pytaniu respondenci zostali poproszeni o podanie (o ile mają taką wiedzę), jakiej wysokości zarobki otrzymują ich pracujący znajomi – absolwenci kierunków ekonomicznych lub zarządzania (tabela 7).

Tabela 7. Miesięczne zarobki (netto; PLN) znajomych – pracujących absolwentów kierunków ekonomicznych lub zarządzania

Wyszczególnienie		minimalne	przeciętne	maksymalne
Bezpośrednio po ukończeniu studiów	X	1491,14	1977,53	3159,06
	Me	1500,00	2000,00	2700,00
Z 10-letnim stażem pracy	X	2479,25	3164,85	5397,92
	Me	2200,00	3000,00	4500,00

Oznaczenia: X – średnia arytmetyczna, Me – mediana

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych

Porównując otrzymane wyniki do wskazań odnośnie oczekiwań respondentów co do przyszłego wynagrodzenia (tab. 2), można zaobserwować zbliżone wartości w sytuacji podjęcia pracy bezpośrednio po ukończeniu studiów (dotyczy to w szczególności średniej zbioru – Me). Natomiast po 10 latach od ukończenia studiów respondenci oczekiwali wyższych zarobków niż ich pracujący już koledzy.

Przeprowadzona analiza przekrojowa ze względu na rozpatrywane w pracy zmienne metryczkowe nie różnicowała istotnie statystycznie opinii badanych dotyczących zarobków już pracujących ich znajomych – absolwentów kierunków ekonomicznych lub zarządzania.

W kolejnym pytaniu badani poproszeni byli o wskazanie poziomu średnich miesięcznych pensji ich rodziców. Respondenci mieli do wyboru jedną z sześciu zaproponowanych kategorii obejmujących przedziały płac. Procentowy rozkład odpowiedzi prezentują tabele 8 i 9.

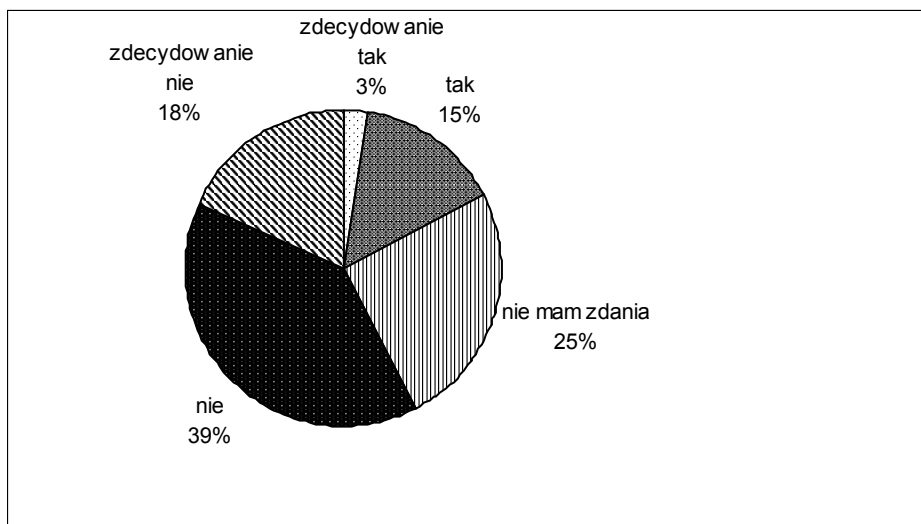
Następnie badani określali, czy ich zdaniem poziom uzyskiwanych przez rodziców wynagrodzeń jest wysoki. Odpowiedzi przedstawiono graficznie na rysunkach 1 i 2.

Tabela 8. Średnia miesięczna pensja ojca (%; n=347)

< 1.000	1.000-2.000	2.001-3.000	3.001-5.000	5.001-10.000	> 10.000
12	29	32	16	8	3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych

Wartości średniego wynagrodzenia netto za rok 2010 (dla Polski 2460,29 zł., dla województwa lubelskiego – 2225,93 zł.)²⁰, mieszczą się w przedziale 2.000-3.000 zł., w którym znalazły się zarobki 32% ojców respondentów. Ojcowie 41% badanych zarabiali miesięcznie mniej od średniej krajowej.



Rysunek 1. Opinia respondentów na temat zarobków ojca – czy są wysokie? (%; n=348)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych

Analiza opinii na temat zarobków ojca pokazała, że niemal 60% badanych uważa, iż nie są one wysokie. Przeciwnego zdania jest zaledwie 18% respondentów.

Tabela 9. Średnia miesięczna pensja matki (%; n=347)

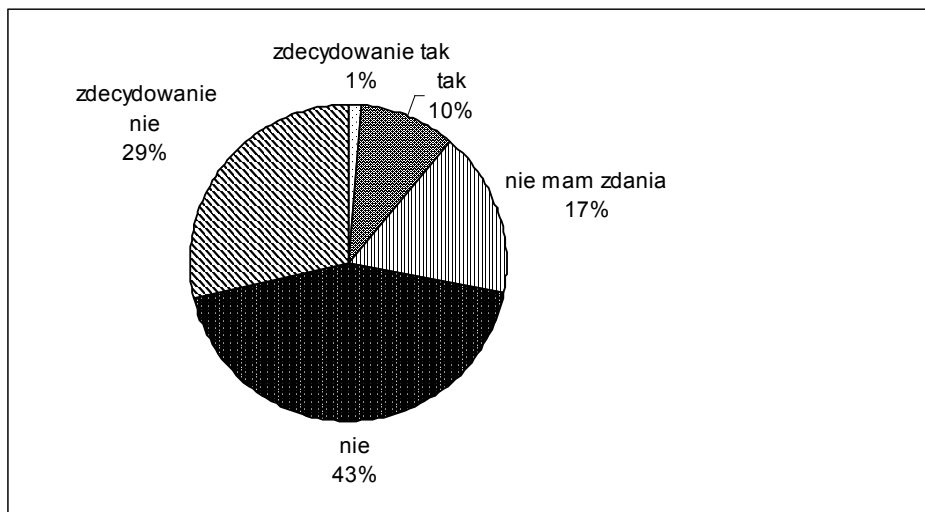
< 1.000	1.000-2.000	2.001-3.000	3.001-5.000	5.001-10.000	> 10.000
20	39	28	10	2	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych

Odnosząc średnią miesięczną pensję matki (tab. 9) do wartości średniego wynagrodzenia za rok 2010 można zauważyć, że niemal 60% matek respondentów zarabiało poniżej tej wartości. Jedynie 13% wskazań uplasowało się powyżej przedziału obejmującego średnią. Pensje matek badanych okazały się być znacznie niższe niż pensje ich ojców. Zrozumiały jest w związku z tym fakt, że gros

²⁰ Dane GUS, dostępne online: <http://www.bdl.gov.pl>, z dnia 09.04.2012 r.

badanych wypowiadając się na temat płac matki uważa je za niskie (ponad 70% wskazań). Jedynie 11% respondentów jest przeciwnego zdania (rys. 2).



Rysunek 2. Opinia respondentów na temat zarobków matki – czy są wysokie? (%; n=347)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych

Interesujące okazały się odpowiedzi respondentów na pytanie odnośnie preferowanego miejsca podjęcia pracy po zakończeniu studiów (tab. 10).

Tabela 10. Miejsce, gdzie respondenci planują podjąć pracę po zakończeniu studiów (%; n=358)

Miejscowość pochodzenia	Lublin	Warszawa	Inna miejscowość w Polsce	Inny niż Polska kraj Unii Europejskiej	Ameryka Północna	Australia/ Nowa Zelandia	gdzie indziej za granicą	Nie wiem	Jest mi to obojętne
18	59	30	17	17	3	1	1	8	6

Uwaga: Suma wskazań nie daje 100%, można było wskazać dwie odpowiedzi.

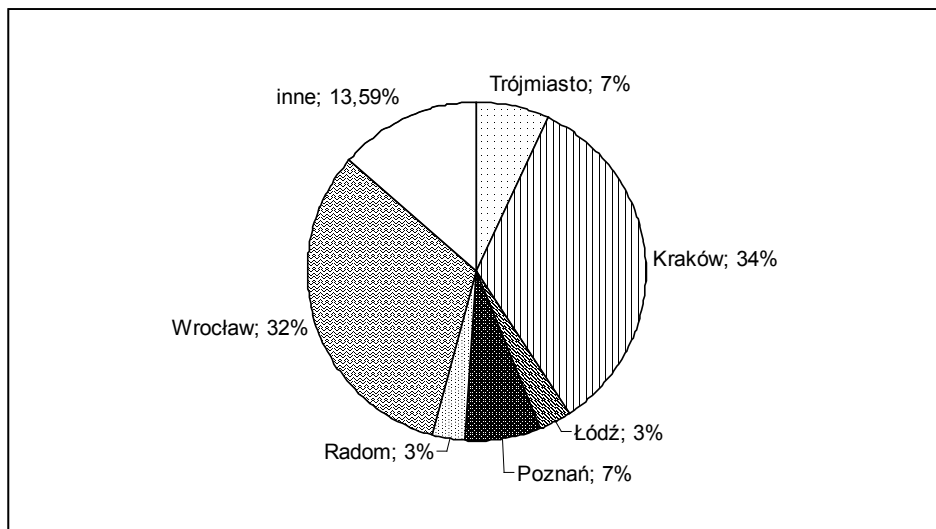
Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych

Zdecydowana większość respondentów wiązała swoją przyszłość zawodową z Lublinem (59% wszystkich wskazań dotyczyło tej opcji). Znacznie rzadziej wybierano pozostałe odpowiedzi. Może to budzić zaskoczenie, zważywszy na fakt, iż

Lublin nie należy do ośrodków przemysłowych, a bezrobocie kształtuje się na poziomie wyższym niż w innych dużych miastach Polski. Ponadto, dominującą grupą wiekową bezrobotnych na regionalnym rynku pracy są osoby młode, do 34 roku życia. Wprawdzie większość bezrobotnych to osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym, jednak należy pamiętać, że Lublin słynie z wyższych uczelni, rokrocznie wypuszczających na rynek rzesze absolwentów, także z wykształceniem o profilu ekonomicznym. Znalezienie interesującego zatrudnienia w warunkach tak dużej konkurencji jest z pewnością trudne. Biorąc pod uwagę wiek respondentów oraz fakt, że dopiero rozpoczynali oni swoją karierę zawodową, można liczyć na to, że ich preferencje odnośnie miejsca pracy ulegną zmianie. Być może kończąc studia będą posiadali szerszą wiedzę na temat lokalnego rynku pracy i możliwości znalezienia satysfakcjonującego zatrudnienia w stolicy regionu.

Kolejnym miejscem, w którym badani deklarowali chęć podjęcia zatrudnienia po ukończeniu studiów była Warszawa, gdzie zamierzał poszukiwać pracy prawie co trzeci student. Stolica od lat jest miejscem, w którym chętnie podejmują zatrudnienie absolwenci lubelskich uczelni, licząc na wyższe niż na Lubelszczyźnie zarobki oraz znacznie większą liczbę zlokalizowanych tam przedsiębiorstw. Część badanych (18%) zadeklarowała chęć powrotu po ukończeniu studiów do miejscowości pochodzenia i poszukiwanie tam zatrudnienia. Może to dotyczyć w szczególności osób, których rodzice lub krewni prowadzą rodzinne przedsiębiorstwa, w których mają szansę znaleźć zatrudnienie także przyszli absolwenci kierunków ekonomicznych. Po 17% badanych zmierzało poszukiwać pracy w innej miejscowości w Polsce i w jednym z innych krajów Unii Europejskiej.

Wśród innych polskich miast wymieniano najczęściej Kraków (34% spośród wskazań „w innej miejscowości”), Wrocław (32%) oraz Poznań i Trójmiasto (po 7%). Po 3% z tej grupy badanych deklarowało poszukiwanie zatrudnienia w Łodzi i Radomiu (rys. 3.).

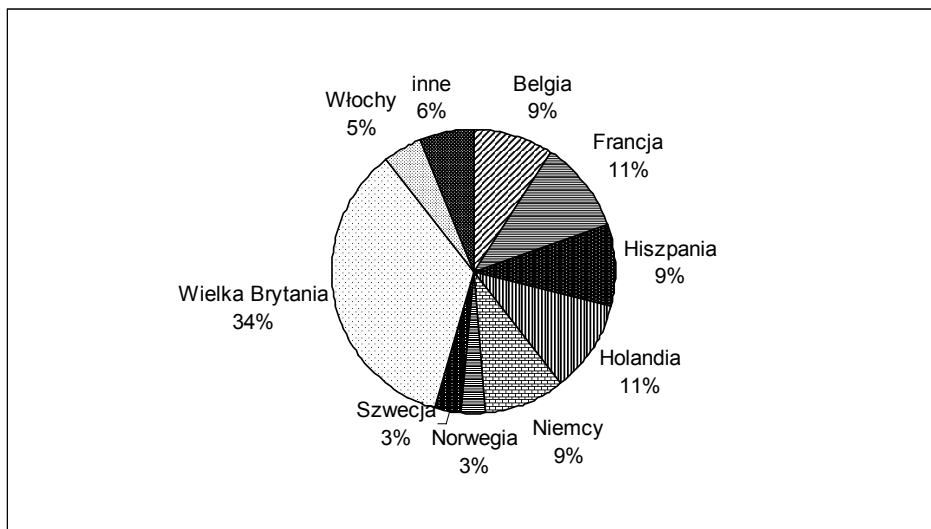


Rysunek 3. Struktura wskazań dotyczących planowanych miejsc przyszłej pracy w Polsce (% , n=68)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych

Od otwarcia granic dla pracowników z Polski, nasi rodacy są chętnie zatrudniani w krajach europejskich, znani są tam bowiem z pracowitości i sumienności, zazwyczaj szybko dostosowują się do nowych warunków i chętnie uczą języków obcych. Ponadto zagraniczni pracodawcy często chcąc zaoszczędzić na wynagrodzeniach oferują zatrudnienie obcokrajowcom. Mimo znacznie wyższych niż w Polsce kosztów utrzymania za granicą (oraz kosztów ponoszonych przez emigrantów, wynikających z rozstania z bliskimi w kraju), wyższe zarobki i lepsze perspektywy znalezienia pracy nadal zachęcają Polaków do migracji zarobkowej.

Większość respondentów zamierzających podjąć pracę w innym niż Polska kraju Unii Europejskiej (rys. 4.) wymieniała jako kraj docelowy Wielką Brytanię (35% spośród tych wskazań). Wśród docelowych miejsc migracji zarobkowej wskazywano także Francję i Holandię (po 11% wskazań). Kolejna grupa badanych zamierza poszukiwać zatrudnienia w Belgii, Hiszpanii i Niemczech (po 9%). Rzadziej wybierano Włochy (5%) oraz Norwegię i Szwecję (po 3%).



Rysunek 4. Struktura wskazań dotyczących planowanych miejsc przyszłej pracy w krajach Unii Europejskiej (%; n=66)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych

Analizując wyniki dotyczące miejsc przyszłej pracy (tab. 10) zauważono, że jedynie 3% badanych zamierzało poszukiwać zatrudnienia w Ameryce Północnej, a po 1% w Australii/Nowej Zelandii lub gdzie indziej za granicą. Miejsca te znalazły się w badaniu na prośbę ośrodka naukowego w Huddersfield (Wielka Brytania), w celu przeprowadzenia w przyszłości analiz porównawczych. Kierunki te nie są jeszcze popularne wśród polskich pracowników, ze względu na znaczne odległości od kraju oraz zdecydowanie inną, wciąż egzotyczną dla Polaków kulturę.

Ponadto odnotowano, że co 12. spośród respondentów nie miał w momencie badania sprecyzowanych planów w zakresie preferowanego miejsca pracy. Z kolei 6% badanych studentów deklaruje, iż jest im ono obojętne. Prawdopodobną przyczyną braku deklaracji w tym przypadku może być fakt, iż studenci dopiero rozpoczynają studia, często nie zastanawiali się oni do tej pory nad miejscem przyszłej pracy. Jest to zrozumiałe w sytuacji szybko zmieniających się warunków na regionalnym i globalnym rynku pracy.

Zakończenie

Zestawienie wyników prezentowanych badań własnych odnośnie oczekiwań płacowych respondentów pokazuje znajomość realiów rynku pracy w tym zakresie. Badani deklarowali niższe oczekiwania (w zakresie pensji minimalnej i najbardziej

prawdopodobnej) od średniej płacy, w sytuacji nieposiadania doświadczenia zawodowego. Z kolei, jako osoby wykształcone, z 10-letnim stażem pracy, oczekiwaliby najbardziej prawdopodobnej pensji wyższej od aktualnej przeciętnej płacy.

Mimo świadomości niskich zarobków możliwych do osiągnięcia na regionalnym rynku pracy, badani studenci chętnie po studiach podjęliby tu zatrudnienie, wykazując przy tym małą mobilność zawodową. W szczególności niepokojący jest fakt deklarowania poszukiwania zatrudnienia w Lublinie przez blisko 60% badanych.

Część respondentów nie potrafiła jeszcze określić swoich oczekiwań wobec rynku pracy i celów zawodowych. Może to być trudne dla młodych ludzi, nieposiadających jeszcze doświadczeń zawodowych. Mimo to warto pamiętać, że okres studiów mija szybko, a kolejnym krokiem młodego człowieka jest poszukiwanie swojego miejsca na rynku pracy. Samo wykształcenie, nawet najbardziej gruntowne, nie stanowi dzisiaj gwarancji znalezienia satysfakcjonującej pracy. Nie wystarczy po studiach udać się do najbliższego urzędu pracy, aby dostać ciekawą propozycję od pracodawcy. Oferty pracy dla absolwentów studiów na kierunkach ekonomicznych i zarządzania niezbyt często trafiają bowiem do zainteresowanych poprzez urzędy pracy. Pracodawcy chętniej kierują je do absolwentów wykorzystując do kontaktu Akademickie Biura Karier, funkcjonujące przy uczelniach wyższych. Większość takich biur posiada własne strony internetowe, na których publikowane są oferty pracy, praktyk, staży przysyłane przez pracodawców. Dla potrzeb badawczych autorka przeprowadziła analizę takich ofert pracy trafiających do Biura Karier Studenckich Politechniki Lubelskiej w okresie od października 2009 do kwietnia 2010 r. Spośród 181 ofert pracy stałej (tj. na pełen etat), 43% kierowano do osób z wykształceniem ekonomicznym (w tym także finanse, zarządzanie)²¹. Świadczy to o zapotrzebowaniu na absolwentów kierunków ekonomicznych i zarządzania na rynku pracy. Wśród analizowanych ofert pracy najwięcej skierowanych było do handlowców – przedstawicieli handlowych oraz księgowych (po 22% ogółu ofert skierowanych do osób z wykształceniem ekonomicznym i zarządzania). Kandydaci na stanowisko asystentów, sekretarzy mogli wybrać spośród 20% ofert. Znacznie mniejsze liczby ofert kierowano do kandydatów na pracowników działów promocji i marketingu (6,4%), działów zakupu (5%) oraz menedżerów (jedynie 4% ogółu ofert).

Wyniki analizy oczekiwań pracodawców sformułowanych w ofertach pracy wskazywały, że od kandydatów do pracy z wykształceniem ekonomicznym oczekiwano wiedzy kierunkowej, umiejętności obsługi komputera (w tym programów specjalistycznych), znajomości języków obcych (szczególnie jęz. angielskiego), umiejętności interpersonalnych oraz predyspozycji osobowościowych. Oczekiwane przez pracodawców kwalifikacje studenci mają szansę rozwijać nie tylko uczestni-

²¹ M. Jakubiak, *Rynek pracy absolwentów kierunków ekonomicznych i zarządzania*, [w:] M. Kicia (red.), *Zeszyty Naukowe Studentów i Doktorantów Wydziału Ekonomicznego UMCS*, nr 1/2010, UMCS, Lublin 2010. s. 221-228.

cząc w zajęciach przewidzianych w programach studiów, ale przede wszystkim biorąc udział w innych formach aktywności, jak wolontariat, działalność w organizacjach studenckich i kołach naukowych. Od osób kończących studia oczekuje się nie tylko wiedzy teoretycznej, ale także umiejętności praktycznych.

Pracodawcy często oczekują od kandydatów do pracy doświadczenia zawodowego. Studentom, zwłaszcza studiów stacjonarnych, nie jest jednak łatwo pogodzić naukę i pracę. Warto jednak wykorzystać ten okres na podejmowanie takich form współpracy z pracodawcami jak praktyki, staże, praca dorywcza czy wakacyjna. Zdaniem pracodawców, takie działania są obecnie bardzo skutecznym narzędziem rekrutacji i selekcji kandydatów. Wykonywane przez nich zadania oraz zaangażowanie są monitorowane bezpośrednio na stanowisku pracy, co umożliwia weryfikację umiejętności i predyspozycji do pracy. Studenci mają szansę poznania realiów organizacji, a także sprawdzenia się w zespole zadaniowym. Zgodnie z wynikami badań *pracuj.pl* ponad połowa studentów uczestniczących w programach praktyk czy staży otrzymuje ofertę stałego zatrudnienia²².

Bibliografia

Literatura zwarta:

1. Jakubiak M., (2010), *Rynek pracy absolwentów kierunków ekonomicznych i zarządzania*, [w:] Kicia M. (red.), *Zeszyty Naukowe Studentów i Doktorantów Wydziału Ekonomicznego UMCS*, nr 1/2010, UMCS, Lublin, s. 221-228.
2. Kabaj M., (2005), *Ekonomia tworzenia i likwidacji miejsc pracy*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa, s. 17.
3. Kołakowski P., (2010), *Student poszukiwany. Praktyki, staże, czy wolontariat?*, [w:] Gutry A. (red.), *Przewodnik Praktyki 2010*, Grupa Pracuj Sp. z o.o., Kraków.
4. Kryńska E., (2003), *Elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy a popyt na pracę w Polsce*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa.
5. Mącik R., (2010), *Profil gospodarczy województwa lubelskiego. Diagnoza i ocena różnicowania wewnątrzregionalnego*, [w:] Mącik R., Romejko B., Konefał K., *Lubelskie obserwatorium gospodarcze. Aktualne trendy i prognozowane zmiany*, Lublin, Europerspektywa.
6. *Mechanizmy decyzyjne ludzi młodych przy wyborze kierunków kształcenia, Raport z badań*, Wojewódzki Urząd Pracy w Lublinie, Lublin 2009, s. 6-7.
7. Radło M. J. (red.), (2007), *Jak realizować Strategię Lizbońską w regionach?*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa.

²² P. Kołakowski, *Student poszukiwany. Praktyki, staże, czy wolontariat?*, [w:] A. Gutry (red.), *Przewodnik Praktyki 2010*, Grupa Pracuj Sp. z o.o., Kraków 2010, s. 22.

8. *Ranking szkół wyższych według poziomu bezrobocia absolwentów (rok akademicki 2009/2010)*, Wojewódzki Urząd Pracy w Lublinie, Lublin 2011.
9. Wiśniewski Z., (2004), *Rynki pracy w przyszłości – deregulacja a zatrudnienie*, [w:] S. Borkowska (red.), *Przyszłość pracy w XXI wieku*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa, s. 287-288.

Źródła internetowe:

1. *Analiza sytuacji na rynku pracy w województwie lubelskim 2010*, Wojewódzki Urząd Pracy w Lublinie 2010, dostępna online: <http://www.wup.lublin.pl/wup/index.php?kat=178>.
2. http://www.polskawschodnia.gov.pl/Dokumenty/Lists/Dokumenty%20programowe/Attachments/93/Strategia_PW_po_RM.pdf.
3. http://wyborcza.pl/1,75478,9029150,Jak_zarabialismy_w_2010_roku_.html#ixzz1rxO7HHd6.
4. *Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej*, dostępna online: http://www.polskawschodnia.gov.pl/Dokumenty/Lists/Dokumenty%20programowe/Attachments/93/Strategia_PP_po_RM.pdf <http://www.bdl.gov.pl>.
5. *Strategia Rozwoju Województwa Lubelskiego na lata 2006-2020. Raport monitoringowy za rok 2010*, dostępny online: http://www.lubelskie.pl/img/userfiles/files/Rozwoj_regionalny/Raport_Monitoringowy_SRWL_za_rok_2010.pdf http://www.lubelskie.pl/img/userfiles/files/teksty/StrategiaRozwoju_TomII.doc.

W centrum monarchii polsko-litewskiej. Rozwój gospodarczy Lubelszczyzny od XV do połowy XVII wieku

In the centre of the Polish-Lithuanian monarchy. The economic development of the Lublin region from the 15th to the 17th century

Zdzisław Szymański

Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie

Streszczenie

Przełomowe znaczenie w dziejach gospodarczych Lubelszczyzny miała unia Polski z Litwą zawarta w r. 1385. Dzięki niej obszar między Wisłą a Bugiem stał się w centrum rozległej monarchii polsko-litewskiej. Stało się to katalizatorem postępu gospodarczego regionu lubelskiego. Zewnętrznym wyrazem awansu lubelskiego było powołanie w r. 1474 województwa lubelskiego składającego się z trzech powiatów: lubelskiego, urzędowskiego i łukowskiego.

Przyspieszenie w rozwoju gospodarczym Lubelszczyzny po unii Polski z Litwą przejawiało się w postaci wzrostu zaludnienia, licznych lokacjach wsi i miast. Sam Lublin, dzięki rozległym kontaktom gospodarczym z W. Ks. Litewskim, urosł do rangi ważnego emporium handlowego w Europie.

Na czasy po unii lubelskiej 1569 roku przypada apogeum rozwoju Lubelszczyzny. Jej rola w wielu dziedzinach życia gospodarczego, politycznego i kulturalnego Rzeczypospolitej była wówczas przodująca. W Lublinie umiejscowiony został Trybunał Koronny dla całej Małopolski łącznie z ziemiami ukraińskimi. Lubelszczyzna stała się wówczas ważnym ośrodkiem licznych zabytków architektury renesansowej znajdujących się przede wszystkim w Zamościu, Lublinie i Kazimierzu Dolnym.

Słowa kluczowe: folwark pańszczyżniany, centrum handlowe, osadnictwo na prawie niemieckim

Summary

The turning point in the economic history of the Lublin region was the Polish-Lithuanian Union signed in 1385. Due to this act, the area between the Vistula and the Bug became the center of the vast Polish-Lithuanian monarchy. This was a catalyst for economic progress in the Lublin region. The outward expression of this advancement in 1474 was the establishment of the Province of Lublin, consisting of three counties: the Lublin County, the Urzędów County and the Łuków County. The acceleration in economic growth of the Lublin region after the Polish-Lithuanian Union was manifested by growing employment and numerous rural and urban locations. Lublin itself, through its extensive economic contacts with the Grand Duchy of Lithuania, grew into a major trade emporium in Europe.

The period after the Union of Lublin in 1569 witnessed an apogee of the Lublin region's development. Its role in many areas of economic, political and cultural life of the Polish-Lithuanian Commonwealth was unquestionably the leading one. Lublin became the venue of the Crown Tribunal for the whole Małopolska including Ukrainian lands. The Lublin region became an important center of Renaissance architecture monuments, which were located primarily in Zamość, Lublin and Kazimierz Dolny.

Keywords: villein farm, business centre; farm settlements in accordance with the German law

Bariery rozwoju cywilizacyjnego Lubelszczyzny w monarchii piastowskiej i próby ich przewyciężenia

Na przestrzeni dziejów Polski usytuowanie Lubelszczyzny, w dzisiejszym tego słowa znaczeniu terytorium rozciągającego się od środkowej Wisły do rzeki Bug, w stosunku do pozostałych ziem Rzeczypospolitej ulegało zmianom. W państwie piastowskim, aż do czasów panowania Kazimierza Wielkiego, ostatniego przedstawiciela tej dynastii, Lubelszczyzna pozostawała dzielnicą peryferyjną, narażaną tym samym na najazdy sąsiadów, mniej znaczącą od innych dzielnic kraju. Od unii z Litwą, w monarchii jagiellońskiej i w czasach Rzeczypospolitej Obojga Narodów, Lubelszczyzna stała się dzielnicą centralną. Nasuwa się więc pytanie, w jakiej mierze centralne położenie Lubelszczyzny w monarchii polsko-litewskiej wpływało na dynamikę rozwoju gospodarczego tej części ziem polskich i czy był to najważniejszy czynnik ich awansu cywilizacyjnego.

Problematyka dziejów Lubelszczyzny i stolicy tegoż regionu miasta Lublina, doczekała się już wielu opracowań naukowych.¹ Najważniejszym z nich, będącym podsumowaniem wcześniejszych badań są „Dzieje Lubelszczyzny”, których tom I pod redakcją Tadeusza Mencla ukazał się w roku 1974 w pięćsetną rocznicę utworzenia województwa lubelskiego. Praca ta, podobnie jak i wcześniejsze, zawiera całościowy obraz dziejów Lubelszczyzny. Próbę przedstawienia dziejów gospodarczych tego regionu Polski zawiera najnowsze opracowanie J. Dudy i Z. Szymańskiego „Od centrum do peryferii. Gospodarka Lubelszczyzny na przestrzeni dziejów Polski”. W niżej prezentowanej pracy autor skupił swoją uwagę na problematyce najbardziej pomyślnego okresu w dziejach Lubelszczyzny, to jest od momentu zawarcia unii polsko-litewskiej w końcu XIV wieku do połowy wieku XVII.

Zasięg geograficzny Lubelszczyzny ulegał zmianom. Początkowo, gdzieś w połowie X wieku, ziemie położone na wschód od środkowej Wisły do Bugu wchodziły w skład jednego z polskich organizmów państwowych. W 981 roku władca Rusi Kijowskiej książę Włodzimierz Wielki zajął ziemię czerwieńską i przemyską zwane później Grodami Czerwińskimi, terytorium rozciągające się między Wieprzem i Bugiem. Przynależność tych ziem do książąt ruskich utrzymywała się, z wyjątkiem krótkich okresów czasu², do połowy XIV wieku, czyli do czasu przyłączenia ich do odrodzonego Królestwa Polskiego.

¹ Por. J. Duda, Z. Szymański, *Od centrum do peryferii. Gospodarka Lubelszczyzny na przestrzeni dziejów Polski*, [w:] *Strategiczna problematyka rozwoju Regionu Lubelskiego*, (red.) M. Stefański, Lublin 2011, s. 195.

² W wyniku zwycięskiej wyprawy na Kijów w roku 1018 przeciwko księciu Jarosławowi Mądrymu Bolesław Chrobry w drodze powrotnej przyłączył do Polski Grody Czerwieńskie. Po kilkunastu latach zajął je ponownie książę kijowski. Powtórnie przyłączył je na krótko Bolesław II Szczodry (Śmiały). J. Wyrozumski, *Dzieje Polski piastowskiej (VIII wiek – 1370)*, Wielka Historia Polski, t. 2, Kraków 1999, s. 96-97 i 118.

Na wschodnich rubieżach państwa piastowskiego w wieku XI i XII (pominąwszy krótkotrwałe konflikty zbrojne) panował na ogół spokój. Ten z założenia pozytywnie oddziaływający na rozwój gospodarczy czynnik egzogeniczny w warunkach peryferyjnego położenia Lubelszczyzny nie pełnił roli katalizatora rozwoju. Władcy polscy nie byli bowiem skłonni lokować tu środków materialnych i organizacyjnych na urządzenia obronne czy administracyjno-gospodarcze, tak jak czynili to na niespokojnej granicy zachodniej i południowej z Niemcami i Czechami³.

Rozwojowi gospodarczemu Lubelskiego, obszaru między Wisłą i Wieprzem, nie sprzyjała też niska gęstość zaludnienia. Stosunkowo gęsto zamieszkała była cała dolina Wisły po stronie lubelskiej, rejon Wąwolnicy i przede wszystkim okolice samego Lublina, a na południe od niego dolina Bystrzycy i okolica Kraśnika. Natomiast na wschód od linii południowej Lublina i na północ od dolnego Wieprza brak dowodów gęstszego osadnictwa⁴.

Wzrost znaczenia ziemi lubelskiej w monarchii piastowskiej stał się widoczny w czasach rozbicia dzielnicowego Polski w końcu XII wieku na tle relacji z Rusią halicko-włodzimierską. Zapewne wówczas, a może i wcześniej, doszło do powołania do życia kasztelanii lubelskiej, wchodzącej w obręb dzielnicy sandomierskiej⁵. Namiestnik książęcy, zwany później z łacińska kasztelanem, dowodził stacjonującą w grodzie załogą, sądził okoliczną ludność i ściągął od niej daniny na rzecz księcia. Imię pierwszego kasztelana znamy ze źródeł dopiero z 1224 roku⁶.

Po powstaniu kasztelanii lubelskiej powołany został archidiakonat jako wyższa terytorialnie jednostka kościelna w ramach rozległej diecezji krakowskiej. Na terenie dzielnicy sandomierskiej, będącej wschodnią częścią diecezji krakowskiej, powołano archidiakonaty w Sandomierzu, Zawichoście, Lublinie i Radomiu. Imię pierwszego archidiakona lubelskiego pochodzi z roku 1198. Powszechnie uważa się, że datę powstania archidiakonatu należy przesunąć w głąb wieku XII⁷.

Tak więc okres rozbicia dzielnicowego w dziejach Polski przyniósł wzrost znaczenia politycznego Lubelszczyzny. Dokonano wówczas rozbudowy urządzeń militarnych i gospodarczych niezbędnych do funkcjonowania kasztelanii i archidiakonatu. Konieczna stała się również rozbudowa ośrodka wczesnomiejskiego w Lublinie upatrzonego z uwagi na korzystne położenie na siedzibę kasztelana i archidiakona. Symptomom rosnącej pozycji Lubelskiego w czasach rozbicia dzielnicowego towarzyszyły jednak toczące się na jego terenie bezustanne walki

³ K. Myśliński, *Lubelszczyzna za Piastów i Jagiellonów*, [w:] *Lubelszczyzna w dziejach narodu i państwa polskiego*, (red.) K. Myśliński, Lublin 1972, s. 21-24.

⁴ K. Myśliński, *W państwie piastowskim*, [w:] *Dzieje Lubelszczyzny*, t. I (red.) T. Mencil, Warszawa 1974, s. 149.

⁵ W literaturze przedmiotu spotykamy się z poglądem, iż kasztelan musiał rezydować w Lublinie już od X czy XI wieku. Por. Z. Sułowski, *Przedlokacyjny Lublin w świetle źródeł pisanych*, [w:] *Dzieje Lublina*, t. I (red.) J. Mazurkiewicz, Lublin 1965, s. 35.

⁶ Tamże.

⁷ Tamże, s. 34-35 oraz K. Myśliński, *W państwie piastowskim*, s. 150.

zbrojne z książętami ruskimi, którzy dwukrotnie zajmowali Lublin (w połowie XIII i na początku XIV wieku). Były też niszczące, rabunkowe najazdy z północy, najpierw pogańskich Prusów, a następnie Jaćwingów i Litwinów. W XIII stuleciu Lubelszczyzna została spustoszona w wyniku trzykrotnych najazdów Tatarów na Małopolskę⁸ (w czasie pierwszego najazdu w r. 1241 Tatarzy dotarli aż pod Legnicę gdzie stawili im opór Henryk II Pobożny). Względy polityczno-militarne, konieczność obrony przed Jaćwingami i Litwinami zadecydowały o utworzeniu w połowie XIII wieku na północno-wschodnim obszarze dzielnicy sandomierskiej kasztelanii łukowskiej⁹.

Mimo ciągłych niepokojów na wschodniej granicy Polski, Lubelszczyzna w okresie rozbicia dzielnicowego gospodarczo dość znacznie rozwinęła się, co było rezultatem oddziaływania także czynników endogenicznych. W XIII wieku następowało więc dalsze przechodzenie ziemi państwowej w ręce prywatnych posiadaczy i kościoła, czemu towarzyszyła akcja nadawania immunitetów, czyli koncesji z uprawnień książęcych na rzecz możnowładców duchownych i świeckich. Proces zakładania wsi na prawie niemieckim objął Lubelskie dopiero w XIV wieku. Zapewne też w stuleciu tym zaczęła upowszechniać się tu, jako system uprawy roli, trójpółowka regularna i miało miejsce pojawienie się czynszu pieniężnego jako formy renty feudalnej. W związku z rozwijającą się kolonizacją wewnętrzną i pewnym wzrostem liczby mieszkańców pojawiły się też w XIII wieku nowe targi: obok Lublina, który nosił charakter targowy już w XI i XII wieku, w Kazimierzu nad Wisłą, Kraśniku, Wąwolnicy i Łukowie¹⁰.

W okresie jednoczenia Polski przez Władysława Łokietka, sprzymierzonego z Rusią i Litwą, pogranicze wschodnie było, w przeciwieństwie do reszty kraju, względnie spokojne. W latach dwudziestych XIV wieku Litwini rozszerzając swoją ekspansję na Ruś zajęli Podlasie. Nowa granica litewsko-polska biegła odtąd nie tak daleko od Lublina. Ważnym wydarzeniem z tego okresu było nadanie Lublinowi przez Władysława Łokietka przywileju lokacyjnego 15 sierpnia 1317 roku („w dzień Wniebowzięcia NMP”). W okresie panowania jego syna Kazimierza Wielkiego Lublin znalazł się zarówno wśród zamków, jak i miast otoczonych murami¹¹.

Czasy panowania Kazimierza Wielkiego są dla Lublina i Lubelskiego, w przeciwieństwie do innych obszarów Polski, znów jak w XIII stuleciu, okresem stałego zagrożenia wojennego i powtarzających się najazdów. Względy wojskowe zadecydowały o powołaniu w połowie XIV wieku urzędu starosty lubelskiego, jako nadrzędnego w stosunku do kasztelanii lubelskiej, a prawdopodobnie i łukowskiej, organizacyjnie skupiającego cały potencjał gospodarczo-militarny Lubelskiego.

⁸ Z. Sułkowski, dz. cyt., s. 36-40.

⁹ R. Orłowski, J. R. Szaflik, *Dzieje miasta Łukowa*, Lublin 1962, s. 9-10.

¹⁰ K. Myśliński, *W państwie piastowskim*, s. 162-164.

¹¹ J. Kłoczowski, *Lublin po nadaniu prawa miejskiego*, [w:] *Dzieje Lublina*, t. I (red.) J. Mazurkiewicz, Lublin 1965, s. 47 oraz 49-50.

Tak więc w połowie XIV wieku obszar między Wisłą i Wieprzem stanowił już ukształtowane terytorium z Lublinem jako silnym grodem i miastem, nazwane ziemią lubelską (1359 r.). Określenie to świadczyło o jej odrębności w województwie sandomierskim (będącym dawną dzielnicą sandomierską) i rozluźnieniu się łączności z ośrodkiem w Sandomierzu¹².

Panowanie Kazimierza Wielkiego przyniosło rozszerzenie terytorium państwa polskiego w kierunku południowo-wschodnim. Podjęta przez tego monarchę w r. 1340 wyprawa na Ruś Czerwoną, czyli Halicko-Włodzimierską, spowodowała kilkudziesięcioletni konflikt Polski z Tatarami, broniącymi swych praw zwierzchnich nad Rusią, oraz Litwinami, pretendującymi do zajęcia całej Rusi. Wysiłki monarchy polskiego doprowadziły do przyłączenia do Polski Rusi Halickiej i większej części Rusi włodzimierskiej (jej mniejsza, wschodnia część pozostała we władaniu Litwy)¹³.

Po przyłączeniu do Polski Rusi Czerwonej rozpoczął się proces integracji Lubelskiego z ciężącym od dawna ku Polsce terytorium Rusi Włodzimierskiej, to jest ziemią chełmską i bełską. Pod względem administracyjnym ziemię chełmską, obejmującą tereny po obu stronach Bugu, połączono w 1376 roku z województwem ruskim ze stolicą we Lwowie. W skład województwa ruskiego wchodziły ponadto: ziemia przemyska, ziemia sanocka, ziemia lwowska, ziemia halicka. Ponieważ ziemię chełmską oddzielało od pozostałych ziem województwa ruskiego nowo utworzone województwo bełskie, otrzymała ona pewną samodzielność terytorialną. Spowodowało to dalszy proces ciążenia jej ku Lublinowi¹⁴.

Po rozszerzeniu terytorium państwowego na południowy wschód Małopolska, w skład której wchodziło Lubelskie, stała się centralną dzielnicą Polski. Stąd też w znacznej mierze ziemia lubelska przestała mieć w obrębie państwa polskiego typowo peryferyjny charakter. Okoliczności te spowodowały wzrost znaczenia biegnących przez Lubelszczyznę dróg handlowych ze Śląska i państwa Zakonu Krzyżackiego na Ruś i nad Morze Czarne. Pozwoliło to rozwinąć się niektórym miastom z terenu Lubelskiego, obok Lublina, przede wszystkim Kazimierzowi i Wąwolnicy, które miały w związku z tym otrzymać wówczas prawo niemieckie. Z czasów przed unią z Litwą znana jest też lokacja Kraśnika, która nastąpiła w 1377 roku¹⁵.

Mimo korzystnych zmian w usytuowaniu Lubelskiego w monarchii Kazimierza Wielkiego barierą jej rozwoju gospodarczego pozostawał brak bezpieczeństwa zewnętrznego. O ile Wielkopolska, a także zachodnia Małopolska, przez większą część panowania tego monarchy mogły korzystać z dobrodziejstw pokoju, to Lubelszczyzna, a także obszary przyłączonej Rusi narażone były na powtarzające się

¹² T. Mencil, *Wstęp*, [w:] *Dzieje Lubelszczyzny*, t. I, s. 10.

¹³ J. Wyrozumski, dz. cyt., s. 326-327.

¹⁴ T. Mencil, *wstęp*, s. 10. Przyłączona przez Kazimierza Wielkiego Ruś Czerwona oprócz województw ruskiego i bełskiego obejmowała także Podole. R. Szczygieł, *Lokacje miast w Polsce XVI wieku*, Lublin 1989, s. 25-26.

¹⁵ K. Myśliński, *W państwie piastowskim*, s. 173.

najazdy Litwinów i Tatarów. Ich konsekwencją były nie tylko zniszczenia materialne, lecz również ubytek ludności¹⁶.

Dokuczliwe najazdy litewskie miały miejsce również za panowania Ludwika I Węgierskiego¹⁷. Nic więc dziwnego, że zarówno mieszczaństwo Lublina, jak i przede wszystkim możnowładztwo, od początku popierało myśl o unii Polski i Litwy, widząc w niej rozwiązanie wszystkich trudności i przeszkód na drodze rozwoju tej ziemi¹⁸. O pozyskanie zwolenników unii Polski i Litwy zabiegał również wielki książę litewski Jagiełło nadając jeszcze przed jej zawarciem kupcom lubelskim w roku 1383 przywilej swobodnego wstępu na teren swego państwa¹⁹.

2. Unia polsko-litewska katalizatorem postępu gospodarczego regionu lubelskiego

Zwarta w Krewie 14 sierpnia 1385 roku unia między Polską i Litwą została przyjęta na ogólnym zjeździe szlachty w Lublinie 2 lutego 1386 roku, kiedy to nastąpiło powitanie po raz pierwszy Jagiełły na polskiej ziemi i jego właściwa elekcja na króla Polski²⁰.

Po unii krewskiej ziemia lubelska stała się centrum rozległej monarchii polsko-litewskiej. Oba jej człony połączone były unią personalną lub przynajmniej sojuszem polityczno-wojskowym. Co prawda Wielkie Księstwo Litewskie terytorialnie znacznie przerastało ówczesną Polskę, ustępowało jej jednak pod względem potencjału demograficzno-gospodarczego i stanu zaawansowania w postępie cywilizacyjnym. Korzyści, jakie przyniosła Lubelszczyźnie unia Polski i Litwy spowodowały, iż dzielnica ta odegrała istotną rolę zarówno w genezie tej unii jak i w procesie dalszego jej umacniania i zacieśniania. Znane jest konsekwentne poparcie udzielane dynastii jagiellońskiej przez szlachtę lubelską. Nieprzypadkowo tutaj w Horodle na terenie późniejszego województwa bełskiego, na zjeździe Jagiełły i Witolda oraz panów polskich i litewskich w 1413 roku zawarto porozumienie, tzw. unię horodelską,

¹⁶ W styczniu i lutym 1341 roku miał miejsce najazd tatarski na Lublin i Lubelszczyznę. Łupieżczy najazd Tatarów powtórzył się w r. 1352. Jeszcze bardziej niszczycielski charakter miały najazdy litewskie, w trakcie których porywano ludność, aby osadzić ją na słabo zaludnionej Litwie. W toczonych walkach Lublin stawał się niekiedy punktem wyjścia dla akcji polskich. Stąd ruszyła latem 1351 r. wielka wyprawa polsko-węgierska pod wodzą Ludwika króla Węgier przeciwko Litwinom. J. Kłoczowski, dz. cyt., s. 47 i 49. J. Wyrozumski, dz. cyt., s. 326.

¹⁷ W końcu 1376 roku Litwini dokonali pustoszącego najazdu na ziemie polskie, spłądowali Lubelszczyznę i po przekroczeniu Sanu dotarli prawym brzegiem Wisły aż w okolice Tarnowa. Nie spotkawszy się z żadnym zorganizowanym odporem po uprowadzeniu tysięcy jeńców powrócili na Litwę. K. Baczkowski, *Dzieje Polski późnośredniowiecznej (1370-1506)*, *Wielka Historia Polski*, t. 3, Kraków 1999, s. 49.

¹⁸ Jednym z twórców unii ze strony polskiej był możnowładca z Lubelszczyzny, właściciel Kraśnika Dymitr z Goraja. K. Baczkowski, dz. cyt., s. 62 i 68.

¹⁹ K. Myśliński, *W monarchii jagiellońskiej*, [w:] *Dzieje Lubelszczyzny*, t. I, s. 215.

²⁰ K. Baczkowski, dz. cyt., s. 79. K. Myśliński, *Czasy walki o samorząd*, [w:] *Dzieje Lublina*, t. I, s. 79.

regulujące wzajemne stosunki między Polską i Litwą. Zapowiadano w nim również potrzebę podobnego typu zjazdów w przyszłości w Lublinie i Parczewie²¹. Nasilające się kontakty gospodarcze między Polską i Litwą, w których istotna rola przypadła Lubelszczyźnie (zwłaszcza kupiectwu lubelskiemu), stały się jednym z czynników prowadzących do rzeczywistego zespolenia się obu państw. Dokonało się to ostatecznie na mocy unii zwartej w Lublinie w 1569 roku.

Objęcie przez Jagiełłę tronu polskiego i chrystianizacja Litwy stały się przede wszystkim gwarancją bezpieczeństwa zewnętrznego Lubelszczyzny, czego uprzedni brak hamował wzrost ludności, utrudniał akcję osadniczą, rozwój miast i zagospodarowywanie nowych terenów²². Co prawda Polska południowo-wschodnia, a szczególnie Ruś Halicka, wystawiona była na powtarzające się od czasu do czasu najazdy Tatarów, to jednak w okresie do połowy XVII wieku (czyli od wybuchu powstania Chmielnickiego) nie docierały one do Lublina i ziem na północ od niego położonych²³.

Istotnie znaczenie dla rozwoju Lublina i Lubelszczyzny miały coraz żywsze, od czasu zwania unii w 1385 roku, kontakty handlowe z Wielkim Księstwem Litewskim. Ziemia lubelska stała się ogniwem pośredniczącym w wymianie handlowej między Litwą i Rusią z jednej strony a Krakowem, Poznaniem i Śląskiem z drugiej. W następnych stuleciach obserwuje się wyraźny skok rozwojowy Lubelszczyzny przejawiający się w postaci wzrostu zaludnienia, licznych nowych lokacji wsi i miast, awansu kulturalnego i politycznego. Lubelszczyzną interesują się, szczególnie w XV stuleciu, wybitne rody możnowładcze z Małopolski i Wielkopolski. Tereny między Wieprzem i Bugiem, niedawno do Polski przyłączone, były bowiem słabo zaludnione i gorzej zagospodarowywane; otwierało to perspektywę uzyskania tutaj nadań ziemskich i zdobycia pozycji politycznej²⁴.

Wyraźne przyspieszenie rozwoju gospodarczego Lubelszczyzny w wieku XV i XVI było w jeszcze większym stopniu następstwem wejścia Polski na tory gospodarki towarowo-pieniężnej, co ostatecznie dokonało się już w czasach jednoczenia państwa polskiego, a zwłaszcza za panowania Kazimierza Wielkiego. Tym niemniej nie sposób tego nie dostrzec, że unia z Litwą pogłębiła te pozytywne przemiany w życiu gospodarczym. Oprócz ożywienia wymiany handlowej istotna

²¹ K. Baczkowski, dz. cyt., s. 103 i 106.

²² Jak pustoszące były najazdy pogańskich Litwinów na Polskę świadczy fakt, że na żądanie panów polskich Jagiełło zobowiązał się w umowie zawartej w Krewie uwolnić wszystkich przebywających na Litwie jeńców polskich, K. Baczkowski, dz. cyt., s. 64.

²³ Dotkliwe szkody spowodował najazd tatarski z 1501 r., który był reakcją Turcji na wcześniejszą wyprawę wojsk polskich pod wodzą króla Jana Olbrachta do Mołdawii. Skutkiem najazdu tatarskiego było złupienie i spalenie wielu miast ziemi chełmskiej i bełskiej, jak Hrubieszowa i Krasnegostawu, a także ziemi lubelskiej: Kraśnika i Urzędowa. Dla zabezpieczenia się przed dalszymi napadami na linii Wieprza i Bugu rozbudowano w XVI wieku łańcuch obronnych, królewskich i prywatnych zamków: w Chełmie, Hrubieszowie, Horodle, a także w Szczepieszynie, Turobinie, Grabowcu i Krasnymstawie. K. Myśliński, *W monarchii jagiellońskiej*, s. 218.

²⁴ J. Duda, Z. Szymański, *Od centrum do peryferii. Gospodarka Lubelszczyzny*, s. 200.

rolę odegrało tu poczucie bezpieczeństwa zewnętrznego. Oddziało to w pierwszej kolejności na wzrost gęstości zaludnienia.

W nauce historycznej funkcjonuje teza sformułowana jeszcze przed II woją światową i podtrzymywana w badaniach powojennych, że w połowie XIV wieku Lubelszczyzna była nierównie słabiej zaludniona niż pozostałe ziemie polskie. Według obliczeń bazujących na rejestrach świętopietrza (to jest daniny płaconej na rzecz Stolicy Apostolskiej), kwestionowanych co prawda jako podstawa badawcza przez niektórych historyków, gęstość zaludnienia w archidiakonacie lubelskim wynosiła wtedy 2,0 osób na km², gdy na przykład w archidiakonacie sandomierskim 7,2, a w zawichojskim 4,1 osoby²⁵.

Cały obszar późniejszego województwa lubelskiego oraz ziemię chełmską i bełską dopiero od połowy XIV wieku objęła akcja osadnicza, nasilająca się stale i osiągająca szczyt w XV wieku. W rezultacie dopiero wówczas zostały zlikwidowane wielkie kompleksy leśne, zwłaszcza na północy. Dzięki temu tak w zakresie ilości osad, jak i liczby mieszkańców czy gęstości zaludnienia zmniejszył się ogromny dystans, który w czasach dawniejszych dzielił Lubelszczyznę od innych ziem polskich. Rozwój zaś osadnictwa wiejskiego, powstanie na surowym korzeniu nowych wsi i kolonizacja wewnętrzna we wsiach dawniej istniejących, stworzyły warunki do rozbudowy sieci miejskiej, która dopiero w XV wieku dużą ilością nowych punktów pokryła mapę osadniczą między Wisłą i Bugiem²⁶.

Akcji osadniczej towarzyszyło przenoszenie wsi funkcjonujących na prawie polskim, a w ziemi chełmskiej i bełskiej na prawie ruskim, na prawo niemieckie występujące tutaj w konkretnej formie prawa magdeburskiego, bądź średzkiego. Proces ten najwcześniej i najpełniej objął południową część Lubelskiego, najbardziej rozwiniętą gospodarczo w wiekach wcześniejszych. Znacznie później, bo dopiero za panowania Jagiełły zapoczątkowany został w ziemi łukowskiej, gdzie przywileje lokacyjne wystawiano jeszcze w XVI wieku, przy czym były to lokacje na surowym korzeniu, na gruntach uzyskiwanych przez trzebież lasów²⁷.

W Lubelskiem, a także w ziemi chełmskiej i bełskiej, z uwagi na późniejsze rozwinięcie akcji kolonizacyjnej w wielkim stylu i słabszą atrakcyjność tych terenów, w przywilejach lokacyjnych z reguły przyznawano sołtysowi znacznie większe uposażenie w ziemię niż gdzie indziej. Stąd też gospodarstwo sołtysie stanowiło tu najbardziej rzucający się w oczy akcent organizacyjny i gospodarczy ówczesnej wsi. Rozwijający się począwszy od XV wieku folwark szlachecki, w Lubelskiem, wolniej aniżeli na innych ziemiach Polski, powiększał swój areał gruntów obejmując tereny leżące w obrębie wsi, niewzięte uprzednio pod uprawę przez kmieci. Z tego względu rolę folwarku w Lubelskiem w okresie jego powstawania należy ocenić pozytywnie. Folwark obok gospodarstwa sołtysa i gospodarstw kmiecyh

²⁵ T. Ładogórski, *Studia nad zaludnieniem Polski XIV wieku*, Wrocław 1958, tablice.

²⁶ K. Myśliński, *W monarchii jagiellońskiej*, s. 187.

²⁷ Tamże, s. 193 i 199.

stał się czynnikiem powiększania areалу ziemi uprawnej, a tym samym wzrostu produkcji rolnej. Na Lubelszczyźnie zapewne dopiero w końcu XV wieku rozpoczął się żywszy ruch w kierunku wykupu sołectw przez właścicieli wsi i przejmowania gruntów sołtysich przez szlachtę folwarczną²⁸.

Prawne i materialne pogorszenie sytuacji chłopów przyniosły w początku XVI wieku uchwały sejmowe i decyzje królewskie. Już statut piotrkowski z 1496 roku ograniczał swobodę opuszczania wsi nie tylko przez użytkownika gospodarstwa, lecz także przez jego dzieci. W 1518 roku szlachta uzyskała pełną władzę sądową nad chłopami poddanymi, natomiast w 1520 roku, na mocy statutów bydgosko-toruńskich, w całej Koronie ustalono wymiar jednego dnia pańszczyzny obowiązujący gospodarstwo łanowe²⁹. W Lubelskiem to pogorszenie sytuacji materialnej chłopów następowało stosunkowo wolno. Na skutek rzadszego zaludnienia, zapas ziemi był tu ciągle duży, dlatego też rozwijający się folwark nie musiał w szerszym zakresie przejmować ziemi chłopskiej. Symptomy zmian na niekorzyść chłopów, w postaci np. wzrostu gospodarstw półłanowych, dają się zauważyć dopiero w XVI stuleciu³⁰.

Pewne opóźnienie w rozwoju gospodarczym Lubelszczyzny przejawiało się między innymi w tym, że proces przechodzenia istniejących tutaj osad targowych na prawo niemieckie, czy też całkiem nowe lokacje miejskie miały miejsce dopiero w końcu XIV wieku, a więc po unii z Litwą (jeśli pominąć wcześniejsze lokacje Lublina, Kazimierza, Wąwolnicy i Kraśnika). Pod względem rozwoju miast Lubelszczyzna znajdowała się zatem daleko w tyle za resztą Małopolski, nie mówiąc już o Wielkopolsce. Za przyczynę tego zjawiska należy uznać niską gęstość zaludnienia Lubelskiego³¹. Przejawiało się to w małej liczbie osiedli wiejskich, co nie stwarzało wystarczających warunków egzystencji dla miejskich skupisk ludności, dla których istnienie rynku lokalnego było niezbędne.

W początkach XV wieku w Lubelskiem miała miejsce fala lokacji miast. Prawa miejskie otrzymały wówczas takie miasta królewskie jak: Parczew – 1401 r., Łuków – 1403 r., Urzędów – 1405 r., a spośród miast prywatnych – Bełżyce i Kock w 1417 r., Wysokie – 1425 r., w późniejszym okresie Kurów – 1442 r., Opole i Biskupice w 1450 r. W przypadku Łukowa przywilej lokacyjny mówił o przeniesieniu z prawa polskiego na niemieckie, z czego można wysnuć wniosek, że przed tą datą stanowił on już osiedle typu miejskiego w prymitywniejszych formach

²⁸ Tamże, s. 202.

²⁹ J. Duda, R. Orłowski, *Gospodarka polska w dziejowym rozwoju Europy (do 1939 roku)*, Lublin 1999, s. 60. J. Skodlarski, *Zarys historii gospodarczej Polski*, Warszawa-Łódź 2000, s. 66.

³⁰ K. Myśliński, *W monarchii jagiellońskiej*, s. 204.

³¹ Na niską gęstość zaludnienia jako jedną z przyczyn opóźnienia w postępie cywilizacyjnym niektórych krajów wskazywano w myśli społecznej epoki Oświecenia. Pisał o tym przedstawiciel determinizmu geograficznego Charles Montesquieu (Monteskiusz), autor dzieła „O duchu praw”. H. Becker i H. E. Barnes, *Rozwój myśli społecznej od wiedzy ludowej do socjologii*, t. I, Warszawa 1964, s. 528-529 oraz t. II, Warszawa 1965, s. 114-115.

ustrojowych, zwanych – podobnie jak w warunkach wiejskich – prawem polskim. Prawdopodobnie analogicznie przedstawiała się sprawa w przypadku Parczewa i Urzędowa³².

Znacznie dłużej, bo aż w głąb wieku XVI, trwał proces lokacji miast na gruncie własności prywatnej. Np. w 1532 roku król Zygmunt Stary podpisał dokument zezwalający na lokację miasta Końskowola. W połowie XVI wieku liczba miast w ówczesnym województwie lubelskim wynosiła 36, z których równo połowa nie przekraczała 400 mieszkańców, a z drugiej części tylko 5 liczyło więcej niż 1000 mieszkańców³³.

Nieco wcześniej rozpoczął się proces lokacji miast na ziemi chełmskiej i bełskiej: Chełm – 1392 r., Krasnystaw i Szczebrzeszyn – 1394 r., Hrubieszów – 1400 r., Tyszowce – 1419 r., Grabowiec – 1447 r., Horodło w 1454 roku. W ziemi chełmskiej lokacje dokonywały się głównie na gruncie wielkiej własności królewskiej, w ziemi bełskiej – w ramach własności książąt mazowieckich, którzy dzierżyli tę ziemię jako lenno królów polskich. Lokacje późniejsze były tutaj dziełem wielkiej własności. Przy czym na czoło wysuwa się lokowana w drugiej połowie XV wieku grupa miast należących do biskupów chełmskich³⁴.

W oparciu o dane zawarte w dokumentach lokacyjnych i w innych źródłach można sformułować wniosek, że podstawą egzystencji powstających miast było własne rolnictwo mieszkańców, czym tłumaczy się duży przydział gruntów na potrzeby miasta i wymiar świadczeń z łanu. Ich funkcje czysto miejskie miały się dopiero z czasem rozwinąć. Z nich zaś na czoło wysuwało się rzemiosło, które z wolna nabierało znaczenia głównej podstawy egzystencji ludności miejskiej. W mniejszych miastach Lubelszczyzny, inaczej aniżeli w Lublinie, istotną rolę odgrywał też handel lokalny. Oddziaływanie wielkiego handlu w ich przypadku miało raczej charakter wtórny. Wyjątek stanowił Kazimierz nad Wisłą, który w XVI wieku stał się głównym portem rzeczny dla wywozu zboża z całego regionu. Pozostawało to w związku z upowszechnieniem się na Lubelszczyźnie, podobnie jak i w całej Polsce, gospodarki folwarczno-pańszczyźnianej nastawionej na eksport zboża. Niektóre spośród miast prywatnych kwitły jako ośrodki wielkiej własności ziemskiej³⁵.

Przyspieszony po unii z Litwą rozwój gospodarczy ziem położonych między środkową Wisłą i Wieprzem pozwolił na pełne usamodzielnienie się tej części terytorium Polski, czego wyrazem stało się powołanie w 1474 roku województwa lubelskiego. Objęło ono większość najdalej w tej części państwa wysuniętych ziem etnicznie polskich, a więc ziemię lubelską z powiatem urzędowskim oraz ziemię łukowską. W obręb województwa lubelskiego nie weszła ziemia chełmska z Chełmem, Krasnymstawem i Szczebrzeszynem, ani też ziemia bełska. W skład woje-

³² K. Myśliński, *W monarchii jagiellońskiej*, s. 207.

³³ Tamże, s. 207 i 210. *Dzieje Końskowoli* (red.) R. Szczygieł, Lublin 1988, s. 36.

³⁴ K. Myśliński, *W monarchii jagiellońskiej*, s. 210.

³⁵ Tamże, s. 213 i 216.

wództwa lubelskiego nie wchodziła również Biała/ obecnie Biała Podlaska/, aż do czasów rozbiorów pozostająca integralną częścią Wielkiego Księstwa Litewskiego. Województwo lubelskie stanowiło więc zwarty i jednolity obszar między Wisłą, Sanem, Wieprzem i Liwcem (lewobrzeżnym dopływem Bugu).

Powstanie województwa lubelskiego było wynikiem kilkunastowiecznego rozwoju tego terenu, a zarazem początkiem nowego okresu dziejów tego obszaru biorącego nazwę od swej siedziby. Jego utworzenie oznaczało zwieńczenie pierwszego etapu kształtowania się Lubelszczyzny jako regionu. Akt ten miał znaczenie przede wszystkim polityczne i sądowe, w nikłym stopniu administracyjne, gdyż I Rzeczpospolita nie miała prawidłowo zorganizowanej administracji terenowej niemal aż do końca swego istnienia. Odpowiednikiem nowego obszaru staje się nazwa Lubelskie będąca tożsama z województwem i regionem³⁶.

Pod względem powierzchni województwo lubelskie należało do większych. W drugiej połowie XVI wieku liczyło 10684 km², w tym powiat lubelski 6666 km², urzędowski 1929 i ziemia łukowska 2089. Na obszarze tym znajdowało się 915 miejscowości, w tym 879 wsi i 36 miast. Jeszcze w XV wieku prawie połowa ziemi w województwie pozostawała w ręku średniej szlachty. W późniejszych wiekach nastąpiło zmniejszenie się stanu posiadania drobnej i średniej szlachty na rzecz wielkich majątków szlacheckich i magnackich³⁷.

Pierwszym wojewodą lubelskim został Dobiesław Kmita z Wiśnicza, przedstawiciel wybitnego małopolskiego rodu Szreniawitów, uprzednio przez 10 lat pełniący funkcję kasztelana lubelskiego. Urząd wojewody lubelskiego szybko wyrósł na jedno z ważniejszych stanowisk w państwie, o które ubiegały się rody możnowładcze / Tarnowscy, a później Firlejowie/. Równolegle z tym rosła polityczna rola Lublina jako stolicy województwa³⁸.

Rozwój osadnictwa drogą lokacji wsi i miast pociągnął za sobą rozwój organizacji kościelnej, w postaci kreowania nowych parafii. Przełom w tym zakresie przyniosła pierwsza połowa XV wieku, a więc okres po zawarciu unii z Litwą. W archidiakonacie lubelskim sieć parafialna została wówczas niemal podwojona. Jest to jeszcze jeden dowód, że na ten czas przypada główne nasilenie akcji osadniczej w Lubelskiem. Była to specyfika Lubelszczyzny, gdyż w pozostałej części Małopolski w pierwszej połowie XV wieku nastąpiło zdecydowane zahamowanie obu procesów. W drugiej połowie XV wieku i w stuleciu następnym w Lubelskiem powstało już tylko 6 dalszych parafii, co potwierdza nie tylko fakt, że ta część kraju była już w zasadzie nasycona organizacją parafialną, lecz wskazuje również, że akcja tworzenia nowych osad była wówczas na tym terenie czymś dokonany³⁹.

³⁶ T. Mencil, *Wstęp*, s.10-11.

³⁷ Tamże, s. 11. S. Tworek, *W okresie odrodzenia i reformacji 1569-148*, [w:] *Dzieje Lubelszczyzny*, t. I, s. 243.

³⁸ K. Myśliński, *W monarchii jagiellońskiej*, s. 224-225.

³⁹ Tamże, s. 230-231.

Ośrodki parafialne stawały się wówczas głównymi centrami kultury. W nich rozwijało się szkolnictwo parafialne- jedyna podówczas forma kształcenia dzieci szlacheckich oraz młodzieży mieszczańskiej i chłopskiej, co nie pozostało bez wpływu na ogólny poziom kultury społeczeństwa.

Wiek XV i pierwsza połowa wieku XVI to okres kiedy uwaga społeczeństwa Lubelszczyzny skoncentrowana była na zagadnieniach gospodarczych, co pozwoliło w tej dziedzinie dorównać temu regionowi innym ziemiom polskim. Inaczej rzecz się miała w sferze kultury. Jej rozkwit przypadł tu dopiero na drugą połowę wieku XVI i pierwszą połowę XVII. Czasy wcześniejsze, niemal cała epoka jagiellońska, to jeszcze średniowiecze, elementy nowe, właściwe okresowi Odrodzenia, występują enigmatycznie i to w formach niedoskonałych⁴⁰. Tym niemniej i wówczas odnotować można godne uwagi osiągnięcia.

Na przełomie XV i XVI wieku żył i tworzył Biernat z Lublina, wychowanek lubelskiej szkoły parafialnej i Uniwersytetu Jagiellońskiego, pierwszy, który w literaturze polskiej zerwał z wszechwładną dotychczas łaciną i pisał po polsku. Zasłużył przez to na dawane mu niekiedy zaszczytne miano ojca polskiej literatury pięknej. W dziedzinie sztuk plastycznych najwybitniejszym osiągnięciem są freski zdobiące wnętrze kaplicy świętej Trójcy na zamku lubelskim, powstałe w początkach XV wieku i będące dziełem artystów ruskich, przejawem infiltracji sztuki ruskobizantyjskiej, a w szczególności tzw. szkoły halickiej, na ziemię polskie. Godnym uwagi przykładem architektury gotyckiej jest natomiast fundowany przez Tęczyńskich w drugiej połowie XV wieku kościół klasztoru kanoników regularnych w Kraśniku. Pierwszą zaś budowlą, która uległa zasadniczej przebudowie w nowym renesansowym stylu, był zamek lubelski. Miało to miejsce za panowania Zygmunta Starego w pierwszej połowie XVI wieku⁴¹.

3. Lublin jako ważne emporium handlowe

Unia z Litwą szczególnie korzystnie oddziaływała na rozwój Lublina. Jak już wyżej wzmiankowano jeszcze przed jej zawarciem Wielki Książę Jagiełło nadał kupcom lubelskim w roku 1383 przywilej swobodnego wstępu na teren Litwy. Stało się to udziałem innych miast polskich dopiero znacznie później. Już jako król Polski nadał Lublinowi w roku 1392 dwa ogromnej wagi przywileje: prawo składu zobowiązujące wszystkich kupców przejeżdżających przez to miasto do wystawiania na przeciąg 8 dni towary wiezione na sprzedaż oraz prawo odbywania wielkich, 16-dniowych jarmarków raz do roku w okresie Zielonych Świątek. W 1405 roku Jagiełło zwolnił kupców lubelskich od płacenia cel w całym państwie, zapewne

⁴⁰ Tamże, s. 234.

⁴¹ H. Gawarecki, *Kultura artystyczna miasta w okresie renesansu*, [w:] *Dzieje Lublina*, t. I, s.113. J. Lewański, *Literatura, teatr, muzyka, sztuki plastyczne*, [w:] *Dzieje Lublina*, t. I, s. 160-162. E. Zielińska, *Kultura intelektualna kanoników regularnych z klasztoru w Kraśniku w latach 1469-1563*, Lublin 2002, s. 27.

także na terenie W. Ks. Litewskiego. Późniejsze zarządzenia tego monarchy regulowały trasę kupców lwowskich w drodze na Litwę. Mieli oni tam jeździć nie przez Wołyń, jak dotychczas, lecz przez Lublin⁴².

Centralne położenie Lubelszczyzny w ramach monarchii polsko-litewskiej uczyniło z Lublina bardzo ważny ośrodek handlu międzynarodowego. Obok starej, średniowiecznej drogi „ruskiej”, biegnącej od Kijowa i Grodów Czerwieńskich na zachód przez południową Lubelszczyznę (Kraśnik) do Zawichostu i Krakowa, która w XV wieku wyraźnie utraciła na znaczeniu, na czoło wysunęła się droga biegnąca ze Lwowa, ówczesnego centrum handlu wschodniego, przez Hrubieszów, Krasnystaw, Lublin, Kazimierz, Zwoleń do Radomia, skąd dalej albo do Wrocławia, albo do Poznania. Jej rozkwit przypadł na wiek XV, co spowodowało, że Kazimierz Jagiellończyk nadał jej charakter drogi otwartej dla wszystkich kupców jadących na Ruś i z powrotem. Oznaczało to w praktyce swobodniejszy dostęp do Rusi dla kupców obcych, zwłaszcza śląskich⁴³. Przez Lublin prowadziła też najkrótsza droga z Krakowa – stolicy Królestwa Polskiego do Wilna – stolicy Wielkiego Księstwa Litewskiego, którą przemierzali nie tylko królowie polscy i kniaziowie litewscy, lecz również kupcy. Szlak ten decydował o pozycji handlowej Lublina. W pierwszej połowie XVI wieku nasiliły się też obroty handlowe mieszczan lubelskich na szlaku wiślanym (kontakt z Gdańskiem i Elblągiem)⁴⁴.

Z racji krzyżowania się w Lublinie dróg handlowych główna masa towarowa kierowana z Polski na ziemie litewsko-ruskie przechodziła przez to miasto. Do Lublina trafiała także większość towarów litewskich. Co prawda w końcu XIV wieku pojawiła się też droga wiodąca przez Poznań i Warszawę na Litwę, tym niemniej lubelska bardzo długo zachowywała większe znaczenie. Wiodące przez Lubelszczyznę i Lublin szlaki handlowe swym zasięgiem obejmowały nie tylko wymianę między Polską i Litwą, lecz także daleki tranzyt z zachodniej Europy na wschód. W związku z tym w niektórych miastach Lubelszczyzny z Lublinem na czele wykształciła się instytucja jarmarków na których spotykali się kupcy z różnych krajów. To właśnie jarmarki uczyniły z Lublina sławne z wymiany handlowej w całej Europie emporium⁴⁵.

Rola jarmarków lubelskich wzrosła począwszy od połowy XV wieku, kiedy to Kazimierz Jagiellończyk na mocy przywileju z roku 1448 zwiększył ich ilość do czterech w ciągu roku (dwóch 16-dniowych i dwóch 8-dniowych). Na jarmarki lubelskie przybywali, oprócz kupców krajowych z Krakowa, Poznania, Lwowa, Gdańska, także kupcy z zachodu i południa Europy: Anglicy, Francuzi, Włosi, Węgrzy i Grecy. Przybywali również kupcy moskiewscy i z Bliskiego Wschodu:

⁴² J. Duda, Z. Szymański, *Od centrum do peryferii. Gospodarka Lubelszczyzny...*, s. 201.

⁴³ K. Myśliński, *Lublin a handel Wrocławia z Rusią w XIV i XV wieku*, „Rocznik Lubelski”, t. III, 1960, s. 15.

⁴⁴ R. Szczygieł, *Konflikty społeczne w Lublinie w pierwszej połowie XVI wieku*, Warszawa 1977, s. 20.

⁴⁵ J. Kłoczowski, dz. cyt., s. 55-56. K. Myśliński, *W monarchii jagiellońskiej*, s. 215-216.

Tatarzy, Ormianie, Turcy, Arabowie, Persowie i inni. Na sprzedaż przywożono tu: sukna krajowe, płótna znad Renu, z Flandrii i Francji, wyroby rękodzielnicze z Niemiec, Włoch, Francji (zwłaszcza materie jedwabne i aksamity), kobierce z Persji i Turcji, korzenie i farby ze Wschodu, futra różnych gatunków z Litwy, wina z Węgier, Wołoszczyzny, Hiszpanii, Cypru, sól z Rusi i Wieliczki, w znacznych ilościach spędzano z Podola i Wołoszczyzny woły. Zdarzało się dosyć często, że kupcy przybywający na jarmarki osiedlali się w Lublinie zakładając warsztaty przemysłowe i handlowe w postaci sklepów, jatek, młynów i kuźni⁴⁶.

W związku z rozwojem handlu dalekiego zasięgu rozwinęły się także mniejsze miasta Lubelszczyzny, np. – jak już wspomniano – Kazimierz nad Wisłą. W przypadku mniejszych miast oddziaływanie wielkiego handlu miało charakter wtórny. Nastawiały się one raczej na rozwój rzemiosła i handel lokalny. Inaczej natomiast kształtowała się sytuacja Lublina. Jako miasto królewskie, o korzystnym położeniu, szybko włączyło się w orbitę wymiany międzynarodowej, w wyniku tego ta dziedzina gospodarki stała się katalizatorem rozwoju miasta. Wielki handel dominował w Lublinie nad masą drobniejszych kupców, którzy obsługiwali rynek lokalny, najbliższą okolicę; oddziaływał także na mniejsze miasta Lubelskiego. Rzemiosło lubelskie pełniło w głównej mierze funkcje usługowe w stosunku do wielkiego handlu i jego form, takich jak np. jarmarki. Funkcje produkcyjne rzemiosła lubelskiego ustępowały w tym stanie rzeczy na plan dalszy⁴⁷.

Z ukazanych wyżej rezultatów badań nasuwa się nieodparcie wniosek, że pomyslny rozwój Lublina w czasach jagiellońskich nosił wyraźnie piętno jednostronności. Wolno sądzić, że było to rezultatem niskiej jeszcze gęstości zaludnienia Lubelskiego. Mimo wzrostu zamożności mieszkańców tej części ziem polskich, rynek lokalny był tu mało pojemny, nie stwarzał więc dostatecznie dużych możliwości zbytu dla wyrobów rzemiosła. Niedorozwój rzemiosła i przewaga handlu w gospodarce miasta znajdowały odbicie w strukturze obrotów handlowych dokonywanych podczas jarmarków lubelskich: przeważał eksport surowców i półproduktów w zamian za dostarczane tu wyroby rzemiosła i produkty luksusowe. W jakiejś mierze przypominało to strukturę handlu zagranicznego dokonującego się za pośrednictwem Gdańska między Polską a krajami Zachodu będącą wyrazem rolniczego charakteru ziem polskich. Ujemne skutki tak ukształtowanej gospodarki miasta Lublina miały się w całej pełni ujawnić po zniszczeniach wojennych połowy XVII wieku.

Wzrost roli Lublina jako centrum handlowego wpływał na proces bogacenia się ludzi związanych z tą sferą gospodarki, umacniał ich pozycję we władzach miasta. Do najzamożniejszych obywateli Lublina należeli kupcy. Odgrywali oni w jego życiu wybitną rolę, w pierwszej połowie XVI wieku spośród nich rekru-

⁴⁶ S. Tworek, *Rozkwit miasta. Renesans*, [w:] *Dzieje Lublina*, t. I, s. 82-83. Por. również R. Rybarski, *Handel i polityka handlowa Polski w XVI wieku*, t. I, Poznań 1928, s. 201.

⁴⁷ K. Myśliński, *W monarchii jagiellońskiej*, s. 216.

towała się większość rajców i ławników. Podobną rolę odgrywali ludzie, których można zaliczyć do grupy finansistów. Podstawą ich bogactwa były nie tylko operacje finansowe, lecz również, choć w mniejszym stopniu, handel i działalność w innych sferach gospodarki. Ze względu na wielokierunkowość działania zawodowego najbogatszych mieszczan lubelskich, ich podział na kupców i finansistów ma raczej charakter umowny. Najbogatsi przedstawiciele obydwu grup udzielali się tak w zakresie handlu jak i działalności bankierskiej. Przedmiotem ich zainteresowania były także transakcje nieruchomościami, dzierżawa czynszów oraz dzierżawa ziemi. Bardzo ważne ogniwo w rozwijającej się intensywnie wymianie handlowej stanowili również furmani, których siedziby skoncentrowane były głównie na Przedmieściu Krakowskim. Ze względu na częste wyjazdy, jak i stosunkowo mały majątek, grupa ta w małym stopniu uczestniczyła w życiu wewnętrznym miasta⁴⁸.

Obraz struktury zawodowej ludności Lublina w pierwszych dziesięcioleciach XVI wieku ilustrują dane zawarte w rejestrze podatkowym z 1524 roku zachowanym w księdze rachunkowej miasta. Objęto nim wszystkie głowy rodzin. Z danych tego rejestru wynika, że czynny udział w obrotach jarmarcznych brali nie tylko kupcy i kramarze, furmani i finansisci, lecz również w pewnym sensie służba miejska. W sumie stanowili oni 40,4% ogółu podatników. Z obsługą jarmarków związani byli również rzemieślnicy, najliczniejsza procentowo grupa uwzględnionych w rejestrze, reprezentująca 47,3% ogółu odnotowanych mieszczan⁴⁹.

Pomyślny rozwój gospodarczy oddziaływał na wzrost liczby mieszkańców miasta Lublina. W oparciu o wymieniony rejestr podatkowy z 1524 roku populację Lublina szacuje się na około 4200-4250 mieszkańców, na połowę zaś XVI stulecia na ponad 5500 osób. Plasowało to Lublin w grupie średnich miast europejskich (miast liczących od 2 do 10 tys. mieszkańców)⁵⁰. Dalszy dynamiczny wzrost ludności Lublina miał miejsce w drugiej połowie XVI i w pierwszej połowie XVII wieku, na który to okres przypada apogeum roli Lubelszczyzny w gospodarce i kulturze przedrozbiorowej Rzeczypospolitej, a właściwie w całej dotychczasowej historii Polski.

4. Przyspieszenie rozwoju Lubelszczyzny po unii lubelskiej 1569 roku

Nasilające się kontakty gospodarcze między Polską i Litwą, w których istotna rola przypadła Lubelszczyźnie (zwłaszcza kupiectwu lubelskiemu), stały się jednym z czynników prowadzących do rzeczywistego zespolenia obu państw; ostatecznie dokonało się to na mocy unii zawartej w Lublinie w 1569 roku. Z punktu

⁴⁸ R. Szczygieł, *Konflikty społeczne w Lublinie ...*, s. 20-21.

⁴⁹ Tamże, s. 18.

⁵⁰ Tamże, s. 13-16.

widzenia przyszłego rozwoju Lubelszczyzny największe znaczenie miały te postanowienia, które odrywały od Wielkiego Księstwa Litewskiego i przyłączały do Korony Podlasie i Wołyń, a także województwa braclawskie i kijowskie⁵¹. Dwie pierwsze ziemie graniczyły z Lubelszczyzną i związane były z nią od dawna wspólnymi interesami. Stwarzało to dla niej nowe perspektywy rozwojowe. Otwierała się bowiem możliwość ekspansji gospodarczej i ludnościowej, w której wzięła udział szlachta, mieszczenie i chłopci.

W okresie po unii lubelskiej nasiliły się także procesy upodabniające pod względem gospodarczym ziemie wchodzące w skład współczesnej Lubelszczyzny. Jeszcze w połowie XVI wieku w tym zakresie zachodziły między nimi istotne różnice. Na terenie województwa lubelskiego i ziemi chełmskiej w drugiej połowie XVI wieku we wszystkich kategoriach dóbr dominował folwark pańszczyźniany. Stał się on ośrodkiem produkcji zbożowej i poważnym eksporterem płodów rolnych. Związane z woj. lubelskim części woj. bełskiego dopiero w początkach XVII wieku stały się znacznymi ośrodkami produkcji zbożowej wraz z rozwojem na nich folwarków pańszczyźnianych. Najpóźniej rozwój folwarków nastąpił na terenach powiatu brzesko-litewskiego, wchodzącego w skład W. Ks. Litewskiego, ale wyraźnie ciągnącego ku Lubelskiemu. W drugiej połowie XVI wieku tereny te przechodziły w wyniku tzw. reformy włócznej Zygmunta Augusta z 1557 roku z systemu czynszowego na folwarczno-pańszczyźniany. Dostarczały one w tym okresie znacznej ilości płodów leśnych, zwłaszcza drzewa, popiołu, potażu i smoły. Także miasta i miasteczka na terenach dzisiejszej Lubelszczyzny różniły się między sobą. O ile na obszarze woj. lubelskiego i ziemi chełmskiej miały one charakter rzemieślniczo-rolniczy i kupiecki, o tyle na terenach powiatu brzesko-litewskiego – charakter rolniczo-rzemieślniczy. Również w miastach woj. bełskiego rzemiosło było słabiej rozwinięte⁵².

Ziemie położone między środkową Wisłą i Bugiem były również zróżnicowane pod względem narodowościowym i wyznaniowym. W województwie bełskim podstawowy trzon ludności miejskiej stanowiła ludność polska i ukraińska. Dużymi skupiskami ludności ukraińskiej były tu Horodło i Tyszowce. Pod względem wyznaniowym była ona prawosławna. We wszystkich miastach i miasteczkach Lubelszczyzny stosunkowo dużą grupę tworzyła ludność żydowska⁵³. Inne grupy narodowościowe nie odgrywały większej roli. Z danych za lata 1583-1650 wynika, że wśród mieszkańców Lublina było 184 Niemców, 145 Włochów, 50 Węgrów, 68 Szkotów (osiadłych i przebywających czasowo), 30 Francuzów i 22 Ormian⁵⁴.

Czynnikami różnicującym poszczególne ziemie Lubelszczyzny, mającym istotny wpływ na opłacalność produkcji rolnej, były warunki naturalne. Bliskość

⁵¹ S. Grzybowski, *Dzieje Polski i Litwy (1506-1648)*, *Wielka Historia Polski*, t. 4, Kraków 2000, s. 143.

⁵² S. Tworek, *W okresie Odrodzenia i reformacji 1569-1648*, s. 243.

⁵³ Tamże, s. 243-244.

⁵⁴ R. Szewczyk, *Ludność Lublina (1583-1650)*, Lublin 1947, s. 38, 54, 59, 87, 97, 101.

splawnych rzek (Wisła, Wieprz, Bug) i szereg mniejszych rzeczek powodowała, iż w ich pobliżu, z uwagi na kilkakrotnie tańszy transport wodny, brano pod uprawę folwarczną gleby lżejsze, mniej urodzajne. Rzeki splawne odegrały więc olbrzymią rolę w intensyfikacji gospodarczej obszarów położonych w ich pobliżu. Płody rolne dowożono do nich często z odległych obszarów, np. do Kazimierza Dolnego dowożono zboże i popiół aż z ziemi chełmskiej⁵⁵. Obok Kazimierza Dolnego drugim głównym portem eksportu zboża z Lubelszczyzny była położona również nad Wisłą Sężyca.

Na terenie Lubelskiego występowały trzy kategorie własności ziemskiej: królewska, duchowna i szlachecka. Dobra królewskie, czyli królewszczyny, stanowiły tu szczególnie duży odsetek, o wiele większy aniżeli w innych województwach małopolskich. Nie były one zarządzane bezpośrednio przez monarchów i skarb państwa, lecz były dobrami zastawnymi, dzierżawnymi lub dożywotnymi. Pod względem administracyjnym dzieliły się na 5 starostw, to jest: lubelskie, kazimierskie, urzędowskie, parczewskie i łukowskie. W pierwszej połowie XVII wieku w dobrach królewskich powiatu lubelskiego było 5 miast i 44 wsie, w powiecie urzędowskim 1 miasto i 2 wsie, w łukowskim 2 miasta i 38 wsi. W ziemi chełmskiej było również 5 starostw. W sumie na terenie województwa lubelskiego i ziemi chełmskiej królewszczyny obejmowały 14 miast i 186 wsi⁵⁶.

Dobra duchowne w Lubelskiem były mniej liczne. Posiadały je klasztory i kościoły lubelskie oraz pozalubelskie. Największym posiadaczem było lubelskie kolegium jezuitów do którego należał Chodel, 4 wsie pełne i 1 część wsi. Z dóbr należących do instytucji duchownych spoza Lubelszczyzny największe były w posiadaniu krakowskiego kolegium jezuitów (tzw. włość żyżyńska licząca 7 wsi) oraz opactwa cystersów z Koprzywnicy (5 wsi)⁵⁷.

Najliczniejsze na Lubelszczyźnie były dobra szlacheckie. Pod względem wielkości były one bardzo zróżnicowane. Można je podzielić na: a.) wielką własność (od 10 wsi wzwyż), b.) dobra zamożnej szlachty (5-10 wsi), c.) średniozamożnej (1-5 wsi), d.) szlachty ubogiej, w tym siedzącej na części wsi „częstkowej” i zagrodowej. W pierwszych dziesięcioleciach XVII wieku wielka własność zajmowała poważną część woj. lubelskiego, choć słabiej była tu reprezentowana w porównaniu z woj. krakowskim, czy ziemią chełmską. Do Firlejów należało 5 miast, 35 całych wsi i 10

⁵⁵ A. Chruszczewski, *Kupcy zbożowi i handel zbożem w Kazimierzu Dolnym w drugiej połowie XVI wieku*, „Roczniki Humanistyczne KUL”, t. VI, 1958, z. 5, s. 88.

⁵⁶ J. R. Szaflik, *Wieś lubelska w połowie XVII wieku. Problem zniszczeń wojennych i odbudowy*, *Lublin* 1963, s. 16 i n. Wsie królewskie w woj. lubelskim obejmowały ponad 10% ogólnej liczby wsi tego województwa, w powiecie chełmskim 32% ogółu, a w krasnostawskim 13%. Dla przykładu warto podać, że Mikołaj Firlej władał 7 wsiami wchodzącymi do starostwa lubelskiego, a Andrzej Firlej 5 wsiami starostwa kazimierskiego. Wsie starostwa parczewskiego trzymali w swym ręku Daniłowiczowie, urzędowskiego Rzeczycy, a łukowskiego pozostawiali w ręku Erazma Domaszewskiego, S. Tworek, *W okresie Odrodzenia i reformacji 1569-1648*, s. 247.

⁵⁷ J. R. Szaflik, *Wieś lubelska w pierwszej połowie XVII wieku*, „Rocznik lubelski”, t. III, 1960, s. 111 i n.

części wsi. Jan Tęczyński, wojewoda krakowski, miał tu 2 miasta i 21 wsi. Na terenie woj. lubelskiego znajdowała się część Ordynacji Zamojskiej – 2 miasta, 19 wsi i 6 części wsi. Janusz Pasławski, wojewoda wołyński, posiadał 2 miasta i przeszło 20 wsi, Zbigniew Gorajski, późniejszy kasztelan chełmski ponad 10 wsi, a Paweł Orzechowski 2 miasta, 11 wsi pełnych i tyleż samo częściowych⁵⁸.

Zamożna, bogata szlachta reprezentowana była przez 14 właścicieli. Podobnie jak wielka własność rozlokowana była w powiatach lubelskim i urzędowskim. Szlachta średniozamożna występowała w woj. lubelskim nadzwyczaj rzadko. Ta kategoria szlachty ulegała procesowi rozwarstwienia. Jedni przeobrazili się w szlachtę bogatą, inni spadali do grupy szlachty ubogiej i częstkowej. Szlachta częstkowa i zagrodowa stanowiła najliczniejszą część stanu szlacheckiego. W pierwszej połowie XVII wieku wsi szlachty częstkowej było w powiecie lubelskim i urzędowskim 78, w łukowskim 39. oprócz tego było tu 19 wsi, których właścicielami była zarówno szlachta częstkowa jak i zagrodowa. Największym skupiskiem szlachty zagrodowej była ziemia łukowska. W 1620 roku było tu 118 wsi szlachty zagrodowej. Duże jej skupiska były też w powiecie lubelskim w okolicach Parczewa, Bełżyc, Lublina i Wąwolnicy⁵⁹.

Wyjątkowe miejsce na obszarze dzisiejszej Lubelszczyzny zajmowała Ordynacja Zamojska, której kolebką były tereny leżące w granicach dawnej Rusi Czerwonej. U genezy Ordynacji Zamojskiej leżała celowa dążność Jana Zamoyskiego, kanclerza i hetmana wielkiego koronnego do zbudowania zasobnego majątku, który gwarantowałby jemu i rodzinie pierwszorzędne stanowisko w państwie. Jan Zamoyski za swe zasługi dla Rzeczypospolitej był hojnie wynagradzany w postaci przyznawanych mu w użytkowanie królewszczyzn, przynoszących poważne dochody. Majątek własny powiększał nabywając dobra ziemskie w dużej mierze od najbliższych sąsiadów, częstokroć nie przebierając przy tym w środkach. Do powiększenia majątku Zamoyskiego przyczyniły się także jego czterokrotne bogate ożenki i korzystne koligacje⁶⁰.

Pozwolenie na założenie Ordynacji otrzymał Zamoyski w r. 1589 na sejmie walnym w Warszawie. Ordynacja Zamojska zaś, tworząca jedność terytorialną, zatwierdzona została przez sejm w r. 1590. W chwili śmierci jej założyciela, to jest

⁵⁸ Tamże, s. 114.

⁵⁹ S. Tworek, *W okresie Odrodzenia i reformacji 1569-1648*, s. 248-249. Życie szlachty zagrodowej pod względem materialnym mało różniło się od sytuacji chłopów. Pracowała ona na roli, z trudem nieraz zdobywając środki do życia. Różnica między nimi polegała czasem jedynie na urodzeniu. W omawianym okresie w powiatach lubelskim i urzędowskim gospodarstwa szlachty zagrodowej były częstokroć wykupowane przez przedstawicieli wielkiej własności szlacheckiej. Tamże, s. 249.

⁶⁰ R. Orłowski, *Powstanie i rozwój Ordynacji Zamojskiej*, [w:] R. Orłowski, *Szkice z dziejów Ordynacji Zamojskiej w XVIII wieku*, Zamość 2011, s. 23. Aleksander Tarnawski, autor monografii o działalności gospodarczej Jana Zamoyskiego, przyznawał, że zapobiegliwość tego magnata w gromadzeniu majątku „graniczyła poniekąd z chciwością”. A. Tarnawski, *Działalność gospodarcza Jana Zamoyskiego Kanclerza i Hetmana Wielkiego koronnego (1572-1605)*, Lwów 1935, s. 44.

w r. 1605 obejmowała ona obszar 3830,2 km², na którym leżało 6 miast i 149 wsi⁶¹. W okresie późniejszym, to znaczy do końca istnienia Rzeczypospolitej, nastąpił nieznaczny wzrost posiadłości Ordynacji Zamojskiej przy wzmożonej rozbudowie gospodarczej dóbr i osadnictwa. W drugiej połowie XVIII wieku na obszarze Ordynacji znajdowało się 10 miast i 196 wsi⁶².

Analogicznie jak na całej Lubelszczyźnie w dobrach Ordynacji Zamojskiej rozwijała się gospodarka folwarczno-pańszczyźniana nastawiona na eksport zboża, zwłaszcza zbóż chlebowych (żyta i pszenicy). Spławiono je drogą wodną do Gdańska, gdzie było ono sprzedawane kupcom zagranicznym i wywożone do Europy Zachodniej, głównie do Niderlandów. Spośród wielkiej własności na Lubelszczyźnie Zamoyscy mieli największy udział w globalnym wywozie zbóż przewyższając o 1,5 razy Firlejów, Ossolińskich i Tarłów. Głównymi ośrodkami handlu zbożowego w Ordynacji były porty rzeczne w Krzeszowie nad Sanem i Bliskowicach nad Wisłą, zasobne we własną flotyllę i magazyny zbożowe. Zamoyscy korzystali także z usług portu w Kazimierzu Dolnym (posiadali tam własny spichlerz na zboże) oraz Dubienki nad Bugiem. Wzorem ówczesnych magnatów ściągali do swoich portów zboże z najbardziej odległych dóbr na Ukrainie. Z usług statków rzecznych Ordynacji korzystała także szlachta lubelska oraz przedstawiciele szlachty posiadający swe dobra na Ukrainie⁶³.

Unia lubelska 1569 roku przyniosła znaczące korzyści nie tylko możnowładztwu i szlachcie Lubelskiego, Bełskiego i Chełmszczyzny otwierając przed nimi perspektywę powiększenia majątków, a nawet tworzenia latyfundiów. Wydarzenie to stało się także impulsem aktywizacji miast i zajęć miejskich. Po roku 1569 powstają na obszarze dzisiejszej Lubelszczyzny, zwłaszcza w ziemi chełmskiej i bełskiej, liczne nowe miasta, których orientacja handlowa kierowała się głównie na Wołyn i Kijowszczyznę. W koniunkturze stworzonej w wyniku przyłączenia tych ziem do Korony tkwi odpowiedź na pytanie o przyczyny tej spóźnionej fali lokacji miejskich.

W latach 1569-1642 na terenie województwa lubelskiego, ziemi chełmskiej i województwa bełskiego prawa miejskie uzyskało 17 miejscowości. Większość nowych lokacji to miasta małe o charakterze na poły rolniczym. Pełniły one rolę niewielkich ośrodków rynku lokalnego, ale podstawę utrzymania mieszkańców

⁶¹ R. Orłowski, *Powstanie i rozwój Ordynacji Zamojskiej*, s. 26.

⁶² R. Orłowski, *Położenie i walka klasowa chłopów w Ordynacji Zamojskiej w drugiej połowie XVIII wieku*, Lublin 1963, s. 61. W okresie przedrozbiorowym dobra Ordynacji Zamojskiej usytuowane były z racji ówczesnego podziału administracyjnego w następujący sposób. W województwie lubelskim, w powiecie urzędowskim znajdowały się 3 miasta (Goraj, Janów, Kraśnik) i 32 wsie, w ziemi chełmskiej, w powiecie krasnostawskim 3 miasta (Zamość, Szczepieszyn, Turobin) i 67 wsi. W województwie bełskim, w powiecie grabowieckim były 2 miasta (Józefów i Tomaszów) oraz 24 wsie. W ziemi przemyskiej leżały 2 miasta (Krzeszów, Tarnogród) i 39 wsi. R. Orłowski, *Miejsce Zamościa i okolic w gospodarce Lubelszczyzny w XVII i XVIII stuleciu*, [w:] R. Orłowski, *Szkice z dziejów Ordynacji Zamojskiej ...*, s. 14.

⁶³ Tamże, s. 9-10.

stanowiła uprawa roli, a rzemiosło lub handel były zajęciami ubocznymi, lub co najwyżej były prowadzone przez niewielką grupę ludności⁶⁴.

Spśród nowopowstałych miast szczególną rolę odgrywał Zamość lokowany w 1580 roku przez Jana Zamoyskiego. Miasto to stało się niebawem głównym ośrodkiem wielkiego kompleksu dóbr – latyfundium Zamoyskich, potężna twierdza, ważnym centrum kultury i nauki. W tym wieloetnicznym skupisku ludności rozwijało się także rzemiosło i kwitł handel, zwłaszcza towarami wschodnimi. W końcu XVI i w początkach XVII stulecia efekty prosperity gospodarczej Lubelskiego widoczne były również w Kazimierzu Dolnym, będącym głównym portem wywozowym w kierunku Gdańska dla płodów rolnych środkowej i północnej Lubelszczyzny. Tamtejsi kupcy dysponowali znaczną flotyllą handlową. Własne statki mieli także kupcy w przystani rzecznej w Puławach⁶⁵.

Pomyślnie rozwijały się również inne miasta województwa lubelskiego. Dowodem rosnącej zamożności miast Lubelszczyzny było wyposażenie ich w różnego rodzaju urządzenia „przemysłowe” i komunalne. Parczew w 1570 roku posiadał wagę i postrzygalinię sukna, łaźnię, 4 młyny i 3 folusze. W początkach XVII wieku w Łukowie była cegielnia. W Kraśniku w 1596 r. oddano do użytku sieć wodociagową. W 1631 r. było tu 6 młynów i 7 słodowni, a w latach 1559-1563 4 piece wapienne. Mieszczanie kraśniccy skupowali od okolicznych chłopów i szlachty zboże i spławiali je do Gdańska wykorzystując w tym celu własne statki cumujące w Rachowie nad Wisłą⁶⁶.

Na czasy po unii lubelskiej przypada również prężny rozwój Lublina, widoczny jeszcze w początkach XVII wieku, czego ewidentnym wyrazem był gwałtowny wzrost liczby mieszkańców. Jeśli w r. 1598 mieszkało w Lublinie ok. 8 tys. ludności, to w 1614 r. populacja tego miasta zwiększyła się do 11 300 osób⁶⁷. Obok odwiedzanych przez kupców krajowych i zagranicznych jarmarków, miasto znane było również ze swych urządzeń „przemysłowych”. Jeszcze w roku 1527 wybudowano nad rzeką Bystrzycą belch i szlifiernię, w roku 1531 wodociąg. W r. 1538 Jan Fajfer otrzymał przywilej królewski na wybudowanie papierni. Młyn papierny

⁶⁴ S. Tworek, *W okresie Odrodzenia i reformacji 1569-1648*, s. 263.

⁶⁵ R. Orłowski, *Miejsce Zamościa i okolic w gospodarce Lubelszczyzny ...*, s. 10 i 12. Począwszy od drugiej połowy XVI wieku wzrasta znaczenie w dalekosiężnej wymianie handlowej Lublina w kierunku Radomia, a dalej Wielkopolski i Śląska traktu wodącego przez Kurów, Końskowolę i Puławę. Te ostatnie, wraz z Włostowicami, wyrastają wówczas na znaczny port na Wiśle, funkcjonujący przy przecięciu szlaku lądowego z drogą wodną. *Dzieje Końskowoli*, s. 47.

⁶⁶ S. Tworek, *W okresie Odrodzenia i reformacji 1569-1648*, s. 270-272.

⁶⁷ R. Orłowski, *Blaski i cienie Lubelszczyzny w XVII i XVIII wieku*, [w:] *Lubelszczyzna w tysiącleciu Polski*, Lublin 1966, s. 57. Podana przez Aleksandra Bocheńskiego informacja, że Lublin około 1600 roku miał 40 tys. mieszkańców – podczas gdy Kraków 28 tys., a Warszawa i Poznań po 20 tys. jest nieudokumentowana źródłowo aby uznać ją za wiarygodną. A. Bocheński, *Wędrówki po dziejach przemysłu polskiego*, Warszawa 1966, s. 122.

nad Bystrzycą wyposażony był w 4 koła wodne poruszające stępy i uznawany był w początkach XVII wieku jako jeden z dziwów miasta⁶⁸.

Znaczącą rolę odgrywało w mieście rzemiosło, powstawały coraz nowe i prosperowały stare cechy. Już w połowie XVI wieku w Lublinie było około 58 rodzajów rzemiosł. Wśród rzemieślników najwięcej było rzeźników, piekarzy, szewców, garnarzy. Rozpowszechniony był także wyrób piwa i wódek. Wśród rzemieślników i wytwórców piwa dość znaczny odsetek stanowili Żydzi. Jednakże to nie rzemiosło, lecz dokonywane na terenie Lublina transakcje handlowe decydowały, podobnie jak w wieku XV i w pierwszej połowie XVI, o randze gospodarczej tego miasta w Rzeczypospolitej Obojga Narodów. Miasto było, ze względu na odbywające się tu jarmarki, w dalszym ciągu poważnym centrum handlu międzynarodowego, spełniało też istotną rolę w handlu krajowym z innymi miastami, a także w handlu lokalnym, jako ośrodek wymiany płodów rolnych z okolicznych ziem. Wielkością dokonywanych obrotów handlowych Lublin przewyższał, prawdopodobnie, znacznie Lwów. Wyprzedzał też Lwów w ogólnym bilansie wymiany handlowej z Krakowem; z ówczesną stolicą państwa utrzymywał szczególnie ożywione kontakty gospodarcze⁶⁹.

Rosnąca zamożność Lublina umacniała pozycję tego miasta tak w samym regionie, jak i w ramach całego państwa. Stawała się też poważnym atutem w ręku władz miejskich w ich relacjach z okoliczną szlachtą. Mimo sprzeciwów tej ostatniej postępował proces nabywania przez miasto nowych ziem. Po wcześniejszym, datującym się na wiek XV nabyciu wsi Konopnica i Bronowice, w r. 1570 Lublin zakupił także wieś Wrotków. Rangę miasta w całym województwie ugruntowało przeniesienie tu z Urzędowa miejsca obrad sejmików (jeszcze w r. 1532). Od początków XVI wieku Lublin miał prawo, podobnie jak i inne najznaczniesze miasta Korony, wysyłać posłów na Sejm. W literaturze naukowej spotkać się można z tezą, że spośród posłów miejskich posłowie lubelscy wpływali najaktywniej na postanowienia ustawodawcze sejmów Rzeczypospolitej⁷⁰.

Instytucją która nadała Lublinowi charakter ponadregionalny stał się powołany przez Sejm w roku 1578, a więc za panowania Stefana Batorego, Trybunał Koronny. Do jego kompetencji należały sprawy cywilne, te sprawy karne, które w pierwszej instancji rozpatrywane były przez sądy grodzkie oraz sprawy przeciw urzędnikom, którzy nie egzekwowali prawomocnych wyroków sądowych. Sędziowie Trybunału, zwani deputatami, wybierani być mieli na sejmikach spośród osiadłej tam szlachty: jedenastu z Małopolski, szesnastu z Wielkopolski. Trybunał zasiadać miał na przemian w Piotrkowie i w Lublinie. Nie podlegały mu sprawy z terenu Prus Królewskich, nadal miał je rozpatrywać sejmik generalny tej dziel-

⁶⁸ Tamże, s. 122-124. S. Tworek, *Rozkwit miasta. Renesans*, s. 80.

⁶⁹ S. Tworek, *Rozkwit miasta. Renesans*, s. 80-81 i 84.

⁷⁰ Tamże, s. 91 i 95. J. Reder, *Posłowie miasta Lublina na sejmy*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, t. VI, 1954, s. 253-286.

nicy. Dla województw kijowskiego, wołyńskiego i bractawskiego utworzono początkowo odrębny trybunał w Łucku; po śmierci Batorego, za zgodą szlachty tych ziem, objęte one zostały działaniem Trybunału Koronnego⁷¹.

Posiedzenia Trybunału gromadziły w Lublinie dużą liczbę szlachty i przedstawicieli możnowładztwa z Małopolski, którym wyznaczone były sądy trybunalskie jako najwyższe. Aktywizowało to życie gospodarcze miasta, zwiększały się nade wszystko obroty handlowe. Była to też okazja do wydawania obiadów i balów, a nawet urządzania uroczystości rodzinnych, w tym również wesel. Za mieszkanie służyły szlachcie domy w mieście i na przedmieściach. Szczególnie właśnie od założenia Trybunału zaczęła szybko wzrastać ich liczba. Wówczas powstała większość pałaców magnackich (Firejów, Zebrzydowskich, Myszkowskich) i wiele domów bogatej szlachty. Dawały one nieraz początek jurydykom szlacheckim. W okresie sesji Trybunału nabierało też tętna życie religijne i kulturalne. Dochodziło do dysput religijnych między innowiercami a jezuitami, ożywiały swą działalność bractwa religijne i szkolny teatr jezuicki⁷².

Pomyślny rozwój gospodarczy Lubelszczyzny wzmacniał także pozycję polityczną szlachty tego regionu umożliwiając jej wybitnym przedstawicielom pełnienie pierwszoplanowych funkcji w państwie. Pierwszym z nich był Mikołaj Sienicki, przywódca ruchu egzekucyjnego, grupującego przedstawicieli tzw. średniej szlachty i zmierzającego do szeroko zakrojonych reform państwa. W okresie ponad 20 lat wybierany był na posła z ziemi chełmskiej, wielokrotnie piastował też funkcję marszałka Izby Poselskiej. W dziejach polskiego Sejmu zapisał się jako jeden z najwybitniejszych polskich parlamentarzystów⁷³. Drugim z nich był wymieniany już Jan Zamoyski (1542-1605).

Koleje życia Zamoyskiego są wymownym przykładem wykorzystania zdobytego wykształcenia w błyskotliwej karierze politycznej. Syn średniozamożnego szlachcica zdołał ukończyć studia zagraniczne uzyskując na uniwersytecie w Padwie dyplom doktora obojga praw. Znajomość prawa pogłębiona kilkuletnią pracą w kancelarii królewskiej Zygmunta Augusta stała się jego doskonałym orężem w rozgrywkach politycznych⁷⁴. Ujawniło się to już w czasie pierwszych elekcji, kiedy zabłysnął jako „trybun ludu szlacheckiego”, jak i w czasie panowania Stefana Batorego. Zdolności oratorskie Zamoyskiego przemawiającego w Sejmie w imieniu króla i wiedza prawnicza pozwalały mu manipulować Izbą Poselską. Awansowany przez króla na najwyższe urzędy i – jak już pisano – hojnie obdarowywany królewskimi ziemiami stał się twórcą jednej z największych fortun magnackich w Rzeczypospolitej.

⁷¹ S. Grzybowski, dz. cyt., s. 208-209.

⁷² S. Tworek, *W okresie Odrodzenia i reformacji 1569-1648*, s. 287.

⁷³ S. Grzybowski, dz. cyt., s. 97, 118-120.

⁷⁴ M. Kozaczka, *Poczet Ordynatów Zamoyskich*, Lublin 2004, s. 8-10.

Zamoyski doceniał znaczenie posiadanej wiedzy, przydatnej zarówno na niwie pracy państwowej jak i w zarządzaniu majątkiem. Świadom był tego, jak wiele jej zawdzięczał. Jako człowiek o szerokich horyzontach umysłowych pragnął powiększyć krąg ludzi posiadających wyższe wykształcenie. W tym celu założył w roku 1595 Akademię Zamojską, zatwierdzoną bullą erekcyjną papieża Klemensa VIII. Przyznawała ona tejże uczelni prawa uniwersyteckie w zakresie nadawania stopni akademickich i promowania nowych doktorów. W Akademii kształcili się synowie szlachty z województw: ruskiego, bełskiego i lubelskiego. Rocznie napływało do niej od 70 do 130 osób. Kształcili się tu również synowie mieszczan, procent ich wzrasta w późniejszym okresie⁷⁵.

W Lublinie nie powstała żadna wyższa uczelnia, aczkolwiek projekty takie były wysuwane. Dla patrycjatu i szlachty pozostała Akademia Krakowska i uniwersytety zagraniczne. W okresie 1609-1637 w Krakowie pobierało naukę 14 lublinian. Z ośrodków zagranicznych studentów z Lubelszczyzny pociągały szczególnie Bazylię, Padwę i Lipsk. W 1628 r. założona została w Białej Radziwiłłowskiej szkoła, przyjęta w r. 1633 pod patronat i opiekę Akademii Krakowskiej jako jedna z jej wielu kolonii. W Lublinie, jak i w innych miastach Lubelszczyzny, rozwijało się także szkolnictwo niższego szczebla, zarówno katolickie jak i różnowiercze⁷⁶. Szczególnie wysokim prestiżem cieszyło się otwarte w 1586 r. kolegium jezuickie. Oprócz synów szlachty katolickiej w kolegium lubelskim kształcili się też uczniowie szlachty protestanckiej i prawosławnej. Liczba uczniów ciągle wzrastała. O ile w 1596 r. kolegium liczyć miało 400 młodzieńców, głównie synów szlacheckich, to w 1600 r. już 600, a w 1617 – blisko 700. W połowie XVII w. liczyło już około 1000 uczniów⁷⁷.

Wzrost liczby studentów w kolegium jezuickim był między innymi dowodem postępującej rekatalizacji. Istniała zapewne też zależność między potęgującą się chęcią do nauki wśród młodzieży szlacheckiej a intensyfikacją produkcji rolnej. Koszty związane z kształceniem synów zmuszały szlachtę do podnoszenia dochodów z folwarków między innymi poprzez zwiększenie eksportu zboża na rynek krajowy i zagraniczny. W pierwszej połowie XVII wieku przeciętna roczna ilość wywożonego z Polski zboża przez Gdańsk była wyższa aniżeli w wieku XVI, przy czym maksymalne wywozy przypadają na drugie i trzecie dziesięciolecie tegoż stulecia⁷⁸. Rzecz jasna dotyczyło to także terenu Lubelszczyzny silnie powiązanej z handlem wiślanym.

⁷⁵ S. Tworek, *W okresie Odrodzenia i reformacji 1569-1648*, s. 316-317.

⁷⁶ Lubelszczyzna odegrała wybitną rolę w dziejach reformacji. Tutaj wśród szlachty i mieszczaństwa szerzył się ruch kalwiński i ariański. W drugiej połowie XVI wieku w ziemi chełmskiej i w przylegającym do niej powiecie lubelskim był największy procent parafii opanowanych przez reformację i nowych kościołów reformacyjnych. Tu również w pierwszej połowie XVII wieku znajdowały się centralne instytucje oświatowo-kulturalne kalwinizmu małopolskiego. Ariański zbór lubelski był jednym z centralnych ośrodków na terenie Polski. Tamże, s. 296.

⁷⁷ Tamże, s. 313-314.

⁷⁸ J.A. Gierowski, *Historia Polski 1505-1764*, Warszawa 1984, s. 30.

W pierwszej połowie XVII wieku obok rosnącej produkcji i eksportu zbóż, wzrostu zaludnienia i zamożności miast, pojawiły się też pewne symptomy stagnacji. W handlu przejawiało się to zmniejszeniem roli jarmarków lubelskich w wyniku ustanowienia takichże jarmarków w innych miastach (np. w Jarosławiu), a przede wszystkim walki konkurencyjnej niektórych innych miast (np. Lwowa i Poznania), umożliwiającej obcym kupcom omijanie ustalonych szlaków handlowych. Mimo to ogólny stan gospodarczy Lubelszczyzny w tym okresie był pomyślny. Pozwalało to zarówno bogatej szlachcie jak i patrycjatowi miejskiemu sprawować mecenat artystyczny, finansować budownictwo sakralne i świeckie (pałace i dwory).

Z Lublinem i Lubelszczyzną związanych było wielu twórców literatury polskiej. Przebywali tu okresowo między innymi Jan Kochanowski (wcześniej Mikołaj Rej), Łukasz Górnicki, autor „Dworzanina polskiego”, Szymon Szymonowicz, organizator Akademii Zamojskiej i autor „Sielanek”. W latach siedemdziesiątych XVI wieku przybył do Lublina i rozpoczął tutaj karierę urzędniczą Sebastian Fabian Klonowicz. Jego utwory ubrane w poetycką formę opiewają piękno krajobrazu nad Bystrzycą, zawierają także wątki dotyczące zagadnień natury gospodarczej. Klonowicz uznaje rolnictwo za najważniejszą gałąź produkcji, potępia metody pańszczyźnianego wyzysku stosowanego w folwarkach szlacheckich, wskazuje też na uszczerbek, który przynosi miastom handel i eksport prowadzony przez szlachtę⁷⁹.

Dziedziną sztuki której rozkwit na Lubelszczyźnie w końcu wieku XVI i w pierwszych dziesięcioleciach wieku XVII uwarunkowany był pomyślnym stanem gospodarki była architektura. Nakłady ponoszone na budownictwo sakralne i świeckie indukowały przy tym wzrost zapotrzebowania na materiały budowlane i na majstrów – budowniczych. W drugiej połowie XVI w. działało kilkunastu muratorów skupionych w cechu murarzy. W 1605 r. było ich ponad 20. Tylko w latach 1605-1627 prawo miejskie przyjęło 17 muratorów Włochów. Wśród znaczących majstrów murarskich spotykano również Niemców. W architekturze sakralnej Lubelszczyzny na przełomie XVI i XVII wieku wytworzył się specjalny typ, który ze względu na szereg właściwych mu cech, otrzymał nazwę typu lubelskiego lub „renesansu lubelskiego”. Kościoły tej grupy powstały w okresie pierwszej połowy XVII wieku, a najpiękniejsze i najtypowsze pochodzą z lat dwudziestych i trzydziestych tego stulecia. W narodzinach i w uformowaniu tego typu architektury brały udział trzy miasta: Zamość, Lublin i Kazimierz Dolny⁸⁰.

⁷⁹ S. Tworek, *W okresie Odrodzenia i reformacji 1569-1648*, s. 331-334. L. Guzicki, S. Żurawicki, *Historia polskiej myśli społeczno-ekonomicznej do roku 1914*, Warszawa 1969, s. 30

⁸⁰ S. Tworek, *W okresie Odrodzenia i reformacji 1569-1648*, s. 336-338. H. Gawarecki, *Kultura artystyczna miasta w okresie renesansu*, [w:] *Dzieje Lublina*, t. I, s. 117.

5. Uwagi końcowe

Analiza przebiegu dziejów gospodarczych Lubelszczyzny do połowy XVII wieku pozwala na sformułowanie tezy, iż jej rola gospodarcza, polityczna i kulturalna zależała od ogólnego stanu państwa i od usytuowania tworzącego ją terytorium w ramach Polski. W czasach piastowskich tylko zachodnia część dzisiejszej Lubelszczyzny, do rzeki Wieprz, wchodziła w obręb państwowości polskiej. Stąd peryferyjna rola tego obszaru i brak poczucia bezpieczeństwa spowodowanego najazdami sąsiadów od wschodu i północy.

Położenie Lubelskiego poprawiło się po przyłączeniu, w połowie XVI wieku, Rusi Czerwonej, zaś unia z Litwą z 1385 roku uczyniła z ziemi lubelskiej i łukowskiej centrum rozległej monarchii polsko-litewskiej. Efektem tego za panowania Jagiellonów w wiekach XV i XVI stał się wyraźny skok rozwojowy Lubelszczyzny, przejawiający się w postaci wzrostu zaludnienia, licznych lokacji wsi i miast, awansu kulturalnego i politycznego. Lublin uchodził wówczas, zwłaszcza dzięki sławnym jarmarkom lubelskim, za ważne emporium handlowe w Europie. Zewnętrznym wyrazem awansu Lubelskiego stało się powołanie w r. 1474 województwa lubelskiego obejmującego trzy powiaty: lubelski, urzędowski i łukowski.

W połowie wieku XVI Lubelszczyzna dorównała poziomem rozwoju gospodarczego pozostałym ziemiom polskim. Jej pozycja uległa dalszemu wzmocnieniu po unii lubelskiej w 1569 roku, po przyłączeniu do Korony Podlasia, Wołynia, Kijowszczyzny i Braclawszczyzny. Na okres od unii lubelskiej do wojen połowy XVII wieku przypada apogeum rozwoju całej Lubelszczyzny i jej roli w Rzeczypospolitej Obojga Narodów, czego zewnętrznym wyrazem było umiejscowienie w Lublinie w 1578 roku Trybunału Koronnego. Do dziejów ojczystych, w tym okresie, Lubelszczyzna wniosła olbrzymi, niepodważalny wkład. Jej rola w wielu dziedzinach życia gospodarczego, politycznego i kulturalnego była przodująca⁸¹.

Bibliografia

1. Baczkowski K., (1999), *Dzieje Polski późnośredniowiecznej (1370-1506)*, Wielka Historia Polski, t. 3, Kraków.
2. Becker H., Barnes H. E., (1965), *Rozwój myśli społecznej od wiedzy ludowej do socjologii*, t. I, Warszawa 1964, t. II, Warszawa
3. Bocheński A., (1996), *Wędrowki po dziejach przemysłu polskiego*, Warszawa.
4. Chruszczewski A., (1958), *Kupcy zbożowi i handel zbożem w Kazimierzu Dolnym w drugiej połowie XVI wieku*, „Roczniki Humanistyczne KUL”, t. VI.

⁸¹ S. Tworek, *W okresie Odrodzenia i reformacji 1569-1648*, s. 351.

5. Duda J., Szymański Z., (2011), *Od centrum do peryferii. Gospodarka Lubelszczyzny na przestrzeni dziejów Polski*, [w:] *Strategiczna problematyka rozwoju Regionu Lubelskiego*, (red.) M. Stefański, Lublin.
6. Dzieje Końskowoli, (red.) R. Szczygiel, Lublin 1988.
7. Gawarecki H., (1965), *Kultura artystyczna miasta w okresie renesansu*, [w:] *Dzieje Lublina*, t. 1, (red.) J. Maurkiewicz, Lublin.
8. Gierowski J. A., (1984), *Historia Polski 1505-1764*, Warszawa.
9. Grzybowski S., (2000), *Dzieje Polski i Litwy (1506-1648)*, *Wielka Historia Polski*, t. 4, Kraków.
10. Kłoczowski J., (1965), *Lublin po nadaniu prawa miejskiego*, [w:] *Dzieje Lublina*, t. I, (red.) J. Mazurkiewicz, Lublin.
11. Kozaczka M., (2004), *Poczet Ordynatów Zamojskich*, Lublin.
12. Lewański J., (1965), *Literatura, teatr, muzyka, sztuki plastyczne*, [w:] *Dzieje Lublina*, t. I, (red.) J. Mazurkiewicz, Lublin.
13. Ładogórski T., (1958), *Studia nad zaludnieniem Polski XIV wieku*, Wrocław.
14. Mencil T., (1974), *Wstęp*, [w:] *Dzieje Lubelszczyzny*, t. I, (red.) T. Mencil, Warszawa.
15. Myśliński K., (1965), *Czasy walki o samorząd*, [w:] *Dzieje Lublina*, t. I, (red.) J. Mazurkiewicz, Lublin.
16. Myśliński K., (1972), *Lubelszczyzna za Piastów i Jagiellonów*, [w:] *Lubelszczyzna w dziejach narodu i państwa polskiego*, (red.) K. Myśliński, Lublin.
17. Myśliński K., (1960), *Lublin a handel Wrocławia z Rusią w XIV i XV wieku*, „Rocznik Lubelski”, t. III.
18. Myśliński K., (1974), *W monarchii jagiellońskiej*, [w:] *Dzieje Lubelszczyzny*, t. I, (red.) T. Mencil, Warszawa.
19. Myśliński K., (1974), *W państwie piastowskim*, [w:] *Dzieje Lubelszczyzny*, t. I, (red.) T. Mencil, Warszawa.
20. Orłowski R., (1966), *Blaski i cienie Lubelszczyzny w XVII i XVIII wieku*, [w:] *Lubelszczyzna w tysiącleciu Polski*, Lublin.
21. Orłowski R., (2011), *Miejsce Zamościa i okolic w gospodarce Lubelszczyzny w XVII i XVIII stuleciu*, [w:] R. Orłowski, *Szkice z dziejów Ordynacji Zamojskiej w XVIII wieku*, Zamość.
22. Orłowski R., (1963), *Położenie i walka klasowa chłopów w Ordynacji Zamojskiej w drugiej połowie XVIII wieku*, Lublin.
23. Orłowski R., (2011), *Powstanie i rozwój Ordynacji Zamojskiej*, [w:] R. Orłowski, *Szkice z dziejów Ordynacji Zamojskiej w XVIII wieku*, Zamość.
24. Orłowski R., Szaflik J. R., (1962), *Dzieje miasta Łukowa*, Lublin.

25. Reder J., (1954), *Posłowie miasta Lublina na sejmy*, „Czasopismo Prawno-Historyczne”, t. VI.
26. Rybarski R., (1928), *Handel i polityka handlowa Polski w XVI wieku*, t. I, Poznań.
27. Skodlarski J., (2000), *Zarys historii gospodarczej Polski*, Warszawa-Łódź.
28. Sułowski Z., (1965), *Przedlokacyjny Lublin w świetle źródeł pisanych*, [w:] *Dzieje Lublina*, t. I, (red.) J. Mazurkiewicz, Lublin.
29. Szaflik J. R., (1960), *Wieś lubelska w pierwszej połowie XVII wieku*, „Rocznik Lubelski”, t. III.
30. Szaflik J. R., (1963), *Wieś lubelska w połowie XVII wieku. Problem zniszczeń wojennych i odbudowy*, Lublin.
31. Szewczyk R., (1947), *Ludność Lublina (1583-1650)*, Lublin.
32. Szczygieł R., (1977), *Konflikty społeczne w Lublinie w pierwszej połowie XVI wieku*, Warszawa.
33. Szczygieł R., (1989), *Lokacje miast w Polsce w XVI wieku*, Lublin.
34. Tarnawski A., (1935), *Działalność gospodarcza Jana Zamoyskiego Kanclerza i Hetmana Wielkiego Koronnego (1572-1605)*, Lwów.
35. Tworek S., (1965), *Rozkwit miasta. Renesans*, [w:] *Dzieje Lublina*, t. I, (red.) J. Mazurkiewicz, Lublin.
36. Tworek S., (1974), *W okresie Odrodzenia i reformacji 1569-1648*, [w:] *Dzieje Lubelszczyzny*, t. I, (red.) T. Mencil, Warszawa.
37. Wyrozumski J., (1999), *Dzieje Polski piastowskiej (VIII wiek – 1370)*, *Wielka Historia Polski*, t. 2, Kraków.
38. Zielińska E., (2002), *Kultura intelektualna kanoników regularnych z klasztoru w Kraśniku w latach 1469-1563*, Lublin.

