

Zeszyty Naukowe
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu
Nr 39/2011

Rozwój lokalny i regionalny

Pod redakcją naukową
Marka Dylewskiego



Wydawnictwo
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu

Komitet wydawniczy
prof. nadzw. dr hab. Władysław Balicki – przewodniczący
Grażyna Krasowska-Walczak – dyrektor Wydawnictwa WSB w Poznaniu
Andrzej Małecki – sekretarz redakcji Zeszytów Naukowych WSB w Poznaniu
dr Piotr Dawidziak

prof. nadzw. dr hab. Beata Filipiak
prof. nadzw. dr hab. inż. Tadeusz Leczykiewicz
prof. nadzw. dr hab. Ilona Romiszewska
prof. zw. dr hab. Janusz Sawczuk
prof. zw. dr hab. Stanisław Wykrętowicz

Recenzent
prof. zw. dr hab. inż. Dorota Korenik
prof. nadzw. dr hab. Kazimiera Wilk

Redaktor naczelny serii
prof. nadzw. dr hab. Władysław Balicki

Redaktor naukowy
prof. nadzw. dr hab. Marek Dylewski

Redakcja i korekta
Anna Stankiewicz

Redakcja techniczna i skład
Wiesława Mazurkiewicz

Projekt okładki
Jan Ślusarski

© Copyright by Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, 2011

ISSN 1426-9724

Wydawnictwo
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu
al. Niepodległości 2, 61-874 Poznań
tel. 61 655 33 99, tel./faks 61 655 33 97
e-mail: wydawwsb@wsb.poznan.pl, dzialhandlowy@wsb.poznan.pl
www.wydawnictwo.wsb.poznan.pl

Druk i oprawa: Zakład Poligraficzno-Wydawniczy M-Druk
Wągrowiec, ul. Konopnickiej 50, tel. 67 268 57 37

Spis treści

Wstęp	7
Zbigniew Brodziński Program Leader jako narzędzie stymulowania rozwoju obszarów wiejskich – propozycja metodyczna oceny oddziaływania	9
Krystyna Celarek Informacja i informatyka jako instrument kreowania rozwoju lokalnego	21
Mariusz Chudak Internet jako narzędzie stymulowania rozwoju lokalnego na przykładzie wybranych miast Wielkopolski	31
Izabela Dembińska Syndrom NIMBY – głos społeczności lokalnej w decyzjach lokalizacyjnych dotyczących projektów inwestycyjnych infrastruktury drogowej	41
Niki Derlukiewicz Kierunki rozwoju województwa dolnośląskiego w dziedzinie innowacyjności według zaktualizowanej strategii innowacji na lata 2011–2020.....	51
Zofia Dolewka Zastosowanie technologii informacyjno-komunikacyjnych w urzędach komunalnych.....	61
Jan Kaźmierski Realia i uwarunkowania polityki klastrowej w Polsce a konkurencyjność regionalna.....	71
Stanisław Korenik Kierunki zmian społeczno-ekonomicznych w regionach Polski w pierwszej dekadzie XXI wieku	81
Robert Kubicki Analiza zróżnicowania rozwoju gospodarczego powiatów województwa zachodniopomorskiego.....	93

Bogusława Kukła-Pownuk Wybrane formy organizacyjne wspomagania rozwoju lokalnego w Stanach Zjednoczonych Ameryki	103
Karolina Latowska Wpływ gmin i przedsiębiorstw na innowacyjność i konkurencyjność regionu	115
Adam Lulek Innowacyjność a zróżnicowany rozwój obszarów województwa zachodniopomorskiego na podstawie analizy rozwoju terenów nadmorskich	125
Andrzej Łuczyszyn Partnerstwo publiczno-prywatne jako wspólnota świadczenia usług o charakterze publicznym	133
Anna Mempel-Śnieżyk Wpływ instytucji wsparcia na rozwój powiązań sieciowych i innowacyjności przedsiębiorstw w województwie dolnośląskim	145
Katarzyna Miszczak Oddziaływanie systemu komunikacji na procesy integracji regionalnej na Dolnym Śląsku – ujęcie prognostyczne.....	155
Marek Niewęglowski Wpływ doradztwa rolniczego na rozwój obszarów wiejskich wschodniego Mazowsza	163
Katarzyna Pawlewicz, Adam Pawlewicz Poziom ładu przestrzenno-środowiskowego gmin wiejskich w zrównoważonym rozwoju na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego	171
Zbigniew Piepiora Katastrofy naturalne i finansowanie przeciwdziałania ich skutkom w powiecie górowskim	181
Adam Piwek Media podwójnej odpowiedzialności. Znaczenie prasy lokalnej w demokratyzującym się polskim społeczeństwie	191
Aldona Podgórnika-Krzykacz Rola sieci powiązań w procesach zarządzania gminą	205

Andrzej Raszkowski	
Marka miasta w odniesieniu do rozwoju lokalnego.....	215
Małgorzata Rogowska	
Kreatywność i sektory kultury jako czynniki determinujące rozwój współczesnych miast	225
Marek Wojciechowski	
Profesjonalna obsługa interesanta w urzędzie	233
Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska	
Analiza zmian demograficznych w Polsce	241
Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska	
Poziom rozwoju gmin miejsko-wiejskich województwa mazowieckiego.....	253
Dorota Wyszowska	
Efektywność wykorzystania funduszy unijnych jako instrumentu rozwoju regionalnego	263
Alicja Zakrzewska-Półtorak	
Rozwój polskich regionów w warunkach zmian w polityce regionalnej i polityce spójności Unii Europejskiej	273
Abstracts	283



Wstęp

Niniejszy Zeszyt Naukowy w całości poświęcono problematyce rozwoju lokalnego oraz regionalnego. Stanowi on otwartą dyskusję nie tylko na temat aktualnych, ale i perspektywicznych problemów rozwoju na poziomie gmin, powiatów oraz województw samorządowych, często wykraczając poza ustalone, administracyjne granice. Dyskusja koncentruje się nad rolą jednostek samorządu terytorialnego w rozwoju lokalnym i regionalnym, wykorzystywaniem różnych instrumentów w tym zakresie, wspieraniem i kreowaniem innowacyjności oraz aktywności społecznej w poszczególnych rejonach kraju.

Trudno sobie wyobrazić tę dyskusję bez odniesienia się do standardów i zasad funkcjonowania Unii Europejskiej. Problemy rozwoju muszą bowiem uwzględniać także napięcia i sytuacje kryzysowe, które powodują zakłócenia w planowanych ścieżkach rozwoju poszczególnych regionów. Zmienne uwarunkowania rozwoju są dużym wyzwaniem dla organów decyzyjnych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, dla których nierzadko wiele czynników jest doświadczeniem zupełnie nowym.

Aktualne problemy i wyzwania determinują tematykę niniejszej publikacji, która skupia się na metodach i narzędziach wyznaczania kierunków rozwoju przestrzennego, społecznego oraz gospodarczego, roli organów jednostek samorządu terytorialnego w procesie kreowania i kształtowania rozwoju, analizach czynników mających wpływ na poziom rozwoju, w tym także rozwoju obszarów wiejskich. Należy podkreślić, że autorzy w swoich badaniach uwzględniali wpływ otoczenia bliższego i dalszego, jako tego czynnika rozwoju, który może zarówno pozytywnie, jak i negatywnie wpływać na procesy zachodzące w danym regionie. Do tych zjawisk coraz częściej nawiązują opracowania oceniające wpływ oraz poziom wykorzystania i rezultaty wsparcia ze strony funduszy Unii Europejskiej.

Efektywna i naukowa dyskusja, aby przynieść pożądane skutki, powinna uwzględniać możliwość wykorzystania prezentowanych wyników badań w praktyce. Pracownicy nauki i praktycy gospodarczy zabierają głos w dyskusji poprzez swoje opracowania, przedstawiając wyniki badań i proponując rozwiązania.

Niniejszy Zeszyt Naukowy jest adresowany przede wszystkim do praktyków gospodarczych: przedsiębiorców, menedżerów, pracowników administracji samorządowej i szczebla rządowego. Może także zainteresować studentów kierunków ekonomicznych.

Tą publikacją autorzy włączają się w ogólnopolski, europejski i światowy nurt dyskusji o kierunkach rozwoju lokalnego i regionalnego w warunkach permanentnych zmian otoczenia i kryzysu gospodarczego. Napotykanne trudności i bariery mogą być inspiracją do poszukiwania nowych rozwiązań i narzędzi kreujących rozwój na poziomie lokalnym i regionalnym.

prof. nadzw. dr hab. Marek Dylewski

Zbigniew Brodziński

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Program Leader jako narzędzie stymulowania rozwoju obszarów wiejskich – propozycja metodyczna oceny oddziaływania

Streszczenie. *W artykule wskazano możliwości oceny oddziaływania celów i działań na rozwój obszarów wiejskich w skali regionalnej, wdrażanych w ramach lokalnych strategii rozwoju (LSR). Pozwoliły na to uzyskane odpowiedzi na następujące pytania badawcze:*

- jaka jest rola i znaczenie ewaluacji w procesie programowania rozwoju lokalnego?*
- jakie, w opinii liderów życia społeczno-gospodarczego wsi, są główne priorytety mające wpływ na rozwój obszarów wiejskich w skali regionalnej?*
- jakie są możliwości analityczne wykorzystania prezentowanej w pracy metody do oceny oddziaływania celów i działań, podejmowanych w ramach wdrażanych LSR, na rozwój obszarów wiejskich?*

Odpowiedzi na dwa pierwsze pytania badawcze dostarczyło studium literatury przedmiotu oraz opinie zebrane wśród 278 liderów wiejskich z województwa warmińsko-mazurskiego. Udzielenie odpowiedzi na trzecie pytanie umożliwiły badania pogłębione, prowadzone z celowo wybranym sześciuosobowym zespołem ekspertów.

Jednym z wniosków jest stwierdzenie, że zaproponowana metoda może stanowić przydatne narzędzie służące ewaluacji lokalnych strategii rozwoju.

Słowa kluczowe: *program Leader, obszary wiejskie, ocena oddziaływania*

1. Wprowadzenie

W pierwszych latach po akcesji, w rodzimej literaturze dotyczącej programu Leader dominowały treści popularyzujące ideę współdziałania na rzecz rozwoju

obszarów wiejskich¹ oraz opracowania instruujące zainteresowanych o możliwościach zawiązywania lokalnych grup działania (LGD)², przygotowania i wdrażania zintegrowanych strategii rozwoju obszarów wiejskich (ZSROW)³, a następnie lokalnych strategii rozwoju (LSR)⁴. Początkowy okres wdrażania ww. programu (od 2006 r.) zaowocował z kolei wieloma analizami charakteryzującymi przedsięwzięcia podejmowane przez LGD oraz ilustrującymi dobre praktyki⁵.

Kilkuletnie doświadczenie funkcjonowania grup Leadera (LGD) wskazuje, że dają one lokalnym społecznościom możliwość nabywania i doskonalenia umiejętności społecznych i ekonomicznych oraz stanowią źródło wsparcia i osobistego rozwoju, przyczyniając się tym samym w dłuższej perspektywie do poprawy

¹ Lokalnym grupom działania (LGD) przypisano definicję partnerstwa terytorialnego, jako dobrowolnego, otwartego porozumienia, co najmniej 3 zachowujących autonomię partnerów, reprezentujących sektor publiczny, prywatny i pozarządowy, którzy wspólnie realizują długoterminowe działania na rzecz określonego terytorium (wyznaczonego granicami gmin wiejskich i miejsko-wiejskich), doskonaląc je i monitorując oraz zachowując zasadę równości w dzieleniu zasobów, odpowiedzialności, ryzyka i korzyści (por. A. Biderman, A. Futymski, A. Jarzębska, B. Kazior, R. Serafin, P. Szmigielski, *Grupy partnerskie. Od idei do współdziałania. Praktyczny przewodnik*, Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Kraków 2004; M. Furmankiewicz, *Współpraca międzysektorowa w ramach tzw. partnerstw terytorialnych na obszarach wiejskich w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2006, nr 2.

² M.in. R. Serafin, B. Kazior, A. Jarzębska, *Grupy partnerskie. Od idei do współdziałania – praktyczny przewodnik*, Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Kraków 2005, R. Adamczyk, E. Gąsiorek, M. Pomin, *Prawne aspekty tworzenia i funkcjonowania lokalnej grupy działania w ramach Pilotażowego Programu LEADER+*. Poradnik dla animatorów lokalnych grup działania, Fundacja Fundusz Współpracy, Warszawa 2006.

³ Przygotowywane z inicjatywy środowisk lokalnych w ramach *Schematu I Programu Leader+ Zintegrowane Strategie Rozwoju Obszarów Wiejskich (ZSROW)* zostały wdrożone w 2005 r. w *Schemacie II*. Lokalne grupy działania, nabywając odpowiedniego doświadczenia i budując potencjał administracyjny niezbędny do zarządzania środkami publicznymi, wdrażały plany związane z realizacją strategii, obejmujące promocję obszarów wiejskich i animowanie współpracy partnerów lokalnych. Patrz np. A. Futymski, R. Kamiński, *Budowanie lokalnej strategii rozwoju w ramach osi 4. Leader*, MRiRW, Warszawa 2008.

⁴ Zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez EFRROW w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013, celem Leadera ustanowiono wdrożenie lokalnych strategii rozwoju (LSR), wspierających działania na rzecz wzmocnienia dziedzictwa przyrodniczego, kulturowego i środowiska gospodarczego (sprzyjającego tworzeniu miejsc pracy) oraz działania służące poprawie zdolności organizacyjnych społeczności lokalnych.

⁵ Np. T. Borek, J. Fałkowski, E. Giejbowicz, K. Janiak, A. Pośrednik, M. Zielińska, *Inicjatywa LEADER+ – pierwsze doświadczenia i szanse rozwoju*, FAPA, Warszawa 2006, R. Kamiński, *Konieczność stosowania metody LEADER w nowym funduszu wiejskim – szansa czy zagrożenie?*, w: *Polska strategia w procesie kształtowania polityki Unii Europejskiej wobec obszarów wiejskich i rolnictwa*, red. J. Wilkin, M. Błąd., D.Klepacka, IRWiR PAN, Warszawa 2006, K. Hanke, *Perspektywa tworzenia lokalnych grup działania w programie LEADER*, „Wieś i Rolnictwo” 2006, nr 2, M. Furmankiewicz, *Współpraca międzysektorowa w ramach tzw. partnerstw terytorialnych na obszarach wiejskich w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2006, nr 2.

jakości życia mieszkańców wsi⁶. Niewątpliwe sukcesy, jakie osiągnęło wdrażające LSR trójsektorowe partnerstwo, inspirują do poszukiwania odpowiednich narzędzi pomiaru uzyskanych efektów, w tym oceny oddziaływania wdrażanych celów i działań na rozwój obszarów wiejskich.

Najczęściej stosowaną metodą oceny strategii, w różnych jej wymiarach, jest ewaluacja, która pozwala skoncentrować uwagę zainteresowanych stron na efektach funkcjonowania poddanego ewaluacji programu. Obok względów empirycznych atutem ewaluacji jest jej aspekt normatywny, bowiem ocenie są także poddawane wartości użytkowe programu, w tym m.in. możliwość wykorzystania uzyskanych w trakcie prowadzonych prac informacji do wprowadzania zmian⁷.

Wskazane zalety ewaluacji nie oznaczają jednak powszechnego, a przede wszystkim bezkrytycznego jej wykorzystywania w praktyce. Warunkiem uzyskania obiektywnych analiz stanu jest posiadanie przez zespół podejmujący się tego zadania niezbędnej wiedzy i doświadczenia w objętych ewaluacją obszarach. Przyjmując za cel pracy wskazanie możliwości oceny oddziaływania wdrażanych w ramach LSR celów i działań na rozwój obszarów wiejskich, w pracy poszukiwano odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

1. Jaka jest rola i znaczenie ewaluacji w procesie programowania rozwoju lokalnego?

2. Jakie priorytety, w opinii przedstawicieli partnerstwa lokalnego, mają wpływ na rozwój obszarów wiejskich?

3. Jakie są możliwości analityczne wykorzystania prezentowanej w pracy metody do oceny oddziaływania celów i działań, podejmowanych w ramach wdrażanych LSR, na rozwój obszarów wiejskich?

Udzielenie odpowiedzi na dwa pierwsze pytania badawcze umożliwiły studium literatury przedmiotu i opinie zebrane w czwartym kwartale 2010 r. wśród 278 aktywnych członków LGD z woj. warmińsko-mazurskiego⁸. Udzielenie odpowiedzi na trzecie z pytań było możliwe dzięki uczestnictwu pięciu celowo wybranych przedstawicieli ww. grupy badawczej⁹ w badaniach pogłębionych, które

⁶ Z. Brodziński, *Stymulowanie rozwoju obszarów wiejskich na poziomie lokalnym na przykładzie gmin woj. warmińsko-mazurskiego*, SGGW, Warszawa 2011.

⁷ M. Grzywa, K. Łukasiewicz, J. Perek-Białas, B. Worek, *Ewaluacja w samorządzie lokalnym – perspektywy i możliwości*, FRDL, MISTiA, Kraków 2008.

⁸ Uczestniczące w badaniach, z wykorzystaniem kwestionariusza wywiadu, osoby reprezentowały 14 LGD funkcjonujących na terenie woj. warmińsko-mazurskiego oraz sektory publiczny, społeczny i gospodarczy.

⁹ Wytypowane do drugiego etapu badań 5 osób reprezentowało zarządy LGD i uczestniczyły w pracach związanych z ewaluacją LSR. Przedstawiciele tej grupy legitymowali się wykształceniem wyższym oraz posiadali niezbędną wiedzę i doświadczenie pozwalające na powierzenie im roli ekspertów. Warunkiem udziału w badaniu pogłębionym była przynależność eksperta do LGD, której strategia nie była poddawana ocenie.

przeprowadzono w pierwszym kwartale 2011 r. Poproszone o współpracę osoby zapoznały się z dwoma wdrażanymi na terenie woj. warmińsko-mazurskiego LSR¹⁰, a następnie zespołowo, korzystając z przygotowanego arkusza ewaluacyjnego (zob. tab. 1), przedstawiły zestawione w arkuszu oceny obydwu ww. strategii.

2. Ewaluacja – jej znaczenie i rola w procesie programowania rozwoju lokalnego

W rodzimej literaturze ewaluacja jest najczęściej definiowana tak, jak ujmuje jej istotę Krzysztof Olejniczak, czyli jest to „użycie zróżnicowanych metod badań społeczno-ekonomicznych do systematycznego zbierania danych, analizy, interpretacji, oceny i informowania o jakości i wartości programów publicznych”¹¹. Celem procesu ewaluacyjnego jest zdefiniowanie efektów wdrażanego programu. Zaniechanie ewaluacji może skutkować spadkiem jakości procesu wdrożeniowego, a w wielu przypadkach prowadzi do odsunięcia w czasie realizacji przyjętych zadań. Zakres tego rodzaju badań koncentruje się głównie wokół celów, sposobów realizacji i uzyskanych rezultatów. W praktyce ewaluacji dokonują zewnętrzni eksperci lub niezależni pracownicy danej instytucji odpowiedzialnej za wdrożenie programu.

Dzięki różnym podejściom do procesu ewaluacji można wyznaczyć takie jej funkcje, jak:

- poznawczą, która umożliwi objaśnienie mechanizmu inicjatywy oraz możliwie precyzyjny opis wpływu realizacji danego programu na układ lokalny,
- sprawozdawczą, stanowiącą źródło informacji dla jednostek zainteresowanych wynikami ewaluacji,
- normatywną, uzasadniającą podjęcie konkretnych działań,
- edukacyjną, mającą znaczenie prognostyczne we wszystkich wymiarach prowadzenia danego programu¹².

Ewaluacji programu lub strategii, obok wskazanych, można również przypisać funkcję wdrożeniową, wynikającą z faktu, że służy ona poprawie skuteczności i racjonalności podejmowanych działań, poprawie wydatkowania środków

¹⁰ Pierwsza wybrana do oceny LSR została opracowana przez nieliczną grupę partnerów i jest wdrażana na obszarze jednej gminy, zaś druga LSR była efektem współpracy osób i instytucji z terenu 14 gmin woj. warmińsko-mazurskiego.

¹¹ K. Olejniczak, *Mechanizmy wykorzystania ewaluacji. Studium ewaluacji średniookresowych INTERREG III*, WN Scholar, Warszawa 2008, s. 21.

¹² Ewaluacja „Narodowego planu rozwoju i programów operacyjnych w Polsce”. Poradnik, MGiP, Warszawa 2005.

publicznych, stymulowaniu rozwoju, inspirowaniu do podejmowania innowacyjnych przedsięwzięć, wprowadzaniu zmian, a przede wszystkim poprawie warunków życia mieszkańców.

Nieodłącznymi elementami ewaluacji są: monitorowanie, kontrola i ocena realizacji strategii. Pozwalają one na:

- systematyczne sprawdzanie stopnia wykonania strategii,
- optymalne wykorzystanie posiadanych zasobów oraz szans i możliwości rozwojowych, a jednocześnie minimalizowanie zagrożeń i kosztów wdrażania programu,

- usprawnienie systemu zarządzania rozwojem.

Odwołując się do doświadczeń międzynarodowych, Martin Ferry i Karol Olejniczak¹³ wyróżniają następujące, stosowane w procesie ewaluacji, podejścia:

- naukowe, wykorzystujące głównie metody ilościowe, koncentrujące się na przyczynach i skutkach zachodzących w danej przestrzeni pod wpływem zaplanowanych działań wdrażanego programu,

- wykorzystujące modele podporządkowane rozważaniom teoretycznym w stosunku do analizy uzyskanych rezultatów,

- zorientowane na cele, analizujące zrealizowane priorytety z zastosowaniem metod ilościowych,

- zorientowane na zarządzanie, gdzie za pomocą modeli logicznych i metod jakościowych uzyskuje się informacje o sposobach realizacji projektu, możliwościach ograniczania barier, a także o jakościowych aspektach projektu,

- responsywne i partycypatywne, które dzięki uzyskanym, z zastosowaniem metod jakościowych, opiniom mają na celu spełnienie wymogów informacyjnych wobec interesariuszy.

Przedstawiona propozycja ewaluacji LSR wpisuje się w ostatnie ze wskazanych ujęć. Wykorzystanie, jako źródła informacji nt. rozwiązywania problemów obszarów wiejskich na poziomie regionalnym, opinii i ocen osób bezpośrednio zaangażowanych w proces wdrażania LSR sprzyja prowadzeniu dialogu, w którym subiektywizm ocen jest ograniczany faktem bogatego doświadczenia uczestników badań.

Odnosząc się do ogólnej sytuacji w samorządach lokalnych w zakresie prowadzenia ewaluacji wdrażanych na poziomie lokalnym strategii i planów rozwojowych warto odnotować fakt, że więcej niż co drugi uczestnik badań, z listy 278 liderów życia społeczno-gospodarczego wsi, poproszony o ocenę aktualnej sytuacji w tym względzie, dostrzegł takie mankamenty, jak:

- brak procedur monitorowania strategii gminnych i wprowadzania na tej podstawie niezbędnych korekt i zmian,

¹³ M. Ferry, K. Olejniczak, *Wykorzystanie ewaluacji w zarządzaniu programami unijnymi w Polsce*, Wyd. Sprawne Państwo, Warszawa 2008, s. 13.

- mało precyzyjne wskazania efektów przyjętych do realizacji działań oraz czasu ich osiągnięcia,
- brak zintegrowanych działań w zakresie skoordynowania posiadanych zapisów z zapisami innych dokumentów programowych tak własnych, jak i uwzględniających problemy gmin sąsiednich.

Szczegółowe wytyczne MRiRW dotyczące przygotowania LSR, w tym procesu jej ewaluacji, sprawiły, że opracowane zgodnie z instrukcją dokumenty nie zawierają ww. uchybień. Mimo wysoko ocenianej jakości wdrażanych przez LGD lokalnych strategii rozwoju, realizacja badań ewaluacyjnych LSR, jak twierdzili respondenci, ma liczne ograniczenia. W grupie barier, wskazywanych przez więcej niż 1/3 badanych, odnotowano:

- brak wiedzy i doświadczenia zarządów i biur LGD z zakresu działań ewaluacyjnych,
- traktowanie procesu ewaluacji przez lokalnych liderów bardziej jako wymogu formalnego spełnienia kryteriów niż użytecznego narzędzia zmian,
- brak konsekwencji we wdrażaniu przyjętych w LSR celów i działań (częsta zmiana priorytetów pod wpływem otoczenia).

3. Propozycje metodyczne prowadzenia ewaluacji lokalnych strategii rozwoju

Wskazywane ograniczenia były inspiracją do przeprowadzenia oceny LSR pod kontem stopnia jej oddziaływania na realizację priorytetów mających wpływ na rozwój obszarów wiejskich w skali regionalnej. W pierwszym etapie prowadzenia prac, na podstawie opinii uzyskanych od 278 uczestników badań, zidentyfikowano następujące priorytety:

- podniesienie jakości życia i pracy na wsi (52,4% badanych z listy 278 respondentów),
- ograniczenie poziomu bezrobocia (opinie 40% respondentów),
- poprawa atrakcyjności turystycznej i inwestycyjnej obszarów wiejskich (35,9%),
- zachowanie dziedzictwa kulturowego i specyfiki obszarów wiejskich (33,8%),
- promowanie obszarów wiejskich jako miejsca inwestowania i zamieszkania (25,5%).

W dalszym postępowaniu badawczym wytypowana pięciosobowa grupa została poproszona o ocenę 2 z 14 LSR wdrażanych na terenie woj. warmińsko-mazurskiego. Na podstawie dokonanych przez ekspertów porównań między zidentyfikowanymi priorytetami rozwoju obszarów wiejskich a zapisami LSR

sformułowano miary oceny jakościowej lokalnych strategii rozwoju. Wykorzystano do badań kwestionariusz miał postać „macierzy ocen”, co pozwoliło na porównywanie poszczególnych grup czynników determinujących rozwój społeczno-gospodarczy obszaru (zob. tab. 1). Pierwszy wymiar macierzy opisuje kryteria oceny, takie jak trafność, skuteczność, efektywność i trwałość programów¹⁴, drugi wymiar dotyczy zewnętrznych i wewnętrznych uwarunkowań realizacji LSR, skwantyfikowanych za pomocą ośmiu pytań, które pozwalają na ustalenie wpływu przyjętych w analizowanych LSR wiązek celów i działań na realizację priorytetów o zasięgu regionalnym. Do oceny relacji między zapisami LSR i zidentyfikowanymi priorytetami posłużono się pięciostopniową skalą pomiaru. Praktycznym sposobem zapisywania dokonanych wyborów było przyporządkowanie opiniom ekspertów odpowiedniej punktacji: 5 – to zdecydowanie pozytywna odpowiedź na postawione pytanie, 4 – raczej pozytywna, 3 – neutralny charakter oceny oddziaływania analizowanej grupy celów LSR na priorytety rozwoju w skali regionu, 2 – ocena raczej negatywna, 1 – ocena negatywna.

Wyniki ocen dokonanych przez grupę ekspertów, dotyczących stopnia oddziaływania na rozwój obszarów wiejskich wybranych do analizy 2 LSR, przedstawiono w tabeli 2.

Strategia opracowana dla partnerstwa uformowanego na obszarze kilkunastu gmin wpisuje się w wysokim stopniu w takie priorytety regionalne, jak: podniesienie warunków życia na obszarach wiejskich, poprawa atrakcyjności turystycznej i inwestycyjnej obszarów wiejskich oraz zachowanie dziedzictwa kulturowego i specyfiki obszarów wiejskich. W przypadku LSR wdrażanej na terenie jednej gminy, względnie wysokie noty uzyskały dwa ostatnie ww. priorytety (zob. tab. 2).

Wyniki badań wskazują, że LSR wdrażana na obszarze 14 gmin uzyskała zdecydowanie wyższe oceny grupy ekspertów, we wszystkich obszarach uznanych za priorytetowe. Największe różnice w ocenach poddanych ewaluacji strategii dotyczyły sfery działań na rzecz ograniczania stopnia bezrobocia oraz podniesienia jakości życia i pracy na wsi. Mimo że ww. obszary priorytetowe znajdują się poza głównym nurtem zainteresowania Lidera, zostały one dostrzeżone i są intensywniej wspierane przez partnerstwo funkcjonujące na obszarze kilkunastu gmin woj. warmińsko-mazurskiego. W przypadku LSR wdrażanej na obszarze jednej gminy, względnie niską ocenę uzyskało oddziaływanie strategii na promocję obszaru jako miejsca inwestowania i zamieszkania.

¹⁴ Przyjęte kryteria zostały zapożyczone, po uprzedniej adaptacji, z przewodnika Komisji Europejskiej służącego do ewaluacji programów.

Tabela 1. Kryteria przyjęte do oceny oddziaływania LSR na rozwój obszarów wiejskich

	Kryteria ocen			trwałość
	trafność	skuteczność	efektywność	
Zidentyfikowane priorytety (obszary) stymulowania rozwoju obszarów wiejskich*:	stopień, w jakim cele LSR wpisują się w realizację priorytetów regionalnych	stopień, w jakim zidentyfikowane priorytety są wdrażane dzięki LSR	wymierne rezultaty wdrażania LSR (ilościowe, jakościowe)	możliwość kontynuowania pozytywnych efektów programu
1) Podniesienie jakości życia i pracy na wsi	a) Czy główne założenia LSR są komplementarne ze zidentyfikowanymi priorytetami?	c) Czy zakładane efekty LSR mogą oddziaływać pozytywnie na realizację priorytetu?	e) Czy istniejąca infrastruktura instytucjonalna jest w stanie wdrażać program?	g) Czy program (LSR) zawiera działania długookresowe w danym obszarze?
2) Ograniczenie poziomu bezrobocia	b) Czy LSR jest dostosowana do potrzeb regionalnych?	d) Czy przyjęte w LSR cele wspierają realnie zidentyfikowane priorytety?	f) Czy wskazano metody oceny realizacji przyjętych celów i działań?	h) Czy przyjęta LSR może oddziaływać pozytywnie na społeczność wiejską w regionie?
3) Poprawa atrakcyjności turystycznej i inwestycyjnej obszarów wiejskich				
4) Zachowanie dziedzictwa kulturowego i specyfiki obszarów wiejskich				
5) Promowanie obszarów wiejskich jako miejsca inwestowania i zamieszkania				
Średnia liczba punktów oceny oddziaływania LSR na rozwój obszarów wiejskich:	$\bar{X} = \frac{a + b + c + d + e + f + g + h}{n}$			

gdzie: n – kolejne zidentyfikowane priorytety, które posłużyły do oceny oddziaływania LSR na rozwój obszarów wiejskich (w eksperymencie zidentyfikowano 5 priorytetów, więc $n = 5$); a, b, c, \dots, h – kolejne z grupy 8 pytań, gdzie odpowiedzi na kolejne pytania (a, b, \dots, h), w odniesieniu do poszczególnych priorytetów, przyjmują wartości liczbowe od 1 do 5; 1, 2, 3, 4, 5 – to przypisana każdemu z 8 ww. pytań odpowiedź: 1- negatywna i kolejne - raczej negatywna, neutralna, raczej pozytywna i pozytywna.

Maksymalna średnia liczba punktów oceny oddziaływania danej LSR na rozwój obszarów wiejskich, w przypadku analizowanych priorytetów, to 40, a minimalna to 8.

* Respondentom (96 przedstawicielom samorządów lokalnych i 182 przedstawicielom LGD) przedstawiono w trakcie badań, z wykorzystaniem kwestionariusza wywiadu, do wyboru zestaw celów, sporządzony na podstawie analizy gminnych strategii rozwoju.

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 2. Oceny oddziaływania wdrażanych LSR na rozwój obszarów wiejskich woj. warmińsko-mazurskiego

	Oceny								Suma punktów	
	trafności		skuteczności		efektywności		trwałości			
	a	b	c	d	e	f	g	h		
Zidentyfikowane priorytety stymulowania rozwoju obszarów wiejskich	LSR 1 – poddana ocenie strategia wdrażana na obszarze jednej gminy									
	LSR 2 – strategia wdrażana na obszarze 14 gmin a, ..., h – kolejne 8 pytań z tab. 1, którym przyporządkowano oceny w skali 1-5.									
Podniesienie jakości życia i pracy na wsi	LSR 1	3	4	4	4	4	4	3	4	29
	LSR 2	5	5	5	4	4	4	5	4	36
Ograniczenie poziomu bezrobocia	LSR 1	1	1	3	1	1	1	1	1	10
	LSR 2	5	4	4	4	4	4	5	4	34
Poprawa atrakcyjności turystycznej i inwestycyjnej obszarów wiejskich	LSR 1	5	4	5	4	4	3	4	3	32
	LSR 2	4	4	5	5	5	3	5	4	35
Zachowanie dziedzictwa kulturowego i specyfiki obszarów wiejskich	LSR 1	5	4	5	4	4	4	4	3	33
	LSR 2	5	5	4	4	5	3	5	4	35
Promowanie obszarów wiejskich jako miejsca inwestowania i zamieszkania	LSR 1	1	3	4	3	4	4	2	1	19
	LSR 2	4	3	4	3	3	1	3	3	24

Źródło: opracowanie własne.

4. Podsumowanie

Doświadczenia i literatura przedmiotu wskazują, że ewaluacja nie jest traktowana w wiejskich jednostkach samorządu terytorialnego jako ważne narzędzie oceny jakości programowania rozwoju. W przypadku partnerstwa terytorialnego, jakimi są LGD, dzięki m.in. konieczności prowadzenia działań ewaluacyjnych, osoby odpowiedzialne za wdrażanie strategii rozwoju lokalnego systematycznie poszukują niezbędnej wiedzy, metod i technik ewaluacyjnych, przyczyniając się tym samym do lepszego zarządzania wdrażaną LSR.

Jak zaobserwowano, LSR wpisując się w realizację priorytetów o zasięgu ponadlokalnym (takich jak podniesienie jakości życia i pracy na wsi, ograniczenie poziomu bezrobocia, poprawa atrakcyjności turystycznej i inwestycyjnej obszarów wiejskich, zachowanie dziedzictwa kulturowego i specyfiki obszarów wiejskich, promowanie obszarów wiejskich jako miejsca inwestowania i zamieszkania) stają się ważnym narzędziem realizacji polityki rozwoju obszarów wiejskich. W badaniach wyraźnie zaznaczyła się większa rola oddziaływania na rozwój obszarów wiejskich w skali regionu strategii, która obejmowała zasięgiem 14 gmin woj. warmińsko-mazurskiego.

Ze względu na fakt, że porównanie wyników ewaluacji dotyczy zaledwie dwóch LSR, prezentowanie jednoznacznych opinii dotyczących użyteczności proponowanej metody oceny wymaga dalszych szczegółowych badań. Wstępne opinie przedstawicieli LGD dowodzą, że zaproponowane kryteria oceny oddziaływania LSR na rozwój obszarów wiejskich może ułatwić zarówno władzom samorządowym szczebla regionalnego, jak i LGD wypracowanie zintegrowanej strategii rozwoju obszarów wiejskich woj. warmińsko-mazurskiego.

Literatura

- Adamczyk R., Gąsiorok E., Pomin M., *Prawne aspekty tworzenia i funkcjonowania lokalnej grupy działania w ramach Pilotażowego Programu LEADER+*. Poradnik dla animatorów lokalnych grup działania, Fundacja Fundusz Współpracy, Warszawa 2006.
- Biderman A., Futymski A., Jarzębska A., Kazior B., Serafin R., Szmigielski P., *Grupy partnerskie. Od idei do współdziałania. Praktyczny przewodnik*, Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Kraków 2004.
- Borek T., Fałkowski J., Giejbowicz E., Janiak K., Pośrednik A., Zielińska M., *Inicjatywa LEADER+ – pierwsze doświadczenia i szanse rozwoju*, FAPA, Warszawa 2006.
- Brodziński Z., *Stymulowanie rozwoju obszarów wiejskich na poziomie lokalnym na przykładzie gmin woj. warmińsko-mazurskiego*, SGGW, Warszawa 2011.
- Ewaluacja „Narodowego planu rozwoju i programów operacyjnych w Polsce”*. Poradnik, MGiP, Warszawa 2005.

- Ferry M., Olejniczak K., *Wykorzystanie ewaluacji w zarządzaniu programami unijnymi w Polsce*, Wyd. Sprawne Państwo, Warszawa 2008.
- Furmankiewicz M., *Współpraca międzysektorowa w ramach tzw. partnerstw terytorialnych na obszarach wiejskich w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2006, nr 2.
- Futymski A., Kamiński R., *Budowanie lokalnej strategii rozwoju w ramach osi 4. Leader*, MRiRW, Warszawa 2008.
- Grzywa M., Łukasiewicz K., Perek-Białas J., Worek B., *Ewaluacja w samorządzie lokalnym – perspektywy i możliwości*, FRDL, MISTiA, Kraków 2008.
- Hanke K., *Perspektywa tworzenia lokalnych grup działania w programie LEADER*. „Wieś i Rolnictwo” 2006, nr 2.
- Kamiński R., *Konieczność stosowania metody LEADER w nowym funduszu wiejskim – szansa czy zagrożenie?*, w: *Polska strategia w procesie kształtowania polityki Unii Europejskiej wobec obszarów wiejskich i rolnictwa*, red. J. Wilkin, M. Błąd, D. Klepacka, IRWiR PAN, Warszawa 2006.
- Olejniczak K., *Mechanizmy wykorzystania ewaluacji. Studium ewaluacji średniookresowych INTERREG III*, WN Scholar, Warszawa 2008.
- Serafin R., Kazior B., Jarzębska A., *Grupy partnerskie. Od idei do współdziałania – praktyczny przewodnik*, Fundacja Partnerstwo dla Środowiska, Kraków 2005.



Krystyna Celarek

Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej

Informacja i informatyka jako instrument kreowania rozwoju lokalnego

***Streszczenie.** W artykule ukazano rolę instrumentów promocyjno-informacyjnych w kreowaniu rozwoju lokalnego. Zdefiniowano pojęcie rozwoju lokalnego, misji, przedstawiono jej cele, które powinna realizować administracja samorządowa. Zwrócono uwagę na odpowiedzialność władz lokalnych w kreowaniu rozwoju i udział mieszkańców w podejmowanych decyzjach. Podkreślono wagę odpowiedniego doboru instrumentów zarządzania informacją i informatyką w osiąganiu pozytywnych efektów działań. Omówiono ustawy ustrojowe dotyczące jednostek terytorialnych.*

***Słowa kluczowe:** informacja, informatyka, administracja publiczna, rozwój lokalny*

1. Wprowadzenie

Administracja publiczna jest to przyjęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także organy samorządu terytorialnego, zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach¹.

Istotą rozwoju lokalnego jest założenie, że stwarza on korzystne warunki do wykorzystania aktywności społeczności lokalnych, umożliwiając im autentyczny udział w kreowaniu procesów rozwoju i kontroli ich realizacji, przy uwzględnie-

¹ A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2002, s. 7-10.

niu w procesie rozwoju kryteriów wartości, w tym także kategorii „jakość życia”. Samorząd terytorialny stanowi płaszczyznę do realizacji nie tylko procesów gospodarczych, ale i społecznych².

W literaturze przedmiotu rozwój lokalny traktuje się jako prowadzenie działań na rzecz rozwoju gospodarczego i społecznego danej jednostki terytorialnej, z wykorzystaniem jej zasobów, uwzględnieniem potrzeb mieszkańców oraz przy ich udziale w podejmowanych działaniach³. Rozwój lokalny traktowany jest także jako zharmonizowane i systematyczne działanie społeczności lokalnej, władzy lokalnej oraz pozostałych podmiotów funkcjonujących w danej społeczności lokalnej, zmierzające do kreowania nowych i poprawy istniejących walorów użytkowych, tworzenia korzystnych warunków dla lokalnej gospodarki oraz zapewnienia ładu przestrzennego i ekologicznego⁴. Rozwój jest pewnym ciągiem zmian ukierunkowanych i nieodwracalnych, dokonujących się w strukturze obiektów złożonych, tj. systemów⁵.

Rozwój lokalny obejmuje nie tylko zmiany gospodarcze, polityczne, kulturowe, ale i inne procesy, które występują w społeczeństwie, są to zmiany w stosunkach, instytucjach, grupach i innych rodzajach systemów społecznych. Rozwój lokalny dokonuje się w czterech płaszczyznach: gospodarczej, politycznej, społecznej i kulturalnej⁶.

Odpowiedzialność za rozwój, pobudzanie i kształtowanie rozwoju gospodarczego (lokalnego) spada przede wszystkim na administrację publiczną stopnia lokalnego.

Rozwój lokalny musi być wspierany przez władze lokalne; władze mają możliwość wyboru i oceny odpowiednich narzędzi zarządzania. Dużą szansą dla samorządów lokalnych jest Internet. Niewątpliwie medium to pozwala samorządom na dotarcie do szerokiego grona odbiorców, relatywnie niskim kosztem. Promocja samorządów w Internecie wymaga jednak znajomości narzędzi i specyfiki działania na wirtualnych portalach. Tylko dobrze dobrane instrumenty zarządzania informacją i informatyką będą skutkować pozytywnymi efektami działań. Unowocześnienie administracji publicznej, ciągle zwiększanie potencjału społeczeństwa informacyjnego i technologii informacyjnych sprawia, że samorzady

² P. Dziekański, *Rola samorządu terytorialnego w kreowaniu rozwoju lokalnego i regionalnego*, w: *Spoleczne wyzwania współczesnych państw*, red. D. Gizicka, I S – L, Lublin 2011, s. 90.

³ J. Parysek, *Rola samorządu terytorialnego*, w: *Rozwój lokalny: zagospodarowanie przestrzenne i nisze atrakcyjności gospodarczej*, red. J. Parysek, WN PWN, Warszawa 1995, s. 37.

⁴ R. Brol, *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego*, w: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, red. R. Brol, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 1996, s. 11.

⁵ W. Krajewski, *Pojęcie rozwoju i postępu*, w: *Założenia teoretyczne badań nad rozwojem historycznym*, red. J. Kmita, WN PWN, Warszawa 1977, s. 26.

⁶ P. Dziekański, *Rola samorządu terytorialnego w kreowaniu rozwoju lokalnego i regionalnego*, w: *Spoleczne wyzwania współczesnych państw*, red. D. Gizicka, I S – L, Lublin 2011, s. 88.

muszą podjąć profesjonalne kroki w celu wykorzystania dostępnych możliwości informatycznych, jednocześnie eliminując ograniczenia w dotarciu do zainteresowanych stron. Samorządy, które chcą sprostać wymaganiom społeczeństwa informacyjnego, muszą korzystać z nowych form przekazu⁷. Celem artykułu jest wskazanie na znaczenie informacji i narzędzi informatycznych w kreowaniu rozwoju lokalnego.

2. Rola informacji i informatyki w kreowaniu rozwoju lokalnego

Należy zdawać sobie sprawę, że jawność, otwartość, możliwość szerszego rozpowszechniania oraz szybkość gromadzenia i udostępniania informacji wpływa na kreowanie rozwoju lokalnego, przyczynia się do rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Jest niezmiernie istotne, kiedy w wypracowaniu kierunków rozwoju lokalnego może uczestniczyć jego społeczność, co niewątpliwie sprzyja nie tylko zrozumieniu realiów, ale i zwiększeniu poczucia odpowiedzialności za własny region i chęci osiągnięcia zakładanych efektów⁸.

Trzeba jednoznacznie stwierdzić, że postęp cywilizacyjny i przemiany ustrojowe w Polsce sprawiły, że w interesie publicznym niezbędne stały się właściwe wykorzystanie aktywności administracji samorządowej w sferze dostępu do informacji i wykorzystania informatyki w znacznie szerszym niż dotąd zakresie⁹.

Argumenty przemawiające za koniecznością eksponowania znaczenia informacji i informatyki, jako instrumentu kreowania rozwoju lokalnego przez administrację publiczną, to: tworzenie prawa nowych technologii, które administracja musi „wdrożyć skutecznie”, zmiana „kultury administrowania”, nowy sposób funkcjonowania administracji publicznej, zmiana oczekiwań społeczeństwa informacyjnego wobec administracji publicznej.

Informatyzacja to – ogólnie ujmując – wykorzystanie szeroko rozumianych technik informatycznych (przejawiające się w zastępowaniu tradycyjnych technik działalności człowieka) do różnych dziedzin życia. Informatyzacja, jako nowe

⁷ M. Jagódka, *Wykorzystanie i znaczenie Internetu w promocji regionu*, w: *Rola informatyki w naukach ekonomicznych i społecznych*, red. Z. Zieliński, Wyd. WSH w Kielcach, Kielce 2010, s. 283.

⁸ S. Korenik, A. Mempel-Śnieżyk, *Wykorzystanie narzędzi technologii informatycznych w budowie „Strategii rozwoju województwa dolnośląskiego”*, w: *Rola informatyki w naukach ekonomicznych i społecznych*, red. K. Grysa, Wyd. WSH w Kielcach, Kielce 2006, s. 348.

⁹ M. Mucha, *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji*, Wyd. UW, Wrocław 2002, s. 258.

zjawisko w działalności człowieka w drugiej połowie XX w., znalazła szerokie zastosowanie we wszystkich dziedzinach życia człowieka, dokonując w nich rewolucyjnych przemian¹⁰.

Pojęcie „informatyka” powstało z połączenia terminu „informacja” z terminem „automatyka”. Wskutek logicznego skojarzenia tych terminów powstaje określenie informacji zbiorowej, przechowywanej, a na żądanie – wyszukiwanej, przetwarzanej i dostarczanej w sposób szybki, bezbłędny i niezawodny za pomocą urządzenia automatycznego¹¹.

O poziomie rozwoju lokalnego, w tym o pozycji samorządu lokalnego, decydują w coraz większym stopniu różnorakie zasoby i potencjały wewnętrzne. Należy zdawać sobie sprawę, że elementem, który je integruje i pozwala w pełni wykorzystać, jest informatyzacja. Bez tego elementu nie można mówić o kształtowaniu się gospodarki opartej na wiedzy i pełnym otwarciu się administracji samorządowej na potrzeby społeczeństwa informacyjnego. Administracja samorządowa XXI w. w pewnych obszarach musi przypominać w swoich działaniach duże podmioty gospodarcze. Dlatego aby mogła skutecznie realizować swoje cele i osiągać sukces, musi stosować działania charakterystyczne dotychczas dla podmiotów gospodarczych, w tym planowanie wykorzystania informacji i informatyki w kreowaniu rozwoju lokalnego¹².

W przekazywaniu informacji kluczowe znaczenie oprócz stron internetowych urzędów ma prowadzenie Biuletynu Informacji Publicznej (BIP). Ustawa o dostępie do informacji publicznej¹³ przyznaje stronie WWW Biuletynu status urzędowego publikatora teleinformatycznego, który powinien funkcjonować w postaci ujednoczonego systemu stron w sieci publicznej. Dzięki urzędowemu charakterowi, informacje zamieszczone w publikatorze korzystają z domniemania prawdziwości. Przepisy wykonawcze do ustawy o dostępie do informacji publicznej odróżniają BIP od internetowego serwisu informacyjnego, który nie podlega reżimowi przepisów o dostępie do informacji publicznej¹⁴.

Udostępnianie informacji publicznej na stronach BIP-u ma pozwolić na możliwie jak najpełniejszą realizację podstawowych zasad: powszechności, szybkości i bezpłatnego dostępu. Informacje zawarte w Biuletynie Informacji Publicznej

¹⁰ S. Korenik, A. Mempel-Śnieżyk, *Wykorzystanie narzędzi...*, s. 340.

¹¹ J. Kureyusz, *Wprowadzenie do nauki o informacji i informatyce prawniczej*, Wyd. UŚ, Katowice 1979, s. 7.

¹² S. Korenik, A. Mempel-Śnieżyk, *Wykorzystanie narzędzi...*, s. 343-344.

¹³ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. nr 112, poz. 1198 z późn. zm.

¹⁴ G. Sibiga, *Podstawy prawne komunikacji elektronicznej w relacjach obywatel – organ administracji publicznej (od informacji do transakcji)*, w: *Informacja prawna a prawa obywatela*, red. K. Grajewski, J. Warylewski, Wolters Kluwer Polska, Gdańsk 2006, s. 101.

powinny być dostępne przez całą dobę, co pozwala uniknąć ograniczenia czasowego związanego z godzinami urzędowania.

Elektroniczna forma udostępniania informacji, z wykorzystaniem sieci teleinformatycznej, stwarza też możliwość usunięcia barier związanych z miejscem udostępniania – informacja publiczna zawarta w BIP-ie dostępna jest z dowolnego komputera podłączonego do sieci Internet – zasięg jest więc praktycznie nieograniczony. Materiały zawarte w BIP-ie mają postać elektroniczną, dzięki temu mogą być kopiowane i zapisywane, co znacznie ułatwia, przyspiesza i obniża koszty ich udostępniania¹⁵.

Ustawa o dostępie do informacji publicznej w art. 2 ust. 1 stanowi, że każdemu przysługuje prawo dostępu do informacji publicznej. Od osoby wykonującej prawo do informacji publicznej nie wolno żądać wykazania interesu prawnego. Ustawa składa się z 26 artykułów, zgrupowanych w trzech rozdziałach. Definiując pojęcie informacji publicznej, ustawodawca stwierdza, że jest nią każda informacja o sprawach publicznych. Dotyczy wszystkich takich wiadomości, chyba że przepisy szczególne wyłączają ich ujawnianie lub odmiennie regulują tryb ich udostępniania.

Udostępnieniu podlega informacja m.in. o polityce zewnętrznej i wewnętrznej, zasadach funkcjonowania podmiotów publicznych, stanie państwa, samorządach, majątku publicznym¹⁶.

W tym miejscu zasadne jest zwrócenie uwagi na brak świadomości administracji samorządowej co do znaczenia rozwiązań zawartych w ustawie o dostępie do informacji publicznej dla kreowania rozwoju lokalnego. Śmiało można postawić tezę, że administracja samorządowa ogranicza swoją aktywność w zakresie zamieszczania informacji w Biuletynie Informacji Publicznej do niezbędnego minimum. A przecież nie potrzeba lepszego źródła niż BIP, by kreować rozwój lokalny. Trudno będzie administracji kreować rozwój lokalny w zaciszu gabinetów. Zmieniająca się rzeczywistość wymusza również na administracji zmianę mechanizmów i środków, za pomocą których chce kreować rozwój lokalny. Chcący kreować rozwój lokalny z wykorzystaniem informacji i informatyki, należy pamiętać, że informację należy traktować jako swoisty towar, który – aby sprzedać z zyskiem – trzeba odpowiednio przygotować. Informacja musi być interesująca i aktualna. Taki efekt można uzyskać tylko wtedy, gdy zadania informacyjne i informatyzacyjne w zakresie kreowania rozwoju lokalnego będą traktowane jako priorytetowe, a nie jako zajęcie dodatkowe dla wydziałów zajmujących się promocją w samorządach, gdzie często przypadkowi urzędnicy zamieszczają in-

¹⁵ P. Fajgielski, *Informacja w administracji publicznej*, Presscom Sp. z o.o., Wrocław 2007, s. 80-81.

¹⁶ M. Kłaczyński, S. Szuster, *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Lex/el. 2003, *System Informacji Prawnej Lex*, www.m.lex.pl [dostęp: 2.09.2011].

formacje w formie *newsów* i nie prowadzą zaplanowanej polityki informacyjnej ani badań nad skutecznością przyjętych rozwiązań, a wyznają zasadę „przecież coś tam zamieszczamy”.

Cele polityki informacyjnej to: budowanie zintegrowanej społeczności lokalnej, rozwój społeczeństwa obywatelskiego, włączanie mieszkańców w proces podejmowania decyzji oraz budowanie pozytywnego wizerunku samorządu terytorialnego. Lokalna polityka informacyjna to świadoma, planowa i systematyczna działalność władz samorządowych, polegająca na komunikowaniu się z otoczeniem w celu uzyskania aktywnego poparcia społecznego na rzecz realizacji strategicznych celów rozwojowych oraz kreowania pozytywnego wizerunku administracji samorządowej¹⁷.

Świadoma i poprawnie prowadzona polityka informacyjna kształtuje korzystny obraz usługodawcy w oczach odbiorców usług. Właściwie podana informacja służy kształtowaniu wizerunku urzędu w oczach mieszkańców. Na każdym etapie konstruowania strategii rozwoju lokalnego ważna jest rola informacji, wiedzy oraz procesów zarządzania nimi. Dostarczenie w odpowiednim czasie niezbędnych informacji podnosi poziom wiarygodności i przejrzystości działania każdej instytucji¹⁸.

Obserwując rosnącą rolę informacji we współczesnej gospodarce, należy zauważyć, że informacja jest towarem przynoszącym bardzo wysokie zyski (świadczą o tym mogą choćby spektakularne sukcesy finansowe firm, których głównym źródłem dochodów jest właśnie handel informacją)¹⁹, dlatego administracja lokalna musi zrozumieć, że nie tylko nie może bagatelizować znaczenia informacji i informatyki w procesie kreowania rozwoju lokalnego, ale i musi zdawać sobie sprawę ze strat, jakie może ponieść w związku z niewdrażaniem odpowiednich rozwiązań informacyjnych i informatycznych.

Informacja odgrywa dużą rolę w budowaniu pozytywnego wizerunku regionu. Jej głównymi celami są:

- informowanie o istnieniu regionu, podnoszenie świadomości pośród obecnych i potencjalnych nabywców usług regionu na temat położenia regionu, dostępnych zasobów regionalnych, atrakcji itp.,
- podkreślenie zalet regionu, wskazywanie na korzyści związane z nabyciem oferty, porównywanie z ofertą innych regionów, akceptowanie przewagi konkurencyjnej,
- zachęcanie do kupna lub konsumpcji subproduktów regionalnych, poprzez dostarczenie informacji na temat preferencji i potrzeb, które produkt zaspokaja,

¹⁷ P. Dziekański, *Rola samorządu terytorialnego...*, s. 94.

¹⁸ Ibidem, s. 97.

¹⁹ Ibidem, s. 98.

wywołanie działań i zachowań nabywców, które skutkują lojalnością wobec oferty regionu,

- budowa tożsamości i utrwalanie wizerunku regionu²⁰.

Przedmiotem promowania za pośrednictwem Internetu w danej jednostce terytorialnej może być szereg subproduktów regionalnych, np.: turystycznych (organizacje turystyczne, baza hotelowa i gastronomiczna), inwestycyjnych (lokale, linie technologiczne), mieszkaniowych (mieszkania, domy), socjalnych (stałe i sezonowe miejsca pracy), handlowo-usługowych (usługi komercyjne), oświatowo-kulturalnych (domy kultury, szkoły, kina, teatry), targowo-wystawienniczych, w tym kongresowych (sale konferencyjne, wystawiennicze), rekreacyjno-sportowych (infrastruktura sportowa) i publicznych (usługi publiczne, administracja, komunikacja)²¹.

3. Podsumowanie

Dzisiejsze rozumienie roli administracji samorządowej opiera się na postrzeganiu zmian, tzn. przejścia od funkcjonowania samorządu lokalnego w swej klasycznej postaci do szerszego procesu zarządzania lokalnego. Tendencja ta winna się skupiać w coraz większym stopniu na próbach stymulowania rozwoju lokalnego²².

Odpowiedzieć należy na pytanie: co w praktyce administracja samorządowa może uczynić, by wpłynąć na rozwój lokalny? W ciągu ostatnich kilku lat opracowano wiele podręczników i materiałów szkoleniowych dla władz lokalnych, zawierających opis metod i instrumentów, które samorząd może zastosować w celu wspierania rozwoju lokalnego. W tym kontekście wymienia się zazwyczaj lokalne zachęty podatkowe, instrumenty związane z planowaniem przestrzennym, tworzenie baz danych oraz promowanie możliwości inwestycyjnych, przyjazną inwestorom atmosferę w lokalnej administracji²³.

Zdawać sobie należy sprawę, że misją administracji samorządowej jest kreowanie rozwoju lokalnego. Przez pojęcie „misja” rozumie się uzasadnienie istnienia danej organizacji poprzez wskazanie rodzaju potrzeb społecznie użytecz-

²⁰ M. Florek, *Podstawy marketingu terytorialnego*, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2006, s. 145.

²¹ A. Szromnik, *Marketing terytorialny – geneza, rynki docelowe i podmioty oddziaływania*, w: *Marketing terytorialny. Strategie, wyzwania dla miast i regionów*, red. T. Domański, Wyd. CBiSF UŁ, Łódź 1997, s. 41-42.

²² P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Władze samorządowe wobec lokalnego rozwoju gospodarczego. Które polityki są skuteczne?*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 6, s. 14.

²³ Ibidem, s. 16.

nych, które dana organizacja zaspokaja. Misja organizacji jest także utożsamiana z głównym celem jej istnienia. Istnienie administracji samorządowej nie powinno być sprowadzone do jednej misji – realizacji zadań publicznych – ale należy też uwzględnić tzw. potrzeby pragmatyczne. Jednym z elementów zaspokajania potrzeb pragmatycznych jest dbałość administracji samorządowej o rozwój lokalny²⁴.

Zgodnie z ustawami ustrojowymi poszczególnych ogniw samorządu terytorialnego, jest on traktowany jako gospodarz danej jednostki terytorialnej, a jako taki musi się czuć odpowiedzialny za funkcjonowanie i rozwój całego lokalnego systemu społeczno-gospodarczego. Powodzenie tego systemu jest pochodną powodzenia wszystkich działających w nim podmiotów gospodarujących. Konieczne jest zwrócenie uwagi, że istotną rolę w sterowaniu rozwojem lokalnym muszą odgrywać instrumenty promocyjno-informacyjne.

Szkoda tylko, że te instrumenty są w skromnym zakresie wykorzystywane w dotychczasowej praktyce projektowania i realizacji polityki rozwoju lokalnego²⁵.

W ramach funkcji promocyjno-informacyjnych należy wyróżnić dwie grupy informacji:

- grupę informacji płynących z administracji samorządowej na zewnątrz, głównie w celu tworzenia sprzyjającego wokół niej klimatu, poprzez umiejętne eksponowanie potencjalnych możliwości rozwoju,
- grupę informacji wiążących się z funkcjonowaniem lokalnej wspólnoty, czyli wzajemne informowanie się podmiotów o kierunkach ich działania (są to m.in. informacje dotyczące tendencji ogólnych, trudnych do identyfikacji w przekrojach mikro, a widocznych w skali całej jednostki samorządu terytorialnego, związane np. z problemami lokalnego rynku pracy czy zmianami w strukturze demograficznej – czego rezultaty mogą pociągać za sobą modyfikacje potencjalnego rynku zbytu towarów i usług), a także informacje ujawniające zamierzone działania władzy lokalnej w różnych perspektywach czasowych (programy rozwoju)²⁶.

Reasumując, należy podkreślić, że pojmowanie właściwego znaczenia informacji i informatyki w kreowaniu rozwoju lokalnego jest wyzwaniem dla administracji samorządowej. Znaczenia informacji i informatyki w XXI w. już nie trzeba nikomu tłumaczyć. Natomiast problemem i wyzwaniem dla urzędników jest umiejętność odpowiedniego przekazu informacji, pełnego wykorzystania do-

²⁴ J.T. Hryniewicz, *Administracja samorządowa – misje, własność i kontekst organizacyjny*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 10, s. 32.

²⁵ T. Kudłacz, *Powiatowy system informacji gospodarczej*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 3, s. 20.

²⁶ *Ibidem*, s. 20-21.

stępnym rozwiązaniach prawnych i technicznych w tym zakresie, budowanie informacji tak, aby przynosiła zamierzony efekt.

„Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do 2013 r.”²⁷ określa kierunki i cele rozwoju społeczeństwa informacyjnego w trzech obszarach nazwanych: człowiek, gospodarka i państwo. W obszarze człowiek – kierunek strategiczny to przyspieszenie rozwoju kapitału intelektualnego i społecznego Polaków dzięki wykorzystaniu technologii informacyjnych i komunikacyjnych. W obszarze gospodarka – kierunek strategiczny to wzrost efektywności, innowacyjności i konkurencyjności firm, ułatwienie komunikacji i współpracy między firmami dzięki wykorzystaniu technologii informacyjnych i komunikacyjnych. W obszarze państwo – kierunek strategiczny to wzrost dostępności i efektywności usług administracji publicznej przez wykorzystanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych do przebudowy procesów wewnętrznych administracji i sposobu świadczenia usług. Przy takich założeniach misją administracji publicznej ma być świadczenie drogą elektroniczną wysokiej jakości usług na rzecz obywatela i przedsiębiorcy, co jest ogromnym zadaniem dla administracji²⁸.

Administracja samorządowa musi – wpisując się w realizację założeń „Strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce do 2013 r.” – wypracować model informacyjno-informatyzacyjny, przyczyniający się do rozwoju lokalnego, co z kolei przyczynia się do rozwoju państwa. Przytoczone powyżej argumenty w sposób jednoznaczny pozwalają na postawienie tezy, że samorzady niepotrafiące wypracować właściwych metod zarządzania informacją i informatyką w procesie rozwoju lokalnego są nie tylko hamulcem dla lokalnego terytorium, ale i w konsekwencji dla rozwoju kraju.

Podkreślić należy, że na nic się zdadzą nawet najlepiej opracowane podstawy prawne, strategie, plany informatyzacji, jeżeli będzie brak wiedzy, a co gorsza, woli wśród decydentów lokalnych do wdrażania rozwiązań informacyjnych i informatyzacyjnych, w tym – kreowania rozwoju lokalnego.

A jak to wygląda w codziennej praktyce, warto przeanalizować strony internetowe czy BIP-y kilku samorządów terytorialnych, by przekonać się, w jakim stopniu zawarte tam informacje mogą mieć wpływ na kreowanie rozwoju lokalnego.

²⁷ <http://www.mswia.gov.pl/strategia> [dostęp: 2.09.2011].

²⁸ R. Kamiński, T. Kulisiewicz, *Strategia rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Nowa odsłona*, „Elektroniczna Administracja” 2008, nr 6, www.e-administracja.org.pl/dwumiesiecznik/artukul.php?art=178 [dostęp: 2.09.2011].

Literatura

- Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Administracja publiczna*, Kolonia Limited, Wrocław 2002.
- Brol R., *Rozwój lokalny – nowa logika rozwoju gospodarczego*, w: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, red. R. Brol, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 1996.
- Dziekański P., *Rola samorządu terytorialnego w kreowaniu rozwoju lokalnego i regionalnego*, w: *Spoleczne wyzwania współczesnych państw*, red. D. Gizicka, IS – L, Lublin 2011.
- Fajgielski P., *Informacja w administracji publicznej*, Presscom Sp. z o.o, Wrocław 2007.
- Kłaczyński M., Szuster S., *Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej*, Lex/el. 2003, *System Informacji Prawnej Lex*, www.m.lex.pl [dostęp: 2.09.2011].
- Florek M., *Podstawy marketingu terytorialnego*, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2006.
- Jagódka M., *Wykorzystanie i znaczenie Internetu w promocji regionu*, w: *Rola informatyki w naukach ekonomicznych i społecznych*, red. Z. Zieliński, Wyd. WSH w Kielcach, Kielce 2010.
- Hryniewicz J.T., *Administracja samorządowa – misje, własność i kontekst organizacyjny*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 10.
- Korenik S., Mempel-Śnieżyk A., *Wykorzystanie narzędzi technologii informatycznych w budowie „Strategii rozwoju województwa dolnośląskiego”*, w: *Rola informatyki w naukach ekonomicznych i społecznych*, red. K. Grysa, Wyd. WSH w Kielcach, Kielce 2006.
- Krajewski W., *Pojęcie rozwoju i postępu*, w: *Założenia teoretyczne badań nad rozwojem historycznym*, red. J. Kmita, WN PWN, Warszawa 1977.
- Kudłacz T., *Powiatowy system informacji gospodarczej*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 3.
- Kurcysz J., *Wprowadzenie do nauki o informacji i informatyce prawniczej*, Wyd. UŚ, Katowice 1979.
- Mucha M., *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji*, Wyd. UW, Wrocław 2002.
- Parysek J., *Rola samorządu terytorialnego*, w: *Rozwój lokalny: zagospodarowanie przestrzenne i nisze atrakcyjności gospodarczej*, red. J. Parysek, WN PWN, Warszawa 1995.
- Sibiga G., *Podstawy prawnej komunikacji elektronicznej w relacjach obywatel – organ administracji publicznej (od informacji do transakcji)*, w: *Informacja prawna a prawa obywatela*, red. K. Grajewski, J. Warylewski, Wolters Kluwer Polska, Gdańsk 2006.
- Szromnik A., *Marketing terytorialny – geneza, rynki docelowe i podmioty oddziaływania*, w: *Marketing terytorialny. Strategie, wyzwania dla miast i regionów*, red. T. Domański, Wyd. CBIŚF UŁ, Łódź 1997.
- Swianiewicz P., Łukomska J., *Władze samorządowe wobec lokalnego rozwoju gospodarczego. Które polityki są skuteczne?*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 6.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. nr 112, poz. 1198 z późn. zm.

Mariusz Chudak

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa
im. Jana Amosa Komeńskiego w Lesznie

Internet jako narzędzie stymulowania rozwoju lokalnego na przykładzie wybranych miast Wielkopolski

***Streszczenie.** W artykule przedstawiono ocenę działań promocyjnych czterech miast-gmin województwa wielkopolskiego (Kalisza, Konina, Leszna i Piły) z wykorzystaniem Internetu, pod kątem kreowania własnego rozwoju lokalnego. Jednocześnie podjęto próbę wykazania ogólnego związku pomiędzy elektronicznym marketingiem komunalnym a skalą podejmowanych inicjatyw gospodarczych. W tym celu analizę merytoryczną oficjalnych stron WWW odniesiono do dwóch wskaźników: liczby przedsiębiorstw przypadających na 1000 mieszkańców oraz stopy bezrobocia.*

***Słowa kluczowe:** Internet, rozwój lokalny, miasta Wielkopolski*

1. Wprowadzenie

Przełom XX i XXI w. to okres intensywnego rozwoju technik łączności, spośród których wyjątkowe miejsce zajmuje Internet. Porozumiewanie się za pomocą urządzeń elektronicznych, działających w globalnej sieci, całkowicie zrewolucjonizowało relacje międzyludzkie zarówno na gruncie prywatnym, jak i zawodowym. W minionych kilkunastu latach swoją pozycję w wirtualnym świecie zaznaczyły wszystkie najważniejsze podmioty gospodarcze, dzięki czemu transakcje handlowe coraz częściej są realizowane bez osobistego udziału przedstawicieli zainteresowanych stron. Postępowanie takie jest absolutnie możliwe, gdy opublikowany dokument (HTML) został sporządzony nie tylko profesjonalnie

pod względem technicznym, ale też zawiera niezbędne informacje, przejrzystość i logicznie uporządkowane z punktu widzenia jego potencjalnych czytelników. Wykształcone w środowiskach biznesowych sposoby wzajemnego komunikowania się podlegały następnie specyficznej transformacji (adaptacji lub modernizacji) ukierunkowanej na potrzeby innych dziedzin aktywności człowieka, zwłaszcza w sferze zarządzania publicznego. W tym procesie nadal dość skromnie uczestniczą organy administracji samorządowej, podejmując się załatwienia jedynie nielicznych czynności formalnoprawnych na podstawie wniosku złożonego drogą elektroniczną. Jednocześnie systematycznej poprawie jakościowo - merytorycznej ulegają kolejne witryny WWW, sprzyjając niewątpliwie wzmocnieniu więzi władzy lokalnej z inwestorami, turystami i mieszkańcami, służąc także integracji społecznej wokół nadrzędnych problemów lub priorytetów.

Przewaga łączności internetowej nad tradycyjną formą podania czy też wizytą w urzędzie przejawia się głównie w oszczędności czasu i kosztów. Uzyskanie chociażby odpowiednich formularzy stało się wykonalne niezależnie od pory dnia oraz usytuowania klienta. Ograniczono tym samym przejazdy służbowe, a rozpatrzenie samej sprawy przebiega zwykle sprawniej. Natomiast jeszcze do niedawna znaczącym mankamentem było to, że niewielki odsetek obywateli dysponował certyfikowanym podpisem elektronicznym, co ewidentnie utrudniało korzystanie z dobrodziejstw nowoczesnych technologii. Zniesienie obowiązku posługiwania się tymże kluczem autoryzacji na wielu płaszczyznach, będzie już w najbliższym czasie skutkowało dynamicznym wzrostem liczby wysyłanej e-korespondencji, podobnie jak przed kilkunastu laty powszechnym zaufaniem obdarzono wprowadzenie do obiegu kart płatniczych.

Jako istotny czynnik, determinujący zakres świadczonych usług sieciowych przez administrację, warto ponadto wskazać stan bazy informatycznej naszych służb publicznych, a w szczególności jej niedoinwestowanie oraz brak kompatybilności systemów wewnętrznych. Podstawową przyczynę upatruje się tutaj – jak to zazwyczaj bywa – w zbyt skromnych nakładach finansowych przeznaczanych na tworzenie centralnych rejestrów bądź bezpiecznych przepływów poufnych danych. Sygnalizując wysokie koszty budowy zaplecza technicznego, trzeba nadmienić, że w większości przypadków są one jednorazowe i pozwalają na osiągnięcie wymiernych efektów w postaci zmniejszenia korupcji i biurokracji¹. Inaczej mówiąc, wdrażanie procedur obsługi elektronicznej interesantów postępuje zbyt wolno, pozostając przy pełnieniu w cyberprzestrzeni przede wszystkim funkcji informacyjnej. Oznacza to, że stosunkowo rzadko możemy się komunikować on-line w sprawach urzędowych, nie posiadając równocześnie żadnej gwarancji odzewu.

¹ G. Billewicz, *Administracja w gospodarce elektronicznej*, w: *Strategie i modele gospodarki elektronicznej*, red. C. Olszak, E. Ziemia, WN PWN, Warszawa 2007, s. 177.

Na tym tle za cel artykułu przyjęto ocenę działań wybranych miast-gmin województwa wielkopolskiego w środowisku wirtualnym pod kątem kreowania własnego rozwoju lokalnego. Zainteresowaniem objęto układ tematyczny stron internetowych, ich wersje językowe, zawartość dostępnych materiałów faktograficznych łącznie z wdrażanymi programami reform społeczno-ekonomicznych, poziom jakościowo-merytoryczny prezentacji multimedialnych, kompletność książki teadresowej oraz stopień jawności postępowań przetargowych dotyczących inwestycji infrastrukturalnych. Sformułowane wnioski obarczone są pewną dozą subiektywności, co jest niestety nieuniknione podczas obserwacji zjawisk trudno poddających się kwantyfikacji. Jednak istnieje realna możliwość wykazania ogólnego związku pomiędzy elektronicznym marketingiem komunalnym a skalą przedsięwzięć gospodarczych.

2. Przedmiot badań

Analizę empiryczną wykonano dla 4 miast (Kalisza, Konina, Leszno, Piła), znajdujących się w szerokim spektrum oddziaływania Poznania – największego, obok Wrocławia, centrum przemysłowo-usługowego oraz naukowo-kulturalnego zachodniej Polski. W latach 1975-1998 pełniły one funkcje wojewódzkie, dzięki którym znacznie zwiększyły swój potencjał endo- i egzogeniczny, sukcesywnie przekształcając się w regionalne ośrodki wzrostu. Pomimo degradacji do rangi powiatowej znaczenie to w dalszym ciągu utrzymuje się – dzięki polityce władz samorządowych, w tym również prowadzonej za pośrednictwem Internetu.

Badane miasta zalicza się, w warunkach polskich, do klasy średniej wielkości, przyjmując za kryterium liczbę mieszkańców i powierzchnię zajmowanego terytorium (zob. tab. 1).

Z tabeli 1 wynika, że najmniejszym miastem w grupie podlegającej obserwacji jest Leszno, które charakteryzuje się najwyższym wskaźnikiem gęstości zaludnienia. Jego zasoby demograficzne są blisko dwukrotnie słabsze od Kalisza,

Tabela 1. Ludność i powierzchnia analizowanych miast

Miasto	Liczba ludności	Powierzchnia w km ²	Gęstość zaludnienia na 1 km ²
Kalisz	106 184	69,42	1529,59
Konin	79 093	82,20	962,20
Leszno	63 871	31,86	2004,74
Piła	74 476	102,68	725,32

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Regionalnych GUS, www.stat.gov.pl [dostęp: 20.07.2011].

a powierzchnia ujęta w granicach administracyjnych odbiega ponad trzykrotnie od wielkości Piły. Sytuacja ta jednak nie szkodzi wysokiej atrakcyjności Leszna dla lokalizacji w jego obrębie działalności gospodarczej. Wystarczy bowiem przytoczyć dane statystyczne za 2010 r. świadczące o liczbie zarejestrowanych przedsiębiorstw na 1000 mieszkańców, a także stopie bezrobocia w poszczególnych miastach (zob. tab. 2).

Tabela 2. Przedsiębiorczość a bezrobocie w analizowanych miastach

Miasto	Liczba przedsiębiorstw	Przedsiębiorstwa na 1000 mieszkańców	Stopa bezrobocia w %
Kalisz	11941	112,46	8,5
Konin	8358	105,67	13,3
Leszno	8806	137,87	8,3
Piła	8572	115,10	11,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Regionalnych GUS, www.stat.gov.pl [dostęp: 20.07.2011].

W aspekcie przyjętych założeń badawczych nasuwają się zatem podstawowe pytania: jaką rolę odgrywają narzędzia elektroniczne na etapie stymulowania lokalnego rozwoju gospodarczego? oraz czy jakakolwiek ze stosowanych przez gminy metod znacząco wpływa na zwiększenie skuteczności działania? Na tak zarysowany problem szczegółowo starano się uzyskać satysfakcjonującą odpowiedź, dokonując porównania technik i treści promocyjnych zamieszczanych na oficjalnych serwerach WWW².

3. Istota rozwoju lokalnego

Przez pojęcie „rozwój jednostki terytorialnej” rozumie się długotrwały proces pozytywnych zmian, przybierający formę wzrostu ilościowego i/lub postępu jakościowego w czterech wzajemnie ze sobą powiązanych sferach: ekonomicznej, ekologicznej, społeczno-kulturowej oraz architektoniczno-urbanistycznej. Przyjmując za punkt wyjścia poprawę stanu gospodarki na danym terenie, z dużym prawdopodobieństwem można oczekiwać przekształceń w stylu życia mieszkańców na skutek rosnącej konsumpcji, zwiększenia poczucia odpowiedzialności za środowisko przyrodnicze (będące naturalną przestrzenią wypoczynkowo-rekre-

² Przegląd następujących witryn: www.kalisz.pl; www.konin.pl; www.leszno.pl; www.pila.pl [dostęp: 20.07. 2011].

acyjną) oraz podejmowania nierzadko kapitałochłonnych prac renowacyjnych i rewitalizacyjnych w odniesieniu do zdekapitalizowanej zabudowy.

Występowanie trójstopniowego podziału administracyjnego kraju umożliwia rozpatrywanie tak pojmowanego rozwoju na różnych szczeblach funkcjonowania samorządów. Doświadczenia praktyczne wskazują, że prężnymi animatorami są przeważnie tylko gminy i województwa, stąd też mówi się o polityce lokalnej lub regionalnej. Powiaty ze względu na znacznie ograniczone kompetencje podatkowe oraz planistyczne nie były dotychczas pełnoprawnym kreatorem awansu cywilizacyjnego – pomimo licznych prób wdrażania programów rozwoju strategicznego³.

W niniejszej pracy rozważania koncentrują się wyłącznie na rozwoju lokalnym, za jaki uważa się intensyfikację działalności gospodarczej, prowadzącą dla zaspokojenia potrzeb miejscowego społeczeństwa, przy szczególnie wydatnym zaangażowaniu się struktur komunalnych⁴. Nie wyklucza to oczywiście faktu, że jest on w pewnym stopniu inspirowany przez decyzje zapadające na wyższych poziomach zorganizowania państwa czy też spektakularnymi inicjatywami wywodzącymi się bezpośrednio od samych mieszkańców badanych miast.

Podczas wspierania zjawisk społeczno-ekonomicznych istnieje konieczność głębszego przyjrzenia się preferencjom i hierarchii wartości poszczególnych układów lokalnych⁵. Znajduje to z kolei silne przełożenie na gminne kampanie marketingowe, tworzone w celu pozyskania pożądanego inwestorów. W takiej sytuacji Internet wypada mniej korzystnie w porównaniu z indywidualnymi ofertami kierowanymi do renomowanych przedsiębiorstw funkcjonujących już na innych rynkach.

Z rozwojem w aspekcie lokalnym wiąże się wzrost konkurencyjności gmin, traktowany jako zdolność do przyciągania kapitału, środków pomocowych i czynników produkcji. Opanowanie tej trudnej sztuki staje się bezwzględny wymogiem skutecznej rywalizacji we współczesnym świecie szybko zachodzących przemian polityczno-gospodarczych. Osiągnięcie niewielkiej przewagi na tym polu to często korzystny splot rozmaitych determinant lub okoliczności dostrzeganych przez otoczenie⁶. Jedną z nich zapewne jest przyjazny wizerunek w mass mediach.

³ M. Chudak, *Wspieranie rozwoju lokalnego poprzez marketing miasta (wybrane aspekty na przykładzie Leszna)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2009, nr 530, s. 44.

⁴ J. Parysek, *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wyd. UAM, Poznań 1998, s. 46.

⁵ L. Wojtasiewicz, *Ekonomiczne uwarunkowania rozwoju lokalnego*, w: *Rozwój lokalny i lokalna gospodarka przestrzenna*, red. J. Parysek, J. Bogucki, Wyd. Naukowe, Poznań 1996, s. 100-101.

⁶ R. Nowacki, *Marketing a strategie rozwoju polskich gmin*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2008, nr 1203, s. 331.

4. Podobieństwa i różnice w komunikacji elektronicznej badanych miast

Przeprowadzona analiza dość jednoznacznie wykazała, że samorzady dawnych ośrodków wojewódzkich, położonych dzisiaj w granicach województwa wielkopolskiego, przywiązują różne znaczenie do wykorzystywania Internetu w celu promocji lokalnych walorów inwestycyjnych i komunikacji ze społeczeństwem. Prowadzona za pomocą tego medium polityka władz lokalnych charakteryzuje się przede wszystkim brakiem logicznej spójności prezentowanych zagadnień, co sprawia wrażenie nie tylko pewnej przypadkowości, ale i wymusza dodatkowe kontakty z administracją. Problem ten występuje z mniejszym lub większym natężeniem we wszystkich rozpatrywanych miastach, podobnie jak wyraźna niechęć do relacji on-line, wyrażająca się słabą ekspozycją adresów e-mailowych. Największe różnice z kolei mają miejsce w zakresie dostępności do materiałów faktograficznych mówiących o stanie gospodarki (jej silnych i słabych stronach), dotychczas opracowanych lub wdrażanych programach wspierania przedsiębiorczości oraz sporządzonych i zatwierdzonych miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Na tym podłożu można sformułować nieprawidłowe wnioski odnośnie do panującego w danym mieście klimatu dla biznesu. Atrakcyjność lokalizacyjna zostaje czasami zupełnie nieświadomie zaniżona albo nie jest wyartykułowana w sposób wystarczająco przekonujący odbiorców zewnętrznych. Kolejnym zarzutem o zbliżonej wymowie są opóźnienia w tłumaczeniach witryn na języki obce oraz – nie wiadomo dlaczego – ich wersje uboższe od oryginału. Ponadto należałoby się poważnie zastanowić nad nawiązaniem współpracy z partnerami z południowej Europy, a pierwszy krok w owym kierunku to utworzenie stron w językach włoskim, portugalskim czy hiszpańskim.

Najmniej zastrzeżeń wzbudza, a zatem wydaje się najbardziej fachowo wykonany, serwis WWW Piły. Zamieszczone dane statystyczne o mieście wyczerpująco obrazują stan istniejący, odnosząc się do struktury wydatków i dochodów budżetowych, kwestii demograficznych, rynku pracy, zasobów mieszkaniowych, użytkowania terenów oraz infrastruktury technicznej. Niezmiernie korzystne jest również umieszczenie bazy informacyjnej o miejscowych firmach i instytucjach oraz koncepcji przestrzenno-branżowych obejmujących m.in. rewitalizację obszarów powojennych i przemysłowych. Wiarygodność intencji gminy wzmacnia jednocześnie rejestr opracowań planistycznych z podaniem daty i miejsca ich ogłoszenia. Nowsze z nich opublikowano nawet w całości (tekst wraz z rysunkami), do czego przyczyniło się zapewne wprowadzenie technologii informatycznych w projektowaniu urbanistycznym.

Piła starannie przygotowuje ofertę transakcyjną dla nieruchomości komunalnych (w formie harmonogramu), umożliwiając zarazem – co interesujące – zamieszczanie ogłoszeń przez innych właścicieli (niezwiązanych *stricte* z jednostkami organizacyjnymi miasta). Z działaniem tym bardzo dobrze korespondują obszerne wskazówki na temat zasad rejestracji działalności gospodarczej (przedstawione również za pomocą filmu instruktażowego) oraz proponowane zwolnienia podatkowe. Ponadto samorząd obrał zaskakującą, jak na rodzime obyczaje, taktykę daleko posuniętej transparentności udzielania zamówień publicznych.

Nieco niższą ocenę za rzeczowość strony internetowej należy wystawić władzom Kalisza i Leszna. W jednym i drugim przypadku zdecydowanie wyróżnia się zachęta inwestycyjna, która została szczegółowo doprecyzowana pod względem faktyczno-formalnym oraz wyposażona w elementy graficzne – geodezyjne mapy ewidencyjne bądź zdjęcia terenów (obiektów budowlanych) przeznaczonych do zagospodarowania. Niezbędną pomocą służą specjalne poradniki przygotowane z myślą o nowych właścicielach firm, informujące o trybie pozyskiwania gruntów i lokali, udogodnieniach fiskalnych, pomocy publicznej oraz innych usługach świadczonych przez urzędników magistratu. Zasadniczo nieprzyjazne bywa natomiast usadowienie planów zagospodarowania przestrzennego wyłącznie w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP), co z jednej strony odzwierciedla wprawdzie wysoką pozycję tych dokumentów jako aktów prawa lokalnego, ale z drugiej – może prowadzić do błędnych przekonań o niewiążącym charakterze przepisów architektoniczno-urbanistycznych, zwłaszcza jeśli są one lakonicznie traktowane w opisach nieruchomości wystawionych do sprzedaży (dzierżawy).

Lansowanie Kalisza za pośrednictwem Internetu odbywa się, tak samo jak Piły, przy wykorzystaniu kilku scenariuszy przekształceń miejscowej gospodarki, uchwalonych przeważnie na okres do 2013 r., z wyjątkiem strategii rozwoju transportu, sformułowanej na lata 2008-2020. W niniejszej materii zachodzą największe rozbieżności w porównaniu z Leszmem, które prawdopodobnie nie jest przekonane o sensie posiadania tego rodzaju opracowań problemowych. Przeważa tam ewidentnie podejście statystyczne i socjologiczne, a dowodem na to są coraz bardziej rozbudowywane raporty o bieżącej sytuacji społeczno-ekonomicznej miasta oraz profesjonalne badania opinii społecznej, przeprowadzane wśród mieszkańców regularnie co 4-6 lat.

Spśród analizowanych ośrodków powiatowych Wielkopolski najgorzej prezentuje się portal Konina – relatywnie ubogi w zwykle mocno akcentowane przesłania natury marketingowej. Zauważa się niewielką liczbę propozycji współpracy adresowanych do środowisk gospodarczych, a jednocześnie nieumiejętność podkreślenia istotnych uwarunkowań planistycznych i ekonomicznych. Nieco pełniejszą wiedzę w tym zakresie zawarto wprawdzie w BIP-ie, co skut-

kuje omówionymi już wcześniej konsekwencjami spotęgowanymi dodatkowo przez zmniejszone poczucie odpowiedzialności władz lokalnych za dynamikę i wszechstronność rozwoju na podległym im terytorium. Wyraża się ono w słabym rozpowszechnianiu komunikatów o udzielanych zamówieniach publicznych oraz mało wymagających kryteriach stosowanych w procedurach przetargowych (np. niewymagane wadium).

Powyższego przekonania nie zmieniają cele i założenia polityki inwestycyjnej miasta ani tym bardziej będąca jej swoistą kwintesencją ogólnikowa prezentacja multimedialna w formacie pliku Microsoft Office PowerPoint. Oddając sprawiedliwość, trzeba jednak wskazać niezmiernie wartościowy moduł oficjalnej strony Konina, jakim jest dostępność wykazu istniejących przedsiębiorstw (w postaci formularza) oraz zastosowanie hiperłączy do instytucji otoczenia biznesu, co ułatwia potencjalne kontakty gospodarcze.

5. Podsumowanie

Przestrzenne usytuowanie podmiotów rynkowych opiera się zasadniczo na regule koherencji lokalizacyjnej, polegającej na uzyskaniu jak najwyższej zgodności pomiędzy walorami danego miejsca a wymaganiami inwestycyjnymi⁷. Na etapie poszukiwania optymalnego miejsca funkcjonowania przedsiębiorstwa wykorzystuje się wszelkie dostępne środki i metody minimalizujące ryzyko późniejszego niepowodzenia, spośród których bogate zasoby Internetu uważane są obecnie za fundament do dalszych działań. O dużym znaczeniu tego nośnika przekazu nie wszystkie gminy są całkowicie przekonane, co wykazano chociażby w skromnej próbie badawczej, złożonej zaledwie z czterech wielkopolskich miast. Konin – posiadając najniższy wskaźnik liczby firm przypadających na 1000 mieszkańców, a zarazem najwyższą stopę bezrobocia – słabo zabiega w światowej sieci o zainteresowanie kapitału spoza miasta i regionu. Ale też – jak się wydaje – nie można gloryfikować siły oddziaływania publikacji elektronicznych, o czym przekonuje casus Leszna. Posiadanie przeciętnej strony WWW nie wpływa ujemnie na stan miejscowej gospodarki, czyli przypuszczalnie inne bodźce determinują współczesną prosperitę tego ośrodka. Obok doskonałego położenia geograficzno-komunikacyjnego oraz dobrze rozwiniętej infrastruktury technicznej zasługuje tam na szczególne podkreślenie intensywny rozwój uczelni wyższych, przyspieszający zmiany w strukturze urbanistycznej i ekonomicznej miasta poprzez potrzebę świadczenia usług w coraz szerszym lub bardziej spe-

⁷ W. Budner, *Lokalizacja przedsiębiorstw. Aspekty ekonomiczno-przestrzenne i środowiskowe*, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2004, s. 27.

cyjnym zakresie. Dzięki temu zwiększeniu ulegają wpływy budżetowe z tytułu odprowadzonych podatków, a tym samym systematycznie poprawia się standard życia ludności⁸.

Reasumując całość rozważań, należy jednoznacznie stwierdzić, że systemy cybernetyczne są niezmiernie przydatnym trybem komunikacji samorządów lokalnych z otoczeniem. Nie sposób rozstrzygnąć bez obszernych badań ankietowych, która forma przepływu informacji najbardziej przemawia do inwestorów. Ponadto Kalisz, Konin, Leszno i Piła używają technik łączności jednostronnej lub interaktywnej o charakterze asynchronicznym. Porozumiewanie się w czasie rzeczywistym (komunikatory, czaty, wideokonferencje) stosuje się marginalnie, co jednocześnie rekomenduje się do częstego i regularnego stosowania.

Literatura

- Billewicz G., *Administracja w gospodarce elektronicznej*, w: *Strategie i modele gospodarki elektronicznej*, red. C. Olszak, E. Ziemia, WN PWN, Warszawa 2007.
- Budner W., *Lokalizacja przedsiębiorstw. Aspekty ekonomiczno-przestrzenne i środowiskowe*, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2004.
- Chudak M., *Znaczenie funkcji akademickiej w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym miasta średniej wielkości (przykład Leszna)*, w: „Studia KPZK PAN”, t. CXXI, red. T. Markowski, D. Drzazga, Warszawa 2008.
- Chudak M., *Wspieranie rozwoju lokalnego poprzez marketing miasta (wybrane aspekty na przykładzie Leszna)*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2009, nr 530.
- Nowacki R., *Marketing a strategie rozwoju polskich gmin*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2008, nr 1203.
- Parysek J., *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wyd. UAM, Poznań 1998.
- Wojtasiewicz L., *Ekonomiczne uwarunkowania rozwoju lokalnego*, w: *Rozwój lokalny i lokalna gospodarka przestrzenna*, red. J. Parysek, J. Bogucki, Wyd. Naukowe, Poznań 1996.

⁸ M. Chudak, *Znaczenie funkcji akademickiej w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym miasta średniej wielkości (przykład Leszna)*, „Studia KPZK PAN” 2008, t. CXXI, s. 224.



Izabela Dembińska

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu
Uniwersytet Szczeciński

Syndrom NIMBY – głos społeczności lokalnej w decyzjach lokalizacyjnych dotyczących projektów inwestycyjnych infrastruktury drogowej

***Streszczenie.** W artykule podjęto kwestie realizacji infrastrukturalnych projektów inwestycyjnych w świetle problemu NIMBY. Wyjaśniono istotę i wymiary NIMBY, próbując zastanowić się nad przesłankami i słuszością opozycyjnych – wobec inwestycji – zachowań społeczności lokalnych. Podjęto też rozważania dotyczące możliwości i sposobów łagodzenia protestów społeczności lokalnej.*

***Słowa kluczowe:** infrastruktura drogowa, inwestycje, lokalizacja, społeczność lokalna, NIMBY*

1. Wprowadzenie

Według danych Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w sierpniu 2011 r. pod jej zarządkiem było 873 km autostrad oraz 702 km dróg ekspresowych. Jeśli chodzi o inwestycje drogowe, zwłaszcza autostrady, 2011 r. to rok wyjątkowy. Liczba oddanych do użytku kilometrów autostrad – rekordowa, niespotykana dotąd, na co niewątpliwie miały wpływ przygotowania polskiej infrastruktury drogowej do Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej w 2012 r. Zaplanowano oddanie do użytku łącznie 238 km dróg. Dla porównania: w 2010 r. przybyło jedynie 30 km autostrad.

Inwestycje drogowe wymagają długiego okresu przygotowań. Aby powstał nowy odcinek autostrady, potrzeba nawet 6-8 lat, w tym 4-6 lat na przygoto-

wania. Budowa drogi natomiast nie jest aż tak czasochłonna; w zależności od warunków, np. topograficznych, może trwać ok. 2 lat. Długi czas przygotowania inwestycji drogowej wynika z tego, że ten proces jest warunkowany procedurami regulowanymi wieloma aktami prawnymi, co wiąże się także z tym, że inwestycje drogowe ingerują w sferę własnościową, środowiskową i społeczną. Głos społeczny odgrywa bardzo ważną rolę, często decyduje o tym, czy inwestycja będzie w ogóle uruchomiona. Pojawia się on w sposób formalny w postaci konsultacji społecznych dotyczących lokalizacji inwestycji, przeprowadzanych w ramach decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych podczas przygotowywania oceny oddziaływania na środowisko. Społeczeństwo lokalne może również reagować na potencjalną inwestycję nieformalnie, poza konsultacjami społecznymi. Z reguły takie reakcje wyrażają się w postawach negacyjnych, którym towarzyszą różne formy oporu wobec planowanych modyfikacji najbliższego otoczenia, wynikających z podjęcia decyzji o inwestycji infrastrukturalnej. Takie zachowania zwykle się nazywać syndromem NIMBY.

Celem referatu jest przybliżenie istoty i mechanizmu działania syndromu NIMBY oraz wskazanie możliwości łagodzenia jego siły. Jest to problem, który z jednej strony staje się coraz bardziej zauważalny w Polsce – można przypuszczać, że w wyniku wzrostu inwestycji, w tym inwestycji transportowych, z drugiej – jest jeszcze bardzo słabo rozpoznany empirycznie, zwłaszcza że lokuje się w różnych polach badawczych, jak choćby ekonomia, socjologia, polityka, kultura, ekologia.

2. Na czym polega syndrom NIMBY?

NIMBY to akronim od angielskich słów *Not In My Back Yard*, co znaczy: nie na moim podwórku. Terminem tym określa się zachowanie społeczności lokalnej wyrażającej sprzeciw wobec inwestycji, która ma powstać w jej bezpośrednim otoczeniu, a jednocześnie rozumiejącej ogólne przesłanki budowy inwestycji. Innymi słowy, mieszkańcy sprzeciwiający się potencjalnej lokalizacji inwestycji, nazywani – spolszczając – nimbisami, uważają, że inwestycja jako taka powinna powstać, ale na innym obszarze, znacznie oddalonym od ich miejsca zamieszkania, czyli na innym podwórku. Oznacza to, że przedmiotem konfliktu nie jest sama inwestycja, ale jej lokalizacja, która w subiektywnym odczuciu społeczności lokalnych wywołuje określone, niepożądane konotacje.

Termin NIMBY został ukuty przez Emilie Travel Livezey¹ w artykule *Hazardous waste*, opublikowanym w 1980 r. w „The Christian Science Monitor”,

¹ E. Travel Livezey, *Hazardous waste*, „The Christian Science Monitor” 1980, November 6.

w którym charakteryzowała zachowania społeczności lokalnych wobec otwierania składowisk odpadów. Popularyzację zaś zawdzięcza brytyjskiemu politykowi Nicholasowi Ridleyowi, który był konserwatywnym sekretarzem stanu ds. środowiska w rządzie Margaret Thatcher. Występował on na czele sprzeciwiających się mieszkańcom obszaru, na którym miały powstać inwestycje rządowe, przy czym wykorzystywał piastowany przez siebie urząd również do celów prywatnych, ponieważ był właścicielem gruntów leżących w obrębie lokalizacji potencjalnych inwestycji.

NIMBY często jest określane mianem syndromu. W ogólnym znaczeniu syndrom to pewna grupa cech, właściwości, zdarzeń lub zachowań, które współwystępują ze sobą lub które uważa się za skoordynowane, lub w pewien sposób wzajemnie powiązane. W związku z tym NIMBY to pewna grupa wzajemnie powiązanych zachowań składających się na postawę wyrażającą dezaprobatę dla lokalizacji inwestycji na danym obszarze. Można wyszczególnić konkretne rodzaje inwestycji, w przypadku których występuje syndrom NIMBY. Oprócz dróg, szczególnie autostrad i dróg ekspresowych, należą do nich: lotniska, składowiska odpadów, spalarnie odpadów, oczyszczalnie ścieków, elektrownie atomowe, elektrownie wiatrowe, instalacje energetyczne, maszty telefonii komórkowej, więzienia, domy dla specjalnych mieszkańców (np. chorych na HIV, osób mających problemy alkoholowe, narkomanów). Jak widać zakres inwestycji będących przedmiotem NIMBY jest szeroki.

Istota problemu w syndromie NIMBY zasadza się na konflikcie. Jak zauważa Elżbieta Michałowska, konflikt towarzyszył człowiekowi od zawsze, a podstawową kwestią w przypadku każdego rodzaju konfliktu nie jest jego istota, lecz to, jak on jest rozwiązywany, jakimi metodami i według jakich reguł ludzie podejmują działania nakierowane na radzenie sobie z tym zjawiskiem². Na podstawie dostępnych opracowań oraz literatury można zidentyfikować co najmniej cztery rodzaje konfliktów związanych z NIMBY. Niewątpliwie NIMBY odnosi się do konfliktu społecznego oraz do konfliktu lokalizacyjnego o charakterze przestrzennym. Tym samym objawia się jako problem społeczny powstały na gruncie przestrzennym, a dotyczący lokalizacji określonej inwestycji. Jest również konfliktem lokalnym, ponieważ przestrzeń, na której występują przedmiot i podmioty konfliktu, ma z reguły wymiar lokalny. Warto zauważyć, że konflikty społeczne o podłożu przestrzennym cechuje to, że ich źródłem jest sposób użytkowania przestrzeni przez człowieka oraz związane z jego działalnością efekty zewnętrzne³.

² E. Michałowska, *Syndrom NIMBY jako przykład samoorganizacji społecznej na poziomie lokalnym*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2008, nr 1, s. 60.

³ D. Drzazga, *Konflikty przestrzenne w realizacji strategii ekorozwoju – zarys głównych problemów*, w: *Konflikty i współpraca w realizacji strategii ekorozwoju*, red. S. Czaja, I-BIS, Wrocław 2003, s. 68.

Profil konfliktów występujących w ramach NIMBY można jeszcze bardziej doprecyzować i wyodrębnić ekologiczną i miejską orientację konfliktów.

Warto zwrócić uwagę, że obok NIMBY identyfikuje się jeszcze inne, pochodne rodzaje protestów lokalizacyjnych, których nazwy są również tworzone za pomocą akronimów. Do najczęściej wymienianych należą: NOOS (*Not On Our Street*), który oznacza sprzeciw wobec lokalizacji jakiegoś obiektu na naszej ulicy, BANANA (*Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anything*), który oznacza sprzeciw wobec jakichkolwiek inwestycji gdziekolwiek i obok czegokolwiek, LULU (*Locally Unacceptable Land Use*), czyli brak lokalnej akceptacji do wykorzystywania terenów. Pojawiły się też sytuacje określające stosunek władz do niechcianych inwestycji, jak NIMEY (*Not In My Election Year*), czyli nie w roku wyborczym i NIMTOO (*Not In My Term Of Office*) – nie za mojej kadencji. Wspólną cechą NIMBY i jej pochodnych jest to, że w procesie inwestycyjnym dochodzi do pewnych niezgodności między dobrem wspólnym (inwestycją) a w różny sposób interpretowanym interesem społeczności lokalnych. Podkreślić należy, że to nie jest konflikt typu „nie, bo nie”. Pobudki społeczności lokalnych są konkretne, jak np. spadek wartości gruntów, wywłaszczanie gruntów, zanieczyszczenie, hałas, zmiany krajobrazowe. Jeśli już poszukiwać przesłanek natury bardziej ogólnej, to problem może tkwić w naruszaniu pewnej granicy lokalnej autonomii, w ingerencji inwestycją w sferę quasi-prywatną, tzn. w sferę, która w odczuciu mieszkańców danego obszaru jest uznawana za „mój obszar”, „moje terytorium”. Można zatem się zastanawiać, czy NIMBY wynika z egoistycznych przesłanek społeczności lokalnej czy może jest przejawem racjonalizmu i troski w obawie przed szkodliwymi i niekorzystnymi następstwami inwestycji.

Zauważyć należy, że początkowo syndrom NIMBY dotyczył planowanych inwestycji. Jednak z czasem jego oddziaływanie się rozszerzyło. Obecnie występuje także w przypadku inwestycji już zakończonych czy inwestycji będących w trakcie realizacji.

3. Wymiary NIMBY, czyli próba zrozumienia racji społeczności lokalnych wobec inwestycji drogowych

NIMBY jest problemem złożonym, wychodzącym poza jedną sferę badawczą. Najczęściej charakteryzuje się trzy wymiary NIMBY. Są to: wymiar ekonomiczny, etyczny i polityczny. Bardziej wnikliwe analizy NIMBY pozwalają wywnioskować, że jest to również problem nacechowany aspektami socjologicznymi i ekologicznymi.

W najszerszym zakresie jest badany wymiar ekonomiczny NIMBY. Nieaprobowanie lokalizacji inwestycji infrastrukturalnej przez grupę lokalnych mieszkańców można bowiem rozpatrywać w aspekcie wielu teorii i koncepcji ekonomicznych. Wśród najczęściej przywoływanych należą: teoria wspólnych dóbr oraz koncepcje gospodarowania wspólnymi dobrami (zarówno w ujęciu Gareta Hardina, jak i w aspekcie problematyki poruszanej przez Elinor Oström), teoria wyboru, teoria racjonalności indywidualnej i racjonalności grupowej (zbiorowej), koncepcja społeczności lokalnej.

Istota syndromu NIMBY sprowadza się do identyfikacji i odczuwania przez mieszkańców obszaru, który jest potencjalną lokalizacją obiektu infrastrukturalnego, pewnego zagrożenia dla dotychczas osiąganych korzyści. Inaczej rzecz ujmując, istota NIMBY polega na transferze wszelkich niekorzyści – akceptowanej w ogóle inwestycji – na inne grupy lokalne, najlepiej zlokalizowane gdzieś dalej. Najlepiej by było, gdyby w bezpośrednim otoczeniu miejsca zamieszkania nie było żadnych inwestycji (zob. rys. 1). W sąsiednim kwartale (dzielnicy) do zaakceptowania jest tylko park. W tzw. sąsiedztwie może być zlokalizowana szkoła i biblioteka, a dopiero potem infrastruktura drogowa.

Z reguły wskazuje się na trzy rodzaje zagrożeń, identyfikowanych przez narażonych na inwestycję mieszkańców. Są to: spadek wartości nieruchomości, bezpieczeństwo osobiste oraz negatywny wpływ na środowisko naturalne. Mieszkańcy boją się, że w wyniku funkcjonowania autostrady lub innej drogi lokalizacja ich miejsca zamieszkania nie będzie już tak atrakcyjna. Prowadzone w tym zakresie badania empiryczne, m.in. przez Williama Fischela⁴, Michaela Deare'a⁵ czy Lidie Groeger⁶, wykazały, że częściej niezadowolenie występuje w przypadku właścicieli domów niż właścicieli mieszkań. Z kolei Kent E. Portney⁷ wykazał, że mniej opozycyjni wobec potencjalnej inwestycji są dłużej mieszkający. Tłumaczy to tym, że nowi mieszkańcy swoje zachowanie opierają na efekcie nowego zakupu, o który w okresie bezpośrednio po zakupie czy wybudowaniu dbają ponadprzeciętnie, niekoniecznie tylko w ujęciu fizycznym, ale również w ujęciu emocjonalnym. Oba te spostrzeżenia mają duże znaczenie, zwłaszcza w kontekście poszukiwania metod i sposobów łagodzenia siły oddziaływania syndromu NIMBY. Wartość nieruchomości miałyby być obniżana przez takie elementy, jak: zmiana widoku z okna, zwiększony ruch w bezpośredniej

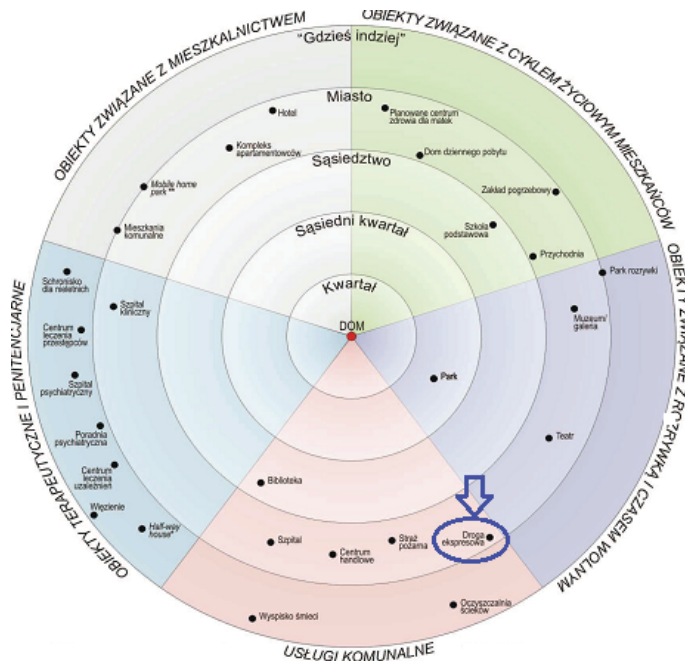
⁴ W. Fischel, *Why are there NIMBYs?* „Land Economics” 2001, Vol. 77, No. 1, s. 144-152.

⁵ M. Dear, *Understanding and overcoming the NIMBY syndrome*, „Journal of the American Planning Association” 1992, No. 3, s. 288-299.

⁶ L. Groeger, *Waloryzacja przestrzeni mieszkaniowej w opiniach klientów łódzkich biur obrotu nieruchomościami*, Wyd. UŁ, Łódź 2004.

⁷ K.E. Portney, *Siting hazardous waste treatment facilities: the Nimby Syndrome*, Auburn House, New York 1991.

okolicy i wynikające z tego hałas i zanieczyszczenie powietrza. Mieszkańcy kierują się zatem czysto egoistycznymi pobudkami, co w zasadzie jest zrozumiałe. Każdy z nas chce mieszkać w takim miejscu, gdzie będzie ładnie, cicho i bezpiecznie.



Rysunek 1. Preferowane odległości od miejsca zamieszkania do wybranych obiektów użyteczności publicznej

Źródło: C.J. Smith, *Preferred residential distance from different public facilities*, w: *Geography and the urban environment*, red. D. Herbert, R. J. Johnston, Vol. 3, Wiley, Chichester 1984, za: K. Dmochowska-Dudek, *Obiekty NIMBY jako przykład konfliktowych inwestycji na terenach mieszkaniowych – teoretyczny zarys problemu*, „Space-Society-Economy” 2011, nr 10, s. 45.

W ujęciu etycznym syndromu NIMBY są poruszane dość kontrowersyjne kwestie. W sytuacji, kiedy dana inwestycja musi powstać, choćby ze względów politycznych, nierzadko dochodzi do tzw. efektu łapówkarstwa. Polega on na tym, że właścicielom gruntów wypłaca się kompensacje, które są powszechnie traktowane jako swoiste łapówki. Powstaje tym samym sytuacja, kiedy mieszkańcy ponoszą moralne koszty związane z postrzeganiem ich przez otoczenie (mieszkańców sąsiednich terenów) jako osób przekupnych. Podjęli taką decyzję mając świadomość, że odmowa pojedynczych mieszkańców nie przesądzi o wycofaniu

inwestycji, a solidarny i wytrwały protest wszystkich mieszkańców danego obszaru jest mało realny. Aby jednak uniknąć sytuacji tego moralnego dyskomfortu mieszkańców, Bruno S. Frey, Felix Oberholzer-Gee i Reiner Eichenberger w artykule *The Old Lady Visits Your Backyard: A Tale of Morals and Markets*⁸, opartym na badaniach empirycznych, zauważają, że bardziej skuteczną formą zapłaty może być umożliwienie dostępu do innego rodzaju dobra, np. zwiększenie dostępu do obsługi medycznej czy też wykonanie przez inwestora jakiegoś przedsięwzięcia na rzecz lokalnej społeczności. Ostrzegają, że kompensacja finansowa może wzbudzać wśród mieszkańców pewne podejrzenia, prowadzące do przekonania, że skoro animatorzy inwestycji chętnie płacą, to musi się ona wiązać z jakimś dużym niebezpieczeństwem. Wywnioskowali też, że wyższa kompensacja, w odpowiednio długim czasie, może prowadzić do wyższego poziomu akceptacji inwestycji. Wykazali również, że im większe i ostrzejsze naciski na mieszkańców, by wyrazili zgodę na rozpoczęcie inwestycji, tym większe prawdopodobieństwo wystąpienia protestu i gwałtowniejszy jego przebieg.

W ogólnym ujęciu wymiar polityczny NIMBY jest sprowadzany przede wszystkim do problemu braku zaufania lokalnej społeczności do władzy. Objawia się on tym bardziej, jeśli po stronie władzy występuje praktyka nazywana DAD (*Decide, Announce, Defend*), czyli podejmij decyzję – ogłoś ją – obroń ją. Decyzja o rozpoczęciu inwestycji zapada niejako po cichu, a społeczność lokalna stawiana jest przed faktem dokonanym. Sprzeciw mieszkańców jest w tym przypadku bardziej związany z tym, że są oni pomijani w procesie decyzyjnym aniżeli z samą inwestycją.

4. Czy jest panaceum na NIMBY?

Każdy problem da się rozwiązać, jeśli oczywiście chce się to zrobić, a więc i w przypadku NIMBY można wskazać określone sposoby, mniej lub bardziej skuteczne, neutralizowania konfliktów. Werener W. Pommerehne, Albert Hart oraz Friedrich Schneider⁹ wskazują na pięć typowych sposobów postępowania, które można odnieść do inwestycji drogowych. Są to:

⁸ B.S. Frey, F. Oberholzer-Gee, R. Eichenberger, *The Old Lady Visits Your Backyard: A Tale of Morals and Market*, „The Journal of Political Economy” 1996, Vol. 104, No. 6, s. 1297-1313.

⁹ W.W. Pommerehne, A. Hart, F. Schneider, *Tragic Choices and Collective Decision-Making: An Empirical Study of Voter Preferences for Alternative Collective Decision-Making Mechanisms*, „Economic Journal” 1997, Vol. 107, s. 618-35, za: P. Matczak, *Spoleczne uwarunkowania eliminacji syndromu NIMBY*, w: *Podmiotowość społeczności lokalnej*, red. R. Cichocki, Media G.T., Poznań 1996.

– kompensacja – mieszkańcy wyrażają zgodę na inwestycję i otrzymują jakąś formę kompensacji, najczęściej jest to forma finansowa. Rozwiązaniem konfliktu jest zatem fakt samej zapłaty oraz jej wysokość. Kompensaty ogólnie przyjmują formę odszkodowań finansowych (za utracone prawa własności i za utracone korzyści związane z tymi prawami), niefinansowych oraz różnych innych środków łagodzących ryzyko konfliktu. Ten sposób łagodzenia czy neutralizacji konfliktu wokół lokalizacji inwestycji sprawdza się już w wielu krajach – na większą skalę głównie w krajach azjatyckich, jak Japonia, Korea Południowa i Tajwan, w mniejszym zakresie w Europie, USA i Kanadzie,

– zainicjowanie przez władze negocjacji z mieszkańcami – władze same, przed rozpoczęciem prac inwestycyjnych, zwracają się o zgodę mieszkańców. Wówczas mieszkańcy są mniej podejrzliwi w stosunku do inwestycji, a tym samym obdarzają władze większym zaufaniem w zakresie słuszności ich decyzji i są bardziej elastyczni podczas negocjacji,

– loteria miejsca inwestycji – na początku podejmuje się decyzję o inwestycji, a następnie określa się jej miejsce. W tym celu stosuje się swoistą loterię, wygrywa ta lokalizacja, gdzie mieszkańcy są najbardziej przychylni przyszłej inwestycji,

– wykorzystanie badań inżynierskich – prowadzenie wielokrotnych pomiarów i wyliczeń służących znalezieniu optymalnej lokalizacji, tzn. takiej, która nie tylko powstrzyma sprzeciw mieszkańców, ale i sprawi, że na przyszłą inwestycję będą patrzyli przez pryzmat własnych korzyści,

– wykorzystanie osób trzecich – przy założeniu, że konflikt powstaje między władzami a mieszkańcami, takimi osobami najczęściej są eksperci reprezentujący środowisko naukowe.

Wybór sposobu łagodzenia konfliktów inwestycyjnych ze społecznością lokalną nie jest prosty. Zależy od wielu czynników. Przede wszystkim ważne jest to, jaka to inwestycja, jakie są jej rozmiary oraz jakie są jej negatywne skutki dla mieszkańców i w jakim stopniu oni je sobie uświadamiają. Znaczenie ma też liczba i struktura grupy niezadowolonych mieszkańców oraz formy ich zachowań na etapie zapowiadania obecności inwestycji na danym obszarze. Znaczenie mogą też mieć warunki kształtujące życie codzienne mieszkańców, jak np. stopa bezrobocia, stopień wykształcenia, sytuacja ekonomiczna gospodarstwa domowego.

Zauważyć można, że wskazane przez W.W. Pommerehne'a, A. Harta i F. Schneidera sposoby łagodzenia konfliktów inwestycyjnych ze społecznością lokalną dadzą się ogólnie podzielić na te, które wykazują cechy podejścia autorytarnego, opierające się na wspomnianym wcześniej mechanizmie DAD, i te, które wykazują cechy podejścia partycypacyjnego, budowanego na mechanizmie CCMP, czyli konsultuj – uwzględniaj – modyfikuj – buduj. Sposoby partycypacyjne, dające mieszkańcom duży udział w procesie wyboru lokalizacji, są przejawem partnerstwa między władzami a mieszkańcami, jednocześnie spraw-

działaniem lokalnej demokracji. Dla tego podejścia jest charakterystyczny model przepływu informacji między stronami konfliktu, zakładający otwarte i szerokie konsultacje.

5. Podsumowanie

W Polsce problem NIMBY w rozważaniach natury ekonomicznej pojawił się stosunkowo niedawno. Liczba opracowań jest niestety bardzo skromna. NIMBY nie jest jeszcze przedmiotem profesjonalnych badań wyjaśniających motywacje negacyjnych zachowań lokalnych społeczności wobec planowanych inwestycji. A takie badania pomogłyby łagodzić pojawiające się konflikty. Problem jest aktualny i wymaga poszukiwania skutecznych rozwiązań.

Inwestycje w Polsce, w tym dotyczące infrastruktury drogowej, już od paru lat charakteryzuje wzrost. Prognozy na przyszłość podtrzymują ten trend. A media informują o protestach lokalnych społeczności przeciw przyszłym inwestycjom, nie nazywając tych konfliktów syndromem NIMBY. Jak do tej pory najbardziej spektakularne protesty, a przez to i najbardziej nagłośnione, miały miejsce w Dolinie Rospudy zimą w 2007 r., w związku z budową obwodnicy Augustowa, będącej częścią Via Baltica. Syndromem NIMBY można też nazwać protesty mieszkańców Ławicy koło Poznania czy Balic koło Krakowa. W obu przypadkach problem dotyczył lotniska. Przykładów można by przytoczyć znacznie więcej. Nie można więc udawać, że syndrom NIMBY w Polsce nie istnieje, traktując go jak temat tabu.

Literatura

- Dear M., *Understanding and overcoming the NIMBY syndrome*, „Journal of the American Planning Association” 1992, No. 3.
- Dmochowska-Dudek K., *Obiekty NIMBY jako przykład konfliktowych inwestycji na terenach mieszkaniowych – teoretyczny zarys problemu*, „Space-Society-Economy” 2011, nr 10.
- Drzazga D., *Konflikty przestrzenne w realizacji strategii ekorozwoju – zarys głównych problemów*, w: *Konflikty i współpraca w realizacji strategii ekorozwoju*, red. S. Czaja, I-BIS, Wrocław 2003.
- Fischel W., *Why are there NIMBYs?* „Land Economics” 2001, Vol. 77, No. 1.
- Frey B.S., Oberholzer-Gee F., Eichenberger R., *The Old Lady Visits Your Backyard: A Tale of Morals and Markets*, „The Journal of Political Economy” 1996, Vol. 104, No. 6.
- Groeger L., *Waloryzacja przestrzeni mieszkaniowej w opiniach klientów łódzkich biur obrotu nieruchomościami*, Wyd. UŁ, Łódź 2004.
- Livezey T.E., *Hazardous waste*, „The Christian Science Monitor” 1980, November 6.
- Mateczak P., *Spoleczne uwarunkowania eliminacji syndromu NIMBY*, w: *Podmiotowość społeczności lokalnej*, red. R. Cichocki, Media G.T., Poznań 1996.

- Michałowska E., *Syndrom NIMBY jako przykład samoorganizacji społecznej na poziomie lokalnym*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2008, nr 1.
- Pommerehne W.W., Hart A., Schneider F., *Tragic Choices and Collective Decision-Making: An Empirical Study of Voter Preferences for Alternative Collective Decision-Making Mechanisms*, „Economic Journal” 1997, Vol. 107.
- Portney K.E., *Siting hazardous waste treatment facilities: the Nimby Syndrome*, Auburn House, New York 1991.
- Smith C.J., *Preferred residential distance from different public facilities*, w: *Geography and the urban environment*, red. D. Herbert, R. J. Johnston, Vol. 3, Wiley, Chichester 1980.

Niki Derlukiewicz

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Kierunki rozwoju województwa dolnośląskiego w dziedzinie innowacyjności według zaktualizowanej strategii innowacji na lata 2011-2020

***Streszczenie.** W artykule przedstawiono zaktualizowaną regionalną strategię innowacji dla województwa dolnośląskiego, przyjętą przez władze regionu w 2011 r. Scharakteryzowano cele i misję Regionalnej strategii innowacji dla województwa dolnośląskiego na lata 2011-2020 oraz wskazano kierunki rozwoju Dolnego Śląska w dziedzinie innowacji na najbliższe 10 lat. Ponadto w opracowaniu zaprezentowano system wdrażania tego dokumentu.*

***Słowa kluczowe:** strategia, innowacja, rozwój, region*

1. Wprowadzenie

We współczesnej gospodarce światowej obserwuje się coraz większe zainteresowanie innowacjami i ich wpływem na rozwój społeczno-gospodarczy, zauważa się to także na poziomie Unii Europejskiej, zarówno w krajach członkowskich, jak i regionach¹. Wyrazem tego są liczne opracowania strategiczne oraz programy wsparcia finansowego w dziedzinie innowacyjności, skierowane do krajów, regionów oraz przedsiębiorstw. W literaturze przedmiotu coraz częściej podkreśla się także rolę szczebla regionalnego w zwiększaniu innowacyjności zarówno przedsiębiorstw, jak i całej gospodarki. Władze regionalne mogą bowiem oddziaływać bezpośrednio na region poprzez własną aktywność społeczną

¹ www.pi.gov.pl [dostęp: 21.06.2011].

i gospodarczą. Dodatkowo dysponują one własnym majątkiem, posiadają własne zasoby finansowe i podejmują własne przedsięwzięcia gospodarcze, ponadto prowadzą własną działalność inwestycyjną w sferze infrastruktury technicznej i społecznej. W związku z tym są aktywnym podmiotem działającym w regionalnej przestrzeni. Władze regionalne prowadzą także politykę rozwoju, która często nawiązuje do polityki innowacyjnej. Zgodnie z art. 11.1 drugiego rozdziału ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, władze regionu określają strategię jego rozwoju, uwzględniającą m.in. taki cel, jak pobudzenie aktywności gospodarczej oraz podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa. Obecnie najbardziej powszechnym działaniem podejmowanym przez władze w zakresie poprawy gospodarki regionalnej w dziedzinie innowacyjności jest opracowywanie, a następnie wdrażanie regionalnych strategii innowacji (RIS)².

Dokumenty RIS zostały opracowane we wszystkich polskich regionach, a po ich przyjęciu przez wojewódzkie władze samorządowe – są wdrażane. Ich głównym celem jest podniesienie potencjału regionalnego w zakresie innowacji poprzez wzmocnienie współpracy między sektorem badawczo-rozwojowym, samorządem i gospodarką, co z kolei ma doprowadzić do podniesienia konkurencyjności przedsiębiorstw działających na rynku regionalnym i lokalnym³. Głównym celem RIS jest wzmocnienie potencjału innowacyjnego gospodarek poszczególnych regionów, przy uwzględnieniu ich specyficznych uwarunkowań⁴. Poprzez RIS władze regionalne podjęły wyzwanie budowania podstaw rozwoju ekonomicznego opartego na badaniach naukowych, technologii i innowacjach. Regiony, które opracowały strategię innowacji, uczyniły to tak, aby zmobilizować wszystkie dostępne zasoby i instytucje na rzecz rozwoju innowacyjności⁵.

Celem artykułu jest przedstawienie misji i celów zawartych w nowej strategii innowacji opracowanej dla województwa dolnośląskiego oraz wskazanie kierunków rozwoju tego województwa w dziedzinie innowacyjności, przewidzianych na lata 2011-2020.

² N. Derlukiewicz, *Realizacja regionalnej strategii innowacji w hiszpańskim regionie Castilla-Leon*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2011, nr 152, s. 77-78.

³ *Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007-2013*, MG, Warszawa 2006, s. 60.

⁴ S. Szultka, *Czy regionalne strategie innowacji zwiększą innowacyjność polskiej gospodarki?*, IBGR, s. 1, www.pfsl.pl [dostęp: 16.05.2010].

⁵ K. Morgan, C. Nauwelaers, *Regional Innovation Strategies. The Challenge for Less-Favoured Regions*, Routledge 2003, s. 20.

2. Misja i cele *Regionalnej strategii innowacji dla województwa dolnośląskiego na lata 2011-2020*

Dolny Śląsk od 2005 r. posiada regionalną strategię innowacji, jednakże w sierpniu 2011 r. Zarząd Województwa Dolnośląskiego przyjął nowy dokument: *Regionalną strategię innowacji dla województwa dolnośląskiego na lata 2011-2020* wraz z *Planem wykonawczym na lata 2012-2014*. Dokument ten stanowi aktualizację dotychczasowej *Dolnośląskiej strategii innowacji* z kwietnia 2005 r.⁶ Główną przesłanką aktualizacji strategii innowacji dla województwa dolnośląskiego z 2005 r. były zmiany, jakie w ciągu ostatnich pięciu lat wystąpiły w rzeczywistości gospodarczej regionu oraz w jego otoczeniu. Należy podkreślić, że w ciągu ostatnich lat w regionie zaszły istotne zmiany i obecnie można powiedzieć, że Dolny Śląsk to jeden z wiodących regionów w Polsce, który dysponuje odpowiednią infrastrukturą do tworzenia i rozprzestrzeniania się innowacji. Ponadto region ten charakteryzuje się spójnym systemem instytucji otoczenia biznesu, dużą liczbą przedsiębiorstw otwartych na innowacje, systemem szkolnictwa wyższego na wysokim poziomie (wykształcona kadra, kształcenie na różnych kierunkach).

W nowym dokumencie zostały uwzględnione zmiany gospodarcze ostatniego okresu. *Regionalna strategia innowacji dla województwa dolnośląskiego na lata 2011-2020* składa się z trzech części, które tworzą kompleksowy dokument. Pierwsza część dotyczy diagnozy stanu i zawiera m.in. prognozę trendów rozwojowych do 2020 r., uwarunkowania innowacyjne województwa dolnośląskiego oraz analizę SWOT. Druga część zawiera misję oraz cele strategiczne i operacyjne. Natomiast trzecia część dotyczy systemu wdrażania strategii, uwzględnia także źródła finansowania wdrażania strategii. Na nowo sformułowano misję, która w *Regionalnej strategii innowacji dla województwa dolnośląskiego na lata 2011-2020* brzmi: Dolny Śląsk – miejscem inspiracji dla innowacyjnego rozwoju. Ponadto w dokumencie tym określono 4 cele strategiczne wraz z celami operacyjnymi, wskazując także na kierunki działań, jakie powinny być podjęte w województwie dolnośląskim (zob. tab. 1-4). Warto zauważyć, że w zaktualizowanym dokumencie RIS została zmniejszona liczba celów strategicznych: z ośmiu do czterech (zostały one na nowo sformułowane) oraz uszczegółowiono je w celach operacyjnych – czego nie było w poprzednim dokumencie RIS.

Cel pierwszy, zawarty w strategii innowacji, ma służyć przede wszystkim zwiększeniu kreatywności i przedsiębiorczości wśród młodzieży oraz krzewieniu postaw innowacyjnych. Szczególnie ważne będzie realizowanie różnych działań

⁶ www.rpo.dolnyslask.pl [dostęp: 28.09.2011].

Tabela 1. Cel 1. i kierunki działań według zaktualizowanej strategii innowacji dla Dolnego Śląska na lata 2011-2020

I cel strategiczny	Wzmacnianie innowacyjnych umiejętności i postaw, kluczowych dla gospodarki opartej na wiedzy
Cele operacyjne	Kierunki działań
1. Rozwój postaw przedsiębiorczych i innowacyjnych	<ul style="list-style-type: none"> – wspieranie programów kreatywności i przedsiębiorczości dla dzieci i młodzieży, – wspieranie programów promocji przedsiębiorczości na uczelniach wyższych, – wprowadzenie do programu studiów doktoranckich kursów z tematyki komercjalizacji wyników badawczo-naukowych, – stworzenie regionalnego programu promocyjnego „Dolny Śląsk – polski lider innowacji”, – pobudzanie lokalnych inicjatyw jednostek samorządu terytorialnego na rzecz innowacji.
2. Uwzględnianie w ofercie edukacyjnej szkół wyższych potrzeb innowacyjnych pracodawców poprzez włączanie ich przedstawicieli do procesu opracowywania planów i programów nauczania	<ul style="list-style-type: none"> – uwzględnianie potrzeb innowacyjnych pracodawców w planach i programach studiów I, II i III stopnia, prowadzonych przez szkoły wyższe, – uwzględnianie potrzeb innowacyjnych pracodawców w planach i programach studiów podyplomowych oraz kursów specjalistycznych prowadzonych przez szkoły wyższe.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Regionalnej strategii innowacji dla województwa dolnośląskiego na lata 2011-2020*, Wrocław 2011, s. 66, www.innowacje.dolnyslask.pl [dostęp: 28.09.2011].

informacyjno-promocyjnych o zasięgu regionalnym, krzewiących wiedzę i promujących postawy innowacyjne (m.in. poprzez opracowywanie i upowszechnianie materiałów edukacyjnych oraz organizację konferencji, szkoleń, warsztatów czy konkursów poświęconych problematyce innowacyjności). W ramach realizacji tego celu szczególnie ważne będzie też angażowanie przedsiębiorców do opracowywania planów i programów nauczania na uczelniach wyższych, tak by w przyszłości zmniejszyć ryzyko niedopasowania kwalifikacji absolwentów do rynku pracy⁷.

Istotą drugiego celu jest przede wszystkim wspieranie innowacyjności przedsiębiorstw poprzez tworzenie odpowiednich warunków w regionie (wparcie finansowe, infrastruktura, szkolenia, doradztwo) oraz zachęcanie do prowadzenia własnej działalności badawczo-rozwojowej przez przedsiębiorstwa.

⁷ *Regionalna strategia innowacji dla województwa dolnośląskiego na lata 2011-2020*, Wrocław 2011, s. 69, www.innowacje.dolnyslask.pl [dostęp: 28.09.2011].

Tabela 2. Cel 2. i kierunki działań według zaktualizowanej strategii innowacji dla Dolnego Śląska na lata 2011-2020

II cel strategiczny	Zwiększenie szansy na sukces innowacyjnych projektów biznesowych
Cele operacyjne	Kierunki działań
1. Zapewnienie przedsiębiorstwom efektywnego wsparcia w postaci kapitału, wiedzy i infrastruktury w ramach dolnośląskiego systemu innowacji	<ul style="list-style-type: none"> – wzbogacenie katalogu niefinansowych usług proinnowacyjnych świadczonych przez instytucje otoczenia biznesu, zwiększenie liczby tych usług oraz poprawa ich jakości, – zwiększenie dostępności finansowania innowacji poprzez rozwój i upowszechnienie finansowych instrumentów i produktów, – rozwój sieci inkubatorów i parków technologicznych/przemysłowych w województwie, – wykorzystywanie zamówień publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego na rzecz innowacyjnego rozwoju regionu, – tworzenie kultury innowacyjnej w przedsiębiorstwach.
2. Wspieranie działalności badawczo-rozwojowej w przedsiębiorstwach	<ul style="list-style-type: none"> – rozwój infrastruktury B+R w przedsiębiorstwach, – wsparcie działalności badawczo-rozwojowej realizowanej przez przedsiębiorstwa.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Regionalnej strategii innowacji dla województwa dolnośląskiego na lata 2011-2020*, Wrocław 2011, s. 67, www.innowacje.dolnyslask.pl [dostęp: 28.09.2011].

Tabela 3. Cel 3. i kierunki działań według zaktualizowanej strategii innowacji dla Dolnego Śląska na lata 2011-2020

III cel strategiczny	Wzrost potencjału innowacyjnego dolnośląskich jednostek naukowych
Cele operacyjne	Kierunki działań
1. Uzyskanie pozycji polskiego lidera w regionalnych specjalizacjach naukowo-technologicznych	<ul style="list-style-type: none"> – utworzenie centrów kompetencji w jednostkach naukowych działających w ramach regionalnych specjalizacji naukowo-technologicznych, – rozwój wyżej wymienionych centrów kompetencji.
2. Usprawnienie procesów komercjalizacji wiedzy w jednostkach naukowych	<ul style="list-style-type: none"> – wzmocnienie jednostek komercjalizacji wiedzy powstałej w jednostkach naukowych dla polepszenia jakości i kompleksowości świadczonych usług, – rozwój kompetencji i umiejętności pracowników naukowych oraz doktorantów w zakresie komercjalizacji wiedzy i współpracy z podmiotami gospodarczymi. – programy stypendialne dla doktorantów, wspierające prace badawcze o wysokim potencjale aplikacyjnym.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Regionalnej strategii innowacji dla województwa dolnośląskiego na lata 2011-2020*, Wrocław 2011, s. 67, www.innowacje.dolnyslask.pl [dostęp: 28.09.2011].

Kolejny cel dotyczy świata nauki i ukierunkowany jest przede wszystkim na rozwój jednostek naukowych o największym potencjale w regionie, z uwzględnieniem możliwości silnej kooperacji z biznesem w ramach tzw. centrów kompetencji. Ponadto niezwykle ważne będzie zwiększenie transferu wiedzy i nowych technologii z uczelni wyższych do gospodarki.

Tabela 4. Cel 4. i kierunki działań według zaktualizowanej strategii innowacji dla Dolnego Śląska na lata 2011-2020

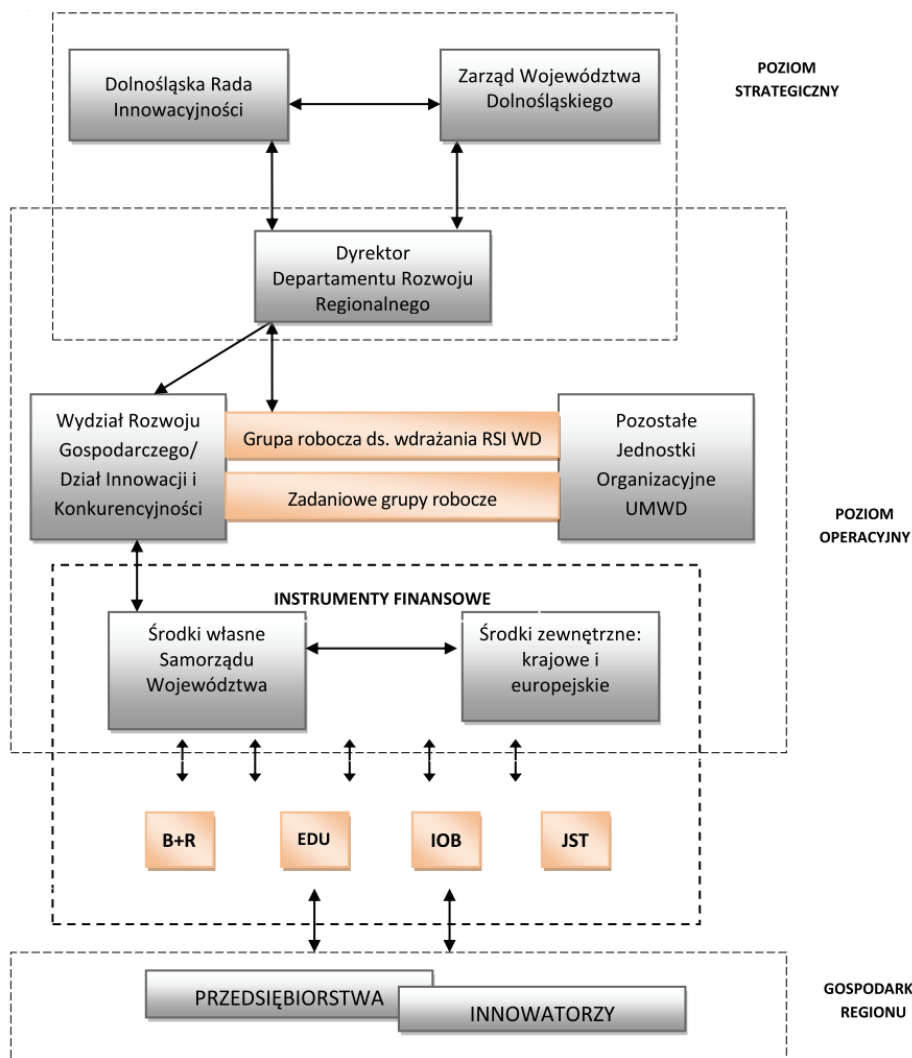
IV cel strategiczny	Rozwój współpracy w gospodarce w obszarze innowacji
Cele operacyjne	Kierunki działań
1. Tworzenie warunków dla rozwoju współpracy w obszarze innowacji	<ul style="list-style-type: none"> – promowanie wśród podmiotów gospodarczych współpracy opartej na modelu otwartej innowacji, – rozwój wiedzy i umiejętności kadr instytucji otoczenia biznesu w zakresie animowania współpracy w obszarze innowacyjności, – cykliczne organizowanie inicjatyw typu foresight, dotyczących branży, technologii i wyzwań dla gospodarki regionu.
2. Zwiększenie liczby przedsiębiorstw współpracujących z innymi podmiotami w obszarze innowacyjności w ramach klastrów	<ul style="list-style-type: none"> – cykliczna ocena potencjału gospodarki regionalnej pod kątem inicjowania nowych powiązań klastrowych, – wspieranie rozwoju klastrów i inicjatyw klastrowych, – wsparcie innowacyjnych projektów współpracy realizowanych przez klastry i inicjatywy klastrowe.
3. Rozwój współpracy regionalnych instytucji proinnowacyjnych na rzecz przedsiębiorstw	<ul style="list-style-type: none"> – rozwój współpracy informacyjno-promocyjnej instytucji proinnowacyjnych oraz wymiana dobrych praktyk, – budowanie regionalnego partnerstwa instytucji proinnowacyjnych na rzecz rozwoju i świadczenia wspólnych usług proinnowacyjnych skierowanych do przedsiębiorstw.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Regionalnej strategii innowacji dla województwa dolnośląskiego na lata 2011-2020*, Wrocław 2011, s. 67, www.innowacje.dolnyslask.pl [dostęp: 28.09.2011].

Ostatni cel dotyczy rozwoju współpracy różnych środowisk gospodarczych i naukowych z regionu w obszarze innowacji. Szczególną uwagę w ramach tego celu zwraca się na rozwój klastrów oraz współpracy regionalnych instytucji proinnowacyjnych. Reasumując, można stwierdzić, że opisane cele w większości nawiązują do budowania w regionie dolnośląskim gospodarki kreatywnej, opartej na wiedzy.

Na uwagę zasługuje też część strategii poświęcona systemowi wdrażania, którego brakowało w dokumencie z 2005 r. Opisano w niej sposób realizacji przyjętych celów i kierunków działań oraz określono ramy dla mechanizmów sterowania procesami wdrażania strategii (monitoringu, ewaluacji i finansowania). W *Regionalnej strategii innowacji dla województwa dolnośląskiego na lata*

2011-2020 ustalono, że za koordynację, finansowanie, monitoring i ewaluację działań prowadzonych przez różne jednostki w ramach wdrażania RIS będzie odpowiadać struktura organizacyjna umiejscowiona w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Dolnośląskiego (zob. rys. 1).



Rysunek 1. Struktura systemu wdrażania RSI WD

Źródło: Regionalna strategia innowacji dla województwa dolnośląskiego na lata 2011-2020, Wrocław 2011, s. 84, www.innowacje.dolnyslask.pl [dostęp: 28.09.2011].

Wdrażaniem strategii innowacji na poziomie strategicznym będzie się zajmować Zarząd Województwa Dolnośląskiego, wspierany przez Dyrektora Departamentu Rozwoju Regionalnego oraz Dolnośląską Radę Innowacyjności, która ma pełnić przede wszystkim funkcję opiniodawczą i kontrolną. Dyrektor Departamentu Rozwoju Regionalnego powinien objąć zwierzchnictwo nad pozostałymi jednostkami struktury Urzędu Marszałkowskiego, bezpośrednio zaangażowanymi w realizację strategii na poziomie operacyjnym. Poza strukturą Urzędu Marszałkowskiego będą działać także zewnętrzne podmioty wdrażające strategię, tj. niezależne jednostki innowacyjnego otoczenia przedsiębiorstw, obejmujące sektor B+R, sektor edukacyjny, instytucje otoczenia biznesu świadczące usługi proinnowacyjne oraz jednostki samorządu terytorialnego. Ich zadaniem będzie realizacja konkretnych przedsięwzięć o charakterze proinnowacyjnym; część z nich zostanie sfinansowana ze środków pozostających do dyspozycji Urzędu Marszałkowskiego, a część z innych źródeł (programy/fundusze krajowe i europejskie). Niektóre z zadań będą realizowane w ramach partnerstwa (Urząd Marszałkowski + instytucje zewnętrzne), głównie w zakresie tzw. projektów systemowych⁸.

W nowej strategii innowacji dla Dolnego Śląska na uwagę zasługuje także harmonogram jej wdrażania, wskazujący również podmioty odpowiedzialne za poszczególne etapy wdrażania dokumentu (brakowało tego w poprzedniej wersji RIS).

3. Podsumowanie

Dolny Śląsk posiada znaczący potencjał, który daje możliwości do tworzenia innowacyjnej gospodarki w regionie. Szczególnie istotnymi elementami tego potencjału są: silne ośrodki naukowo-badawcze, liczne instytucje otoczenia biznesu, parki technologiczne, przedsiębiorstwa działające w branżach wysokiej techniki oraz wykształcone społeczeństwo. Stworzenie w 2005 r. *Dolnośląskiej strategii innowacji* było pierwszym krokiem na drodze do tworzenia innowacyjnej gospodarki w regionie. W ciągu ostatnich pięciu lat zostało podjętych wiele działań i zrealizowano mnóstwo projektów, które przyczyniły się do istotnych zmian w regionie. W zaktualizowanej *Regionalnej strategii innowacji dla województwa dolnośląskiego na lata 2011-2020* tworząc cele, uwzględniono te zmiany oraz uzupełniono ten dokument o brakujące w poprzedniej wersji elementy dotyczące systemu wdrażania i finansowania działań. Uogólniając, można powiedzieć, że *Regionalna strategia innowacji dla województwa dolnośląskiego na lata 2011-2020* jednoznacznie wskazuje kierunek budowy kreatywnej, opartej na

⁸ *Regionalna strategia innowacji...*, s. 84-85.

wiedzy, gospodarki w regionie Dolnego Śląska, w której żyją kreatywni i otwarci na innowacje ludzie, działają innowacyjni przedsiębiorcy współpracujący ze światem nauki oraz funkcjonują instytucje otoczenia biznesu wspierające procesy innowacyjne w regionie.

Literatura

- Derlukiewicz N., *Realizacja regionalnej strategii innowacji w hiszpańskim regionie Castilla-Leon*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2011, nr 152.
- Kierunki zwiększania innowacyjności gospodarki na lata 2007-2013*, MG, Warszawa 2006.
- Morgan K., Nauwelaers C., *Regional Innovation Strategies. The Challenge for Less-Favoured Regions*, Routledge 2003.
- Regionalna strategia innowacji dla województwa dolnośląskiego na lata 2011-2020*, Wrocław 2011, www.innowacje.dolnyslask.pl [dostęp: 28.09.2011].
- Szultka S., *Czy regionalne strategie innowacji zwiększą innowacyjność polskiej gospodarki?*, IBnGR, www.pfsl.pl [dostęp: 16.05.2010].



Zofia Dolewka

Uniwersytet Łódzki

Zastosowanie technologii informacyjno-komunikacyjnych w urzędach komunalnych

Streszczenie. *W artykule podjęto próbę ukazania zmian, jakie zachodzą w obszarze administracji publicznej na rzecz sprawniejszego i efektywniejszego jej funkcjonowania. Zastosowanie technologii teleinformatycznych i telekomunikacyjnych w urzędach administracyjnych powinno nie tylko wspomagać pracę administracji, ale i podnosić jakość obsługi i załatwiania spraw mieszkańców oraz przedsiębiorców. Korzyści z tego tytułu można odnieść do poziomu jakości świadczonych usług administracyjnych (a szerzej publicznych) – w relatywnie krótkim czasie, a w dłuższym – do wskaźników finansowych i ekonomicznych.*

Słowa kluczowe: *wiedza, system, informatyzacja, technologie, urzędy komunalne, e-usługi*

1. Wprowadzenie

Informatyzacja urzędów komunalnych stanowi wciąż w skali kraju duże wyzwanie techniczne, organizacyjne, a przede wszystkim finansowe. O potrzebie podjęcia tego wyzwania nie trzeba nikogo przekonywać. Decydującym czynnikiem jest duży wolumen przetwarzanych danych przez te urzędy oraz różnorodność i złożoność spraw, którymi zajmują się jednostki samorządu terytorialnego. Dodatkowo na potrzebę informatyzacji urzędów wskazują uwarunkowania zewnętrzne. Trzeba w tym miejscu podkreślić, że realizacja tego zadania wymaga dobrze zorganizowanego działania. Nie ulega wątpliwości, że urzędy wykorzystujące technologie informatyczne na dużą skalę nie tylko powinny zapewnić

(za ich pomocą) szeroki dostęp do usług publicznych, efektywniej wyzyskiwać swoje zasoby, ale i nade wszystko sprawniej i szybciej działać w sprawach mieszkańców, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych itd.

Celem administracji publicznej, w tym również samorządowej, winno być przekształcanie się w instytucje odznaczające się: otwartością, przyjaznością, dostępnością, przejrzystością działania, skutecznością i efektywnością. Informatyzacja urzędu na pewno wpisuje się częściowo w realizację tego zamierzenia. Rozwiązania typu: elektroniczna wymiana dokumentów, podpis elektroniczny, systemy informacji przestrzennej, systemy ewidencji ludności, relacja interesant – urząd powinny w sposób istotny zmienić funkcjonowanie administracji. Z punktu widzenia obywatela – jako interesanta urzędu – informatyzacja w sektorze administracji publicznej powinna oznaczać:

- sprawną i szybką obsługę,
- wygodne załatwienie spraw, np. bez wychodzenia z domu,
- możliwość śledzenia postępu spraw załatwianych przez urzędników,
- komunikację z urzędem w różnych godzinach (nie tylko w czasie, kiedy jest czynny),
- dostęp do aktualnych informacji, np. na temat opłat lokalnych, podatków, kultury, edukacji, zdrowia, zamówień publicznych, ofert inwestycyjnych.

Warto też wspomnieć, że informatyzacja to także narzędzie promocji danej gminy, powiatu czy regionu (województwa).

Przedmiotem i jednocześnie celem artykułu jest próba ukazania zmian, jakie zachodzą w obszarze administracji publicznej na rzecz sprawniejszego i efektywniejszego jej funkcjonowania, poprzez zastosowanie technologii informacyjno-komunikacyjnej w urzędach komunalnych w celu realizacji ustawowych zadań publicznych.

2. Uwagi dotyczące zaawansowania informatyzacji w urzędach komunalnych

Wachlarz usług oferowanych przez urzędy komunalne jest szeroki. Administracja samorządowa odpowiada za usługi sklasyfikowane jako: techniczne, społeczne i administracyjne. Unia Europejska szczegółowo definiuje zbiorową listę usług publicznych rekomendowanych do jak najszybszego wdrożenia. Do usług realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego – w ramach zadań własnych i zleconych – należą m.in.: zmiana zameldowania, obsługa praw jazdy, obsługa dowodów osobistych, rejestracja i wyrejestrowanie pojazdu, uzyskanie pozwolenia na budowę lub rozbiórkę, uzyskanie wymaganych dokumentów z urzędu stanu cywilnego, umówienie wizyty lekarskiej, rejestracja działalności

gospodarczej, uzyskiwanie zezwoleń i realizacja płatności za korzystanie ze środowiska, obsługa zamówień publicznych.

Jak już wcześniej wspomniano, istotą informatyzacji w administracji publicznej jest efektywne przetwarzanie danych, oparte na algorytmach, programach i narzędziach, w których programy są realizowane. Problemem jest zwiększenie efektywności przetwarzania danych przez poszczególne jednostki administracji publicznej, bez czynnego udziału interesanta urzędu. Efektywne przetwarzanie danych jest przede wszystkim potrzebne w celu sprawniejszego działania sektora administracji publicznej. Nie ulega wątpliwości, że rozwiązanie problemu efektywnego przetwarzania danych dla realizacji zadań publicznych zależy w dużym stopniu od uwarunkowań prawnych, ale – co trzeba równie mocno podkreślić – także od pozaprawnych. Na przykład w celu usprawnienia komunikacji pomiędzy poszczególnymi urzędami (czy komórkami organizacyjnymi danego urzędu) pilnie potrzebne jest redukcjonowanie papierowych nośników danych. Odrębnym, choć równie ważnym problemem, jest dostęp mieszkańców do szerokopasmowego Internetu.

Stopień informatyzacji jest jednym z mierników rozwoju krajów i społeczeństw¹. Coroczne badanie porównawcze administracji elektronicznej w krajach Unii Europejskiej, prowadzone na zlecenie Generalnej Dyrekcji ds. Społeczeństwa Informacyjnego i Mediów Komisji Europejskiej, jest jednym z najważniejszych badań wydajności sektora publicznego. Na podstawie badania publikowany jest raport końcowy: *Digitizing Public Services in Europe: Putting ambition into action. 9th Benchmark Measurement*. W raporcie wykorzystano kompleksowy system rankingowy do identyfikacji tych państw europejskich, które wprowadziły najbardziej dojrzałe usługi administracji elektronicznej. Zgodnie z tym raportem, fundamenty pod budowę elektronicznej administracji publicznej są gotowe we wszystkich państwach Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Ze wskaźnikiem pełnej dostępności on-line dwudziestu podstawowych usług na poziomie 79% – Polska uplasowała się poniżej średniej europejskiej, wynoszącej 82%².

W rankingu obejmującym 32 kraje w zakresie pełnej dostępności on-line usług e-administracji, Polska zajmuje obecnie 19 miejsce. Porównując lokatę z 2009 r., kiedy zajmowała 25 miejsce, należy uznać to za duży postęp³. Jednakże stwierdzenie dostępności usług on-line to dopiero początek oceny zaawansowania administracji w obszarze świadczenia usług drogą elektroniczną. Istotne jest, czy

¹ I. Kin-Dittmann, *Szanse i zagrożenia rozwoju Polskiej e-administracji*, w: *Dylematy rozwoju lokalnego i regionalnego na początku XXI wieku*, red. S. Korenik, A. Dybała, Wyd. UE we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 79-87.

² www.uke.gov.pl oraz http://ec.europa.eu/dgs/information_society/index_en.t [dostęp: 25.06.2011].

³ Irlandia, Włochy, Portugalia, Szwecja, Dania, Malta świadczą wszystkie z dwudziestu podstawowych usług e-administracji drogą on-line.

tylko zapewniony jest dostęp do informacji⁴ czy też konkretna usługa jest w pełni zautomatyzowana. W przywoływanym rankingu oprócz dostępności usług brano również pod uwagę zaawansowanie administracji publicznej w świadczeniu usług on-line, oceniając w systemie pięciostopniowym dojrzałość zastosowania technologii informatycznych, a mianowicie: dostęp do informacji, jednostronną interakcję, dwustronną interakcję, transakcję, nakierowanie usług. Polska pod tym względem uplasowała się na 20 pozycji (niżej o jedno miejsce w porównaniu z dostępnością usług) z wynikiem 87%, przy średniej krajowej wynoszącej 90% dla 32 krajów biorących udział w badaniu.

Spośród 20 wyspecyfikowanych podstawowych usług e-administracji około 1/3 skierowanych jest do przedsiębiorstw, natomiast pozostała część do obywateli. Ogólnie w Europie, jak też w Polsce, usługi dla biznesu są znacznie lepiej rozwinięte niż te, które są adresowane do osób indywidualnych. Z danych rankingu wynika, że ocena zaawansowania usług przeznaczonych dla biznesu w Polsce kształtowała się na poziomie 90% (przy średniej dla 32 krajów wynoszącej 94%), zaś dla obywateli – 85% (średnia dla Europejskiego Obszaru Gospodarczego 87%). Poza dostępnością i zaawansowaniem dwudziestu podstawowych usług e-administracji badano jeszcze inne obszary, m.in. doświadczenie użytkownika czy elektroniczne zamówienia publiczne.

Przy ocenie doświadczenia użytkownika brano pod uwagę pięć następujących kryteriów:

- przejrzystość świadczenia usług (*transparency of service delivery*) – chodziło tutaj o możliwość śledzenia poszczególnych etapów świadczonej usługi i zdolność określenia czasu trwania jej realizacji,
- wielokanałowe świadczenie usług (*multi-channel service provision*) – w tym przypadku sprawdzano możliwość uzyskania dostępu do usługi za pośrednictwem innych kanałów elektronicznych niż Internet (np. e-mail),
- ochronę danych osobowych (*privacy and data protection*) – weryfikowano, czy na stronach internetowych są respektowane przepisy dotyczące ochrony prywatności danych osobowych użytkownika,
- łatwość użytkowania (*ease of use of services*) – w ocenie uwzględniano możliwość dodawania dokumentów do aplikacji lub wniosków oraz sprawdzano, czy istnieje wsparcie (pomoc „na żywo”),
- monitorowanie zadowolenia użytkownika (*user satisfaction monitoring*) – w tym obszarze istotna była możliwość monitorowania poziomu zadowolenia użytkowników oraz opcja przekazywania przez nich opinii lub skarg.

⁴ Należy pamiętać, że zostało to zagwarantowane prawnie, bowiem ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. nr 112, poz. 1198 z późn. zm.) obowiązuje już od kilku lat, a także ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. nr 64, poz. 565 z późn. zm.).

W badaniu *eGovernment Benchmarking 2010* ogólny wskaźnik „doświadczenie użytkownika” dla Polski wyniósł 91%, przy średniej krajowej dla 32 krajów kształtującej się na poziomie 79%. Dla poszczególnych składowych tego wskaźnika wartości procentowe w odniesieniu do 20 usług e-administracji przedstawiały się następująco: przejrzystość świadczenia usług – 63% (średnia dla Europejskiego Obszaru Gospodarczego – 52%), wielokanałowe świadczenie usług – 100% (88%), ochrona danych osobowych – 100% (90%), łatwość użytkowania – 56% (80%), monitorowanie zadowolenia użytkownika – 95% (79%).

Mimo znacznego postępu, w Polsce nadal większość spraw urzędowych można załatwić tylko w sposób tradycyjny, tj. odwiedzając dany urząd i składając dokumenty w wersji papierowej. Przykładem może być proces uruchomienia działalności gospodarczej. Jest to istotny proces z punktu widzenia oceny procedur biurokratycznych w kontekście stopnia ich uproszczenia i stopnia zmniejszenia przez władze obciążeń, które hamują przedsiębiorczość w kraju, w Europie. Niestety w Polsce tylko 20% usług związanych z zakładaniem firmy jest dostępna on-line, zaś pozostałe 80% usług można załatwić wyłącznie w sposób tradycyjny. Informacje na temat uruchomienia działalności gospodarczej można znaleźć na specjalnym portalu poświęconym temu zagadnieniu.

3. Zastosowanie technologii informacyjno-komunikacyjnych

Praktyka dowodzi, że urzędy komunalne wykorzystują rozmaite rozwiązania informatyczne i ciągle rozwijają nowe, choć nie zawsze z pozytywnym skutkiem. Prawie wszystkie dysponują portalem internetowym, który pełni przede wszystkim rozbudowaną funkcję informacyjną w zakresie:

- pracy urzędu, jego władz i administracji,
- struktury organizacyjnej danego urzędu,
- usług oferowanych przez poszczególne jednostki organizacyjne,
- aktualnych, ważnych wydarzeń czy wszechstronnej informacji o gminie, powiecie lub regionie,
- obsługi mieszkańców, przedsiębiorców,
- informacji dotyczących turystyki, kultury, komunikacji miejskiej (np. rozkład jazdy autobusów, tramwajów lub metra),
- zamówień publicznych udzielanych przez urząd oraz spraw załatwianych przez niego (tzw. katalog bądź karty usług).

Strony internetowe są aktualizowane i zawierają niekiedy jeszcze więcej informacji, np. o osiągnięciach władz i administracji, wyróżnieniach bądź certyfikatach, jakie dany urząd uzyskał, biorąc udział w różnych przedsięwzięciach

na rzecz np. podnoszenia jakości świadczonych usług publicznych, wdrożonych systemów zarządzania jakością, modernizacji urzędu.

Urzędy administracyjne mają ustawowy obowiązek prowadzenia Biuletynu Informacji Publicznej (BIP-u). Jego struktura i zawartość jest regulowana rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 maja 2002 r.⁵ W chwili obecnej większość urzędów komunalnych dużych miast poprzez stronę internetową udostępniają takie usługi interaktywne, jak: eRejestracja (procedury rejestracji/wyrejestrowania samochodu – złożenie wniosku, możliwość zainicjowania sprawy), eFirma (ewidencja działalności gospodarczej – możliwość sprawdzenia wpisów w ewidencji działalności gospodarczej oraz zainicjowanie sprawy rejestracji działalności), eMieszkanie (serwis ofert zamiany mieszkań).

Należy pamiętać, że urzędy komunalne dysponują bardzo dużymi zasobami informacji w postaci różnych rejestrów, które można sklasyfikować w następujący sposób:

- rejestry ewidencji ludności, działalności gospodarczej, w zakresie ewidencji księgowej (w tym posiadanych środków trwałych),
- rejestry prowadzonych postępowań administracyjnych, wydawanych aktów prawnych (np. dotyczących planów miejscowych), związane z informacją przestrzenną, wydanych decyzji administracyjnych, zezwoleń,
- rejestry związane z ewidencją i poborem opłat oraz podatków,
- rejestry udzielonych zamówień, umów, udzielonych pełnomocnictw, upoważnień, związane z działalnością kancelaryjną (dzienniki podawcze, pisma wychodzące),
- rejestry skarg, wniosków, zażaleń oraz inne rejestry (np. wniosków o udostępnienie informacji publicznej).

W większości rejestry te są prowadzone w sposób tradycyjny, za pomocą podstawowego oprogramowania komputerowego (edytor tekstu, arkusz kalkulacyjny). Stąd dostęp do aktualnej, wiarygodnej informacji z dziedzin działalności danego urzędu komunalnego jest utrudniony. Zasadniczym celem powinna stać się centralizacja, integracja i informatyzacja kluczowych zbiorów informacji, np. rejestrów obiektów przestrzennych, rejestrów klientów.

Z punktu widzenia obywatela załatwiającego sprawy w urzędzie ważna jest możliwość wglądu w działania prowadzone przez urzędników w sprawach obywatela. Wpływa to niewątpliwie na transparentność działania administracji danego urzędu. Informatyzacja generalnie zmienia wewnętrzne funkcjonowanie

⁵ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 maja 2002 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej (Dz.U. nr 67, poz. 619 z późn. zm.) – rozporządzenie to określa szczegółowe standardy ujednoczonego systemu stron BIP.

urzędu⁶. Przemiany te mają głównie na celu zwiększenie sprawności jego działania, wyrażonej np. średnim czasem załatwiania poszczególnych spraw, usług administracyjnych. Towarzyszyć temu powinna budowa mechanizmów monitorowania efektywności działania administracji, być może redukcja niektórych stanowisk urzędniczych (zmniejszenie zatrudnienia w administracji publicznej). Jednak aby to nastąpiło, najpierw trzeba zainwestować w kosztowne projekty informatyczne, które mogą przynieść wymierne korzyści ekonomiczne, ale pod warunkiem, że będą szeroko wykorzystywane. Wtedy to może się pojawić miejsce na oszczędności – w wyniku likwidacji w pewnym stopniu „tradycyjnej” obsługi interesanta urzędu.

W Polsce technologie teleinformatyczne w urzędach komunalnych pełnią jeszcze w znacznej mierze funkcję pomocniczą, częściowo usprawniającą realizację poszczególnych procesów, procedur administracyjnych. Zakłada się, że do 2012 r. wszyscy mieszkańcy kraju powinni mieć dostęp do szerokopasmowej sieci Internetu. Trudno uwierzyć, że to się ziści, gdyż obecnie w 90% gmin dostęp do tej sieci ma zaledwie co dziesiąte gospodarstwo domowe. Z najnowszego raportu Urzędu Komunikacji Elektronicznej wynika, że poniżej 10% szerokopasmowych łączy ma aż ponad 2100 gmin, na ok. 2500. Największe skupisko gmin o bardzo niskim nasyceniu Internetem jest na granicy województw mazowieckiego i lubelskiego. Rejony o wysokim i bardzo wysokim nasyceniu to duże aglomeracje, jak Warszawa, Trójmiasto czy Kraków⁷.

4. Podsumowanie

Państwo poprzez swój aparat administracyjny powinno skutecznie i efektywnie wykonywać swoje funkcje w imieniu oraz na rzecz obywateli, którzy jako podatnicy ponoszą określone koszty. Obywatele zaś, jako „inwestorzy”, oczekują zadowalającej stopy zwrotu inwestycji związanej z utrzymaniem sektora administracji publicznej. Oczekiwania społeczne wiążą się m.in. ze sprawniejszym działaniem administracji (w tym obsługi obywateli), obniżeniem kosztów działania urzędów administracyjnych, a tym samym zmniejszeniem wydatków publicznych na administrację, ponadto z przejrzystością działania władz i administracji

⁶ I. Walencik, *Kontakt z urzędem bez specjalnego formularza*, „Rzeczpospolita”, 26 listopada 2010 r. lub P. Poznański, P. Skwirowski, *W kapciach do urzędu*, „Gazeta Wyborcza”, 26 kwietnia 2010 r., lub T. Burczyński, *Czy informatyzacja administracji odciąży obywateli*, „Rzeczpospolita”, 10 sierpnia 2010 r.

⁷ S. Czubkowska, *Dostęp do szerokopasmowego Internetu: Polska w ogonie Europy*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 1 lipca 2011 r.

publicznej. Technologie teleinformatyczne stanowią zapewne narzędzie transformacji administracji publicznej, restrukturyzacji jej działania i sposobu świadczenia usług publicznych. Innowacyjne wykorzystanie tych technologii może się stać wobec tego skutecznym narzędziem, wpływającym na modernizację działań administracji publicznej. Warto jednak pamiętać, że ważnym elementem w tym przedsięwzięciu winna być restrukturyzacja wewnętrznych procesów zarządzania w administracji publicznej. Przeprojektowanie procesów administracyjnych wokół potrzeb użytkownika powinno prowadzić do możliwości jednorazowego wprowadzenia danych w postaci elektronicznej oraz skrócenia czasu realizacji usługi.

Zinformatyzowane procedury nie tylko powinny wspomagać pracę administracji, ale i wpływać na jakość obsługi obywateli, przedsiębiorców, inwestorów, organizacji itd. Współczesne technologie teleinformatyczne i telekomunikacyjne dostarczają nieograniczonych możliwości komunikacji. E-administracja oznacza rozwiązanie organizacyjno-prawne umożliwiające świadczenie usług publicznych za pomocą Internetu bądź innych kanałów elektronicznych. Przykłady zastosowania technologii informacyjno-komunikacyjnych przez urzędy wskazują relatywnie duże korzyści społeczne i ekonomiczne. Korzyści te można podzielić na trzy zasadnicze grupy: finansowe, jakościowe oraz efektywnościowe. Jak wykazały badania przeprowadzone przez firmę Deloitte and Touche, wystarczy tylko udostępnić w Internecie wyczerpujące i aktualne informacje na temat poszczególnych procedur administracyjnych, a liczba skarg na pracowników urzędu zmniejszy się średnio o 35%, zmaleją również koszty administracji (zmniejszenie zatrudnienia) o ok. 47%, dodatkowo zmniejszy się także czas – o 48% – jaki urzędnicy przeznaczają na sprawy niezwiązane z usługami dla obywatela⁸.

W Polsce urzędy administracji samorządowej realizują ok. 600 usług, jednak tylko znikoma część spośród nich może być załatwiona przez Internet bądź inny kanał elektroniczny. Informatyzacja urzędów komunalnych, mimo że jest realizowana już od ponad dziesięciu lat, przebiega dość chaotycznie i powoli – z punktu widzenia interesanta. Warto pamiętać, że jak spójna powinna być administracja publiczna, tak spójne powinny być rozwiązania teleinformatyczne wdrażane w niej. Jednak jak wynika z raportu generalnego dla Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, nie istnieje spójna polityka wdrażania systemów zarządzania dokumentami przez urzędy, a systemy wykorzystywane przez różne urzędy w ograniczonym zakresie są w stanie komunikować się ze sobą⁹. Po-

⁸ M.J. Goleń, *Informatyzacja zarządzania organizacjami publicznymi*, w: *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, wyd. 2, SGH, Warszawa 2007, s. 56.

⁹ *Wpływ informatyzacji na usprawnienie działania urzędów administracji publicznej w Polsce w 2010* [raport generalny z badań ilościowych dla Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji], GfK Polonia, Warszawa 2010, s. 7.

nadto z przeprowadzonych badań wynika, że wykorzystywane technologie teleinformatyczne nie wpływają na zmniejszenie ilości pracy wykonywanej przez urzędników, a co się z tym wiąże: nie wpływają na obniżenie kosztów obsługi interesanta i kosztów działania urzędu.

W koncepcjach organizacji (urzędów) przyszłości występuje model całkowicie z informatyzowany (zautomatyzowany), w którym człowiek jest tylko czynnikiem sprawczym, gdyż zintegrowane sieci komputerowe mają zastąpić urzędnika. Powstaje jednak pytanie: czy taki urząd jest realny i potrzebny? Odpowiedź na to jest trudna i niejednoznaczna. Z jednej strony nowoczesne środki komunikowania zmierzają w kierunku maksymalnego ułatwienia (usprawnienia) działalności pracy i kontaktów jednostki (obywatela) z otoczeniem, lecz niesie to ze sobą niebezpieczeństwo „uprzedmiotowienia” człowieka, który może tracić kontrolę nad swoimi poczynaniami. Z drugiej – opisywane tendencje zmian w technologiach informacyjnych i organizacji, mimo maksymalnego uwolnienia w przyszłości od bezpośrednich kontaktów z systemami administracyjnymi, nie mogą całkowicie wyrugować obecności administracji publicznej w życiu obywatela.

Literatura

- Burczyński T., *Czy informatyzacja administracji odciąży obywateli*, „Rzeczpospolita”, 10 sierpnia 2010 r.
- Czubkowska S., *Dostęp do szerokopasmowego Internetu: Polska w ogniu Europy*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 1 lipca 2011 r.
- Goleń M.J., *Informatyzacja zarządzania organizacjami publicznymi*, w: *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, wyd. 2, SGH, Warszawa 2007.
- Kin-Dittmann I., *Szanse i zagrożenia rozwoju Polskiej e-administracji*, w: *Dylematy rozwoju lokalnego i regionalnego na początku XXI wieku*, red. S. Korenik, A. Dybała, Wyd. UE we Wrocławiu, Wrocław 2010.
- Poznański P., Skwirowski P., *W kapciach do urzędu*, „Gazeta Wyborcza”, 26 kwietnia 2010 r.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 maja 2002 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej, Dz.U. nr 67, poz. 619 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. nr 112, poz. 1198 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, Dz.U. nr 64, poz. 565 z późn. zm.
- Walencik I., *Kontakt z urzędem bez specjalnego formularza*, „Rzeczpospolita”, 26 listopada 2010 r.
- Wpływ informatyzacji na usprawnienie działania urzędów administracji publicznej w Polsce w 2010* [raport generalny z badań ilościowych dla Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji], GfK Polonia, Warszawa 2010.



Jan Kaźmierski

Uniwersytet Łódzki

Realia i uwarunkowania polityki klastrowej w Polsce a konkurencyjność regionalna

***Streszczenie.** W artykule przedstawiono zagadnienie klastrów, które w ostatnich latach stają się fenomenem każdej gospodarki i które należy traktować jako ważny mechanizm aktywizujący rozwój regionalny. Poruszono też problem polityki rozwoju opartej na klastrach i związanej z tym kwestię wyboru modelu tej polityki, podkreślono rolę władz samorządowych w jej realizacji. Prezentowane wnioski i konkluzje są w większości efektem badań własnych autora nad problematyką rozwoju klastrów.*

***Słowa kluczowe:** klastry, polityka rozwoju klastrów, modele polityki klastrowej, konkurencyjność regionalna, władze samorządowe*

1. Wprowadzenie

Aksjomatem współczesnych koncepcji rozwoju regionalnego stało się założenie, że rozwój jest funkcją konkurencyjności. Analizując doświadczenia najwyżej rozwiniętych regionów na świecie, można dostrzec kształtowanie się w ich ramach specyficznych struktur społeczno-gospodarczych określanych jako klastry czy grona, które w decydującym stopniu mogą się przyczyniać do podnoszenia regionalnej konkurencyjności i w konsekwencji wysokiej dynamiki wzrostu.

Rozpatrywanie gospodarki regionalnej z perspektywy klastrów skupia się na powstających powiązaniach pomiędzy przedsiębiorstwami, branżami, sektorami oraz na relacjach pomiędzy firmami i instytucjami otoczenia.

W ramach koncepcji rozwoju klastrów, przedsiębiorstwa i branże są postrzegane jako elementy większego systemu, a nie jako wyizolowane podmioty. To nowoczesne podejście implikuje zalecenia pod adresem **polityki regionalnej i lokalnej, która obecnie powinna być nastawiona na zwiększanie konkurencyjności regionów** poprzez identyfikację najbardziej konkurencyjnych w skali międzynarodowej klastrów i kształtowanie warunków sprzyjających ich rozwojowi. Można przyjąć, że **polityka klastrowa będzie się stawała najbardziej efektywną formą prowadzenia regionalnej polityki rozwoju.**

Postrzeganie klastrów można interpretować jako nowy sposób analizy regionalnej i lokalnej. Specyfika tego podejścia polega przede wszystkim na zwróceniu uwagi na wzajemne relacje i nową rolę firm, władz i innych instytucji dążących do wzmocnienia konkurencyjności. Wskazuje ono jednocześnie na fakt, że przewaga konkurencyjna w istotnym stopniu zależy od czynników znajdujących się poza daną firmą, a nawet poza jej sektorem, a zatem jest warunkowana lokalizacją jednostek gospodarczych.

W niniejszym artykule autor przyjmuje klasyczną definicję Michaela Portera, według którego klastry/grona (*clusters*) „są to geograficzne skupiska wzajemnie powiązanych firm, wyspecjalizowanych dostawców, jednostek świadczących usługi, firm działających w pokrewnych sektorach i związanych z nimi instytucji (na przykład uniwersytetów, jednostek normalizacyjnych i stowarzyszeń branżowych) w poszczególnych dziedzinach, konkurujących między sobą, ale także współpracujących”¹. W tej koncepcji istotną rolę odgrywa osadzenie działań gospodarczych w trwających stosunkach społecznych, mających charakter sieci.

Klaster stanowi zatem odmianę sieci występującej w określonej lokalizacji geograficznej, w której bliskie sąsiedztwo firm i instytucji zapewnia istnienie pewnego rodzaju wspólnoty oraz zwiększa częstotliwość i znaczenie interakcji. Posiada zatem szerszy charakter niż sektor i dzięki temu wskazuje powiązania, komplementarność oraz przepływy technologii, umiejętności i informacji, które przekraczają granice firm i sektorów. Koncepcja grona powinna być przy tym widziana w relacji między nimi.

Uznanie znaczenia klastrów dla rozwoju gospodarczego regionów prowadzi w konsekwencji do docenienia potrzeby **dostosowania polityki regionalnej i lokalnej do promowania tego typu struktur ekonomiczno-społecznych.**

Wypracowana przez instytucje Unii Europejskiej polityka klastrowa, wdrażana jest jednak od szeregu lat bezkrytycznie przez instytucje państwowe. Jest ona niedopasowana do realiów polskiej gospodarki, do naszych warunków społeczno-gospodarczych, a przez to nieefektywna.

¹ M.E. Porter, *Grona a konkurencja*, w: M.E. Porter, *Porter o konkurencji*, PWE, Warszawa 2001, s. 246.

Ostatnio przeprowadzone badania przez Delloite Business Consulting SA² wskazują, że zgrupowania klastrowe w Polsce nie są rozwinięte, borykają się z problemami finansowymi oraz cechuje je nieufność przedsiębiorców wobec ich otoczenia i w stosunku do instytucji publicznych. Wymieniony wyżej raport potwierdza wyniki innego raportu oceniającego funkcjonowanie klastrów w regionie łódzkim³. Również wyniki badań własnych autora, przeprowadzonych w regionie łódzkim w latach 2008-2011 są zbieżne z szeregiem wniosków w przytaczanych wyżej raportach.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie najistotniejszych uwarunkowań rozwojowych, związanych z polityką klastrową w szeroko rozumianym kontekście realiów polskiej gospodarki i konkurencyjności regionalnej.

2. Istota polityki klastrowej

W ostatnich latach można zaobserwować znaczny wzrost zainteresowania tworzeniem i rozwojem klastrów wśród organizacji międzynarodowych, takich jak Unia Europejska (UE) czy Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oraz władz poszczególnych państw. Efektem tego jest powstanie koncepcji tzw. **polityki opartej na klastrach**.

Duża liczba krajów i samorządów regionalnych sformułowała i wdrożyła ten nowy typ polityki gospodarczej, widząc w niej instrument do trwałego podniesienia poziomu konkurencyjności lokalnej, regionalnej i narodowej gospodarki.

Wsparcie rozwoju klastrów jest również ważnym elementem polityki unijnej, mającej na celu realizację podstawowego założenia Strategii Lizbońskiej, jakim jest podniesienie konkurencyjności gospodarki UE. W wielu kluczowych dokumentach Komisja Europejska w sposób bezpośredni odnosi się do fenomenu klastrów jako jednej z istotnych determinant wzrostu potencjału gospodarczego. Szczególnie chodzi tu o klastry skupiające małe i średnie przedsiębiorstwa.

Polityka oparta na klastrach (*cluster-based Polic – CBP*) to zespół działań i instrumentów wykorzystywanych przez władze różnych szczebli do podnoszenia poziomu konkurencyjności gospodarki poprzez stymulowanie rozwoju istniejących bądź tworzenie nowych systemów klastrowych, przede wszystkim na

² *Benchmarking klastrów w Polsce – 2010. Raport z badania*, Delloite Business Consulting SA, Warszawa 2010.

³ *Ocena funkcjonowania klastrów województwa łódzkiego – studia przypadków w kontekście realizacji RPO WŁ* [raport z badań przeprowadzonych na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi], Uniconsult, Warszawa 2009.

szczeblu regionalnym⁴. To nowy element polityki gospodarczej, która **odchodzi od tradycyjnego sterowania gospodarką na rzecz pośredniego wpływu na jej rozwój**. Jej zasadniczym celem jest podnoszenie poziomu konkurencyjności systemu gospodarczego skali mikro, mezo i makro. Sposobów realizacji tego celu jest wiele, dlatego też w poszczególnych krajach obserwuje się różnice w rozłożeniu priorytetów, wykorzystywaniu instrumentów oraz zakresie i skali interwencji publicznej.

Uwzględniając swoje specyficzne uwarunkowania, poszczególne kraje muszą dokonywać wyboru najbardziej optymalnego modelu polityki rozwoju opartej na klastrach.

Co przemawia za wprowadzeniem takiej polityki? Oczywiście korzyści związane z funkcjonowaniem klastra, które nie ograniczają się tylko do podmiotów w nim funkcjonujących, ale obejmują też cały region, a nawet kraj.

Polityka oparta na klastrach może być realizowana na szczeblu narodowym bądź regionalnym, bądź jednocześnie na każdym z tych poziomów. Zaangażowanie władz może być bardziej bezpośrednie lub pośrednie, co określa tym samym sposób i zakres tej polityki. Może ona powstać z inicjatywy odgórnej, tzn. być efektem działań podjętych przez władze państwowe czy samorządowe lub też może się wyłonić dzięki inicjatywom oddolnym, tj. dzięki mobilizacji środowisk biznesowych. W praktyce jednak najczęściej napotykamy współistnienie obu podejść – oddolnego i odgórnego.

3. Modele polityki klastrowej w krajach Unii Europejskiej

Istnieje kilka sposobów klasyfikacji modeli polityki klastrowej, z których dwa są najbardziej popularne. Pierwszy został przedstawiony w raporcie dla holenderskiego Ministerstwa Gospodarki i wyróżnia on cztery „szerokie” rodzaje polityki CBP:

- politykę nastawioną na kreowanie przewagi konkurencyjnej w zakresie kluczowych sektorów gospodarki,
- politykę nastawioną na podnoszenie konkurencyjności sektora małych i średnich przedsiębiorstw,
- politykę rozwoju regionalnego, której celem jest stymulowanie poszczególnych regionów, zwiększanie ich konkurencyjności i atrakcyjności,

⁴ T. Brodzicki, *Polityka wspierania klastrów*, w: T. Brodzicki, S. Szultka, P. Tamowicz, *Niebieskie księgi. Polityka wspierania klastrów. Najlepsze praktyki. Rekomendacje dla Polski*, IBnGR, Gdańsk 2004, s. 16.

– politykę koncentrującą swoją uwagę na intensyfikacji współpracy przemysłu ze sferą badań w celu tworzenia innowacji.

Drugi sposób klasyfikacji modeli polityki klastrowej, z punktu widzenia kierunku i złożoności interakcji w systemie innowacyjnym, został przedstawiony w raporcie Komisji Europejskiej *Trend Chart Report*⁵. Raport ten wyraźnie wskazuje, że w Europie brak jest jednego uniwersalnego modelu polityki opartej na klastrach, co wynika z różnorodności kontynentu. Pomimo to udało się Komisji zakwalifikować kraje UE do poszczególnych modeli polityki opartej na klastrach, które nazwano: modelem narodowym, modelem regionalnym, modelem pośrednim i modelem zróżnicowanym.

Spośród grupy tzw. starych państw członkowskich, Francja i Luksemburg przyjęły **model narodowy**, podczas gdy Belgia i Hiszpania **model regionalny**. Pięć państw (Austria, Niemcy, Włochy, Szwecja, Wielka Brytania) zdecydowało się na **model pośredni**, polegający na tworzeniu narodowych ram dla realizacji polityki szczebla regionalnego. Sześć pozostałych krajów nie posiada jasno wyodrębnionej polityki opartej na klastrach (model zróżnicowany). Z nowych krajów członkowskich UE – Litwa, Łotwa i Słowenia przyjęły model realizacji polityki klastrowej opierający się na modelu narodowym, Węgry wdrażają politykę na poziomie regionów na podstawie rozwiązań ramowych wypracowanych i wdrożonych na szczeblu narodowym. Natomiast Polska, obok Czech, Słowacji, Estonii, Rumunii i Bułgarii, została zaliczona do grupy państw, w których polityka wspierania klastrów nie została jeszcze wyraźnie sformułowana⁶.

Większość państw europejskich przeprowadza w mniejszym lub większym zakresie analizę własnych systemów gospodarczych z uwagi na możliwość występowania klastrów. Takie kraje, jak: Niemcy, Finlandia koncentrują się na stymulowaniu systemowych interakcji w ramach potrójnej helisy (przedsiębiorstwa – władza publiczna – ośrodki naukowo-badawcze). Niektóre państwa skupiają się wyłącznie na rozwoju działalności badawczo-rozwojowej, np. Francja, Belgia czy Holandia. Inne stymulują ogólne powiązania przedsiębiorstw z różnymi uczestnikami systemu gospodarczego.

Według *Trend Chart Report*, nie istnieje jeden sposób umiejscowienia polityki klastrowej w układzie instytucjonalnym, zarówno na poziomie narodowym, jak i regionalnym. W zależności od wybranego modelu polityki, w jej wdrażanie może być zaangażowana jedna instytucja lub cały ich kompleks.

Komisja Europejska upatruje w klastrach potencjał do skutecznego podniesienia poziomu konkurencyjności gospodarek poszczególnych regionów Unii Europejskiej. Z tego też względu w ramach wspólnotowej polityki strukturalnej,

⁵ *European Trend Chart on Innovation. Thematic Report-Cluster Policies*, European Commission, Brussels 2003, s. 33.

⁶ *Ibidem*, s. 11.

w budżecie na lata 2007-2013, przewidziano współfinansowanie działań typowych dla polityki rozwoju opartej na klastrach. Są nimi: wspieranie tzw. przedsiębiorstw odpryskowych, wspieranie interakcji pomiędzy przedsiębiorstwami a instytucjami badawczymi oraz promowanie rozwoju inkubatorów przedsiębiorczości.

Komisja Europejska określiła również ramy mające na celu wspieranie innowacji w klastrach. W dokumencie *Wykorzystanie wiedzy w praktyce – szeroko zakrojona strategia innowacyjna dla Europy* opisuje się najważniejsze (planowane lub już realizowane) inicjatywy klastrowe wpływające na konkurencyjność i innowacyjność MSP. Zwraca się także uwagę na konieczność wykorzystania potencjału klastrów w celu osiągnięcia lepszej współpracy ponadnarodowej na poziomie europejskim.

W obszarze działań podejmowanych przez kraje członkowskie UE – w ramach wspólnej polityki regionalnej – podejmowane inicjatywy koncentrują się na pomocy adresowanej do regionów zapóźnionych w rozwoju i dotkniętych problemami strukturalnymi. Pomoc ta jest udzielana w formie funduszy strukturalnych.

Polityka Unii Europejskiej oparta na klastrach wyszła już ze stanu embrionalnego i można powiedzieć, że znajduje się na ścieżce rozwoju. Niewątpliwie liczba inicjatyw związanych z klastrami rośnie, dlatego że znalazły się one pośród instrumentarium gospodarki opartej na wiedzy. Komisja promuje więc klastry coraz silniej, dając temu wyraz w licznych dokumentach programowych oraz podejmowanych inicjatywach.

4. Polityka klastrowa w realiach polskich

Prezentowane w literaturze tematu oraz różnego typu dokumentach⁷ założenia polskiej polityki klastrowej są założeniami ogólnymi. Nie definiują dokładnej roli poszczególnych aktorów klastra, organizacji klastrowej czy rządu; odwołują się tylko do teoretycznego modelu potrójnej heliksy. Jesteśmy w tym zakresie zapóźnieni, nawet w stosunku do niektórych krajów z regionu Europy Środkowej i Wschodniej (np. Węgier czy Słowenii). **Polityka klastrowa w Polsce nie została dotychczas wypracowana.** Podejmowana – jak dotąd – jedyna inicjatywa ustawodawcza odnosząca się do klastrów (2004 r.), nie znalazła uznania wśród polityków, a polityka klastrowa nadal jest prowadzona *ad hoc* – na poziomie województw – przez instytucje samorządowe, przy braku odpowiednich kompetencji⁸.

⁷ M.in. w opracowaniu T. Brodzicki, S. Szultka, P. Tamowicz, *Niebieskie księgi...*, s. 34.

⁸ A. Sikorski, M. Włodarczyk, *Broker klastra a specjalna strefa ekonomiczna*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Łódzkiej” 2010, nr 46, s. 118-119.

Obserwujemy jednak rosnącą liczbę badań skupiających się na identyfikowaniu potencjalnych klastrow oraz analizie potencjału i szans rozwoju struktur klastrowych w polskiej gospodarce. Ponadto Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Ministerstwo Gospodarki oraz Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości od kilku lat są promotorami idei rozwoju klastrow w Polsce. Organizują liczne konferencje, seminaria oraz spotkania w celu ukształtowania polityki wspierania klastrow.

Określenie właściwego modelu polityki ma znaczenie kluczowe, ponieważ może się okazać, że kopiowanie czy imitacja rozwiązań innych krajów bez uwzględnienia polskich, specyficznych realiów doprowadzi do poniesienia niepotrzebnych kosztów w dłuższym okresie. Jednocześnie w celu uniknięcia ewidentnie błędnych rozwiązań, należy brać pod uwagę doświadczenia zebrane w innych państwach.

Otóż w Polsce istnieje potrzeba rozwinięcia zarówno odgórnej polityki horyzontalnej, jak i polityki wspierania inicjatyw klastrowych, mającej bardziej oddolny charakter. Polityki te powinny być realizowane zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym, czyli dwupoziomowo. Model ten wymaga stworzenia odpowiednich ram regulacyjnych i instrumentów wsparcia na szczeblu narodowym, delegując zarówno kompetencje, jak i odpowiedzialność za konkretne działania na szczebel regionalny.

Uwaga jednak powinna być skupiona przede wszystkim na wykreowaniu efektywnych programów wspierania inicjatyw klastrowych. W ramach całościowego modelu polityki wspierania klastrow można zaproponować:

- wprowadzenie konkursów na inicjatywy klastrowe na poziomie regionalnym i narodowym,
- podjęcie działań mających na celu upowszechnienie wiedzy na temat klastrow, polityki i narzędzi wspierania klastrow oraz praktycznych działań realizowanych na poziomie poszczególnych inicjatyw (strony internetowe, projekty pilotażowe, konferencje i szkolenia w regionach),
- podjęcie działań mających na celu koordynację różnych obszarów polityki publicznej w oparciu o analizę zidentyfikowanych klastrow.

Do istotnych elementów polityki klastrowej na poziomie narodowym powinno należeć zidentyfikowanie megaklastrow (tzw. klastrow kluczowych), czyli wyróżnienie kluczowych sektorów gospodarki powiązanych w funkcjonalne łańcuchy produkcyjne, zidentyfikowanie uwarunkowań, barier ich rozwoju i potencjału konkurencyjnego. Działania te powinny wpływać na lepszą koordynację różnych obszarów polityki publicznej w odniesieniu do gospodarki i podniesienia jej efektywności. Powinny one mieć znacznie szerszy wymiar niż tradycyjne analizy sektorowe – z uwagi na fakt, że koncepcja megaklastrow zakłada istnienie powiązań pomiędzy różnymi tradycyjnie wyróżnianymi branżami. Chodzi o to, żeby **zidentyfikować te obszary, w których przedsiębiorstwa mogą być**

konkurencyjne na rynkach międzynarodowych, zidentyfikować słabości tych obszarów i w efekcie ukształtować wsparcie publiczne.

5. Klastry a konkurencyjność regionalna

W wielu opracowaniach podkreśla się, że koncepcja klastra stanowi nowy sposób tworzenia konkurencyjności całej gospodarki oraz gospodarek regionalnych.

Odnosząc problem polityki klastrowej do kwestii konkurencyjności, należy zwrócić uwagę na **rolę władz samorządowych**. W kontekście strategii i rywalizacji przedsiębiorstw, władze samorządowe mogą podejmować działania zmierzające do eliminacji barier konkurencji w swoim środowisku lokalnym, stymulując lokalną atrakcyjność inwestycyjną w celu przyciągnięcia znaczących inwestycji zagranicznych („kluczowych graczy” w zakresie wysokich technologii) oraz promować zdolności eksportowe lokalnych klastrów.

Obszar działań władz lokalnych jest bardzo szeroki. W dużym stopniu większość tych działań jest realizowana w praktyce, wymagają one jednak uporządkowania i skupienia się na kreowaniu konkurencyjności oraz stymulowaniu priorytetowych sektorów działalności gospodarczej w regionie⁹.

Dyskutując o roli władz lokalnych i regionalnych, należy wyraźnie określić, że powinna ona polegać na **stymulowaniu środowisk biznesowych do podejmowania różnorodnych form współpracy**. Nie powinny to być jednak plany tworzone „zza biurka” – wdrażane w oderwaniu od realiów ekonomicznych. Kluczową rolę muszą odgrywać tutaj sami uczestnicy klastrów, przede wszystkim przedsiębiorcy.

W zakresie przyciągania inwestycji zagranicznych polityka władz publicznych powinna się koncentrować na przyciąganiu takich inwestorów, którzy w jak najlepszym stopniu wykorzystywaliby lokalny potencjał gospodarczy oraz naukowy (zasoby naturalne, kapitał ludzki w postaci wykwalifikowanej siły roboczej, istniejącą infrastrukturę oraz zaplecze naukowo-badawcze).

Odpowiednio prowadzona polityka zarządzania regionalnego, realizowana przez władze publiczne, może stymulować właściwe kierunki rozwoju współpracy lokalnych podmiotów. Dzięki zastosowaniu odpowiednio skonstruowanych systemów wsparcia może zapobiegać „uśpieniu” uczestników klastra, wymuszając ciągle działania innowacyjne. Istotne jest jednak wytyczenie wspólnych

⁹ A. Oleksiuk, *Konkurencyjność regionów a parki technologiczne i klastry przemysłowe*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz – Warszawa 2009, s. 90-91.

celów rozwojowych, jasno określonych i przedstawionych jako priorytet działań dla lokalnej społeczności. Innowacyjność powinna być bowiem nie celem samym w sobie, a elementem długookresowej kompleksowej strategii rozwoju. **Brak wyraźnego, strategicznego systemu zarządzania klastrami**, jako mechanizmem stymulującym lokalną przedsiębiorczość, uniemożliwia przewyższanie wielu barier, a tym samym ogranicza możliwości osiągnięcia korzyści o charakterze długookresowym.

6. Podsumowanie

Wykorzystanie koncepcji klastra jako narzędzia poprawy konkurencyjności lokalnych podmiotów wydaje się jak najbardziej uzasadnione. W ramach współpracy typu klastrowego kreowana jest bowiem swoista atmosfera przedsiębiorczości, funkcjonująca jako kultura lokalnej społeczności. Uczestnicy są przekonani, że dobro jednostki (pojedynczego przedsiębiorstwa) zależy od sprawności funkcjonowania całej organizacji (klastra). Pomaga to władzom lokalnym w uzyskaniu akceptacji dla rozwiązań promujących przedsiębiorczość, poprawę konkurencyjności – poprzez współdziałanie lokalne. Wtopienie klastra w lokalne otoczenie powoduje zaś zdobycie przychylności miejscowych decydentów, a tym samym usunięcie lub załagodzenie barier administracyjnych.

Realizacja polityki opartej na klastrach wymaga dalekowzroczności zarówno od władz samorządowych, jak i lokalnych elit. Jednocześnie ze względu na zawarte w tej koncepcji nowe spojrzenie na kwestie stymulowania przedsiębiorczości wymaga **zmiany filozofii myślenia lokalnych i regionalnych władz**. Dotyczy to również przedsiębiorców – uczestników klastrów, którym ciężko jest pogodzić się z koniecznością ścisłej współpracy z lokalnymi i regionalnymi konkurentami.

Podsumowując wyżej omówione rekomendacje, należy podkreślić, że za **zasadniczy cel realizacji polityki opartej na klastrach powinno się uznać trwałe podniesienie poziomu konkurencyjności lokalnej (regionalnej) gospodarki**. Polityka oparta na klastrach jest jedną z możliwych ścieżek realizacji tego celu. Powinna być ona jednocześnie wspierana kompleksem innych, komplementarnych polityk. Dlatego też jedną z zasadniczych kwestii jest ich wzajemna koordynacja w celu uzyskania jak najlepszych efektów synergicznych.

Należy zatem uświadomić sobie potrzebę wdrożenia odpowiedniej polityki gospodarczej, aby w jak najkrótszym czasie zwiększyć konkurencyjność polskich przedsiębiorstw i regionów, w których działają klastry.

Literatura

- Benchmarking klastrów w Polsce – 2010. Raport z badania*, Deloitte Business Consulting SA, Warszawa 2010.
- Bisso R., *Cluster and Development Strategies: Reflections for a developing country's SME Policy*, Bologna – Buenos Aires 2003.
- Boekholt P., Thuriaux B., *Public Policies to Facilitate Clusters: Background, Rationale and Policy Practices in International Perspective*, OECD 2009.
- Brodzicki T., *Polityka wspierania klastrów*, w: T. Brodzicki, S. Szultka, P. Tamowicz, *Niebieskie księgi. Polityka wspierania klastrów. Najlepsze praktyki. Rekomendacje dla Polski*, IBnGR, Gdańsk 2004.
- European Trend Chart on Innovation, Thematic Report-Cluster Policies*, European Commission, Brussels 2003.
- Kaźmierski J., *Logistyka a rozwój regionu*, Wyd. UŁ, Łódź 2009.
- Kaźmierski J., *Pro-konkurencyjna polityka regionalna a rozwój klastrów logistycznych*, „Logistyka” 2010, nr 4.
- Kaźmierski J., *Clusters as a symptom of developing functions of logistics in region*, „Scientific Journal – Service Management” 2010, No. 633, Vol. VI, Wyd. US, Szczecin 2010.
- Markowski T., *Rola klastrów w budowaniu przewag konkurencyjnych miasta i regionu* [referat przedstawiony na Konferencji Naukowej w Urzędzie Miasta Łodzi], Łódź 2006.
- Ocena funkcjonowania klastrów województwa łódzkiego – studia przypadków w kontekście realizacji RPO WŁ* [raport z badań przeprowadzonych na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi], Uniconsult, Warszawa 2009.
- Oleksiuk A., *Konkurencyjność regionów a parki technologiczne i klastry przemysłowe*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz – Warszawa 2009.
- Pander W., Stawicki M., *Wytyczne i kierunki wspierania klastrów i inicjatyw klastrowych w Polsce w nowej perspektywie finansowej 2007-2013*, w: *Metody ewaluacji polityk wspierania klastrów ze środków strukturalnych*, red. M. Stawicki, W. Pander, SGGW, Warszawa 2008.
- Porter M.E., *Grona a konkurencja*, w: M.E. Porter, *Porter o konkurencji*, PWE, Warszawa 2001.
- Sikorski A., Włodarczyk M., *Broker klastra a specjalna strefa ekonomiczna*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Łódzkiej” 2010, nr 46.

Stanisław Korenik

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Kierunki zmian społeczno-ekonomicznych w regionach Polski w pierwszej dekadzie XXI wieku

***Streszczenie.** W artykule scharakteryzowano zmiany zachodzące w regionach Polski na początku XXI w. Podkreślono rolę regionów we współczesnych realiach społeczno-gospodarczych. Omówiono czynniki, od których zależy ich rozwój, stan oraz perspektywy. Określono megaprocesy i megatrendy, które powinny być uwzględnione w planowaniu rozwoju regionalnego. Zwrócono uwagę na korelację między poziomem rozwoju danego regionu a wysokością ponoszonych nakładów innowacyjnych. Oceniono doświadczenia pierwszych lat funkcjonowania naszych regionów w nowych realiach, wskazując na konieczność podjęcia decyzji dotyczących kierunków ich rozwoju.*

***Słowa kluczowe:** Unia Europejska, megaprocesy, megatrendy, kapitał ludzki, innowacyjność, konkurencyjność regionów*

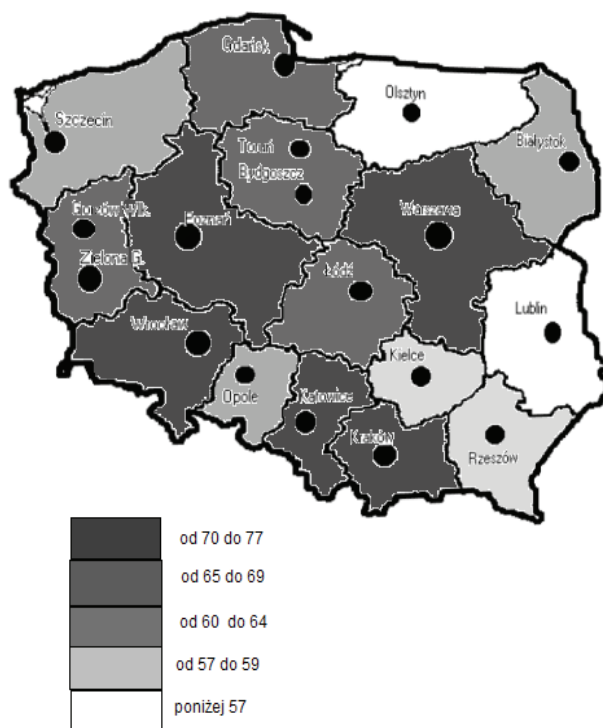
Rozwój polskich regionów na początku XXI w. był uwarunkowany wieloma istotnymi przyczynami. Wydaje się, że jeszcze nigdy regiony nie znalazły się w sytuacji tak ważnych, a do tego nakładających się i kumulujących przeobrażeń. Część tych przeobrażeń ma swoje źródła zewnętrzne, część – wewnętrzne, inne z kolei mają charakter planowy, a inne są nacechowane żywiołowością i przypadkowością. Megaprocesy oraz zjawiska poboczne, mniej istotne, wspólnie wpływają na rozwój regionów. Megaprocesy zmieniające oblicze polskich regionów to przede wszystkim:

- transformacja gospodarki polskiej rozpoczęta w 1990 r.,
- kształtowanie się podstaw gospodarki opartej na wiedzy i zmiana paradygmatu produkcji,
- globalizacja,
- integracja Polski ze strukturami Unii Europejskiej (UE),
- kryzys światowy w 2008 r.,
- organizacja wraz z Ukrainą mistrzostw Europy w piłce nożnej w 2012 r.

Należy pamiętać, że te megaprocesy w dużej mierze są ze sobą powiązane i uzależnione od siebie. Na przykład przystąpienie Polski do Unii Europejskiej pozwoliło na włączenie kraju w sieć globalnych relacji i powiązań. Przyspieszyło to również uwidocznienie się w Polsce, występujących w globalnej gospodarce, tendencji związanych z gospodarką opartą na wiedzy, mających bardzo istotny wpływ na rozwój poszczególnych regionów.

Wśród najbardziej widocznych trendów wymienić można¹: przejście od gospodarki narodowej do gospodarki globalnej opartej na wiedzy, zmianę struktur hierarchicznych na struktury sieciowe, postępującą decentralizację władzy, rozwój lokalnej przedsiębiorczości w miejsce przedsiębiorstw państwowych, a także transformację demokracji reprezentatywnej w demokrację partycypacyjną, w której społeczeństwo uczestniczy w procesie podejmowania decyzji. Procesy globalizacji i regionalizacji, rewolucja IT, zmiana paradygmatu rozwoju i koncepcja długotrwałego wzrostu gospodarczego uważane są za najważniejsze megatrendy, które powinny być uwzględnione w planowaniu i kierowaniu rozwojem regionalnym. Te zjawiska wywołują narastanie dywergencji w poziomie rozwoju poszczególnych regionów. Dysproporcja dotyczy nie tylko podstawowych wskaźników makroekonomicznych, ale i różnych dziedzin życia, przede wszystkim związanych z kształtowaniem się gospodarki opartej na wiedzy. Przykładem potwierdzającym te zjawiska jest raport *The Boston Consulting Grup* z maja 2011 r. pt. „Polska internetowa”. W dokumencie wskazuje się na dynamiczny wzrost udziału Internetu w tworzeniu PKB, obecnie wynosi to ok. 3%, jednak udział poszczególnych regionów w budowie podstaw gospodarki internetowej jest różny. Do wykazania tych różnic użyli oni wskaźnika intensywności wykorzystania Internetu: *BCG e-Intensity IndexTM*. Przy budowie tego wskaźnika wykorzystuje się trzy miary z różnymi wagami, są to: infrastruktura internetowa (waga 50%), wydatki on-line (waga 25%) i aktywność w Internecie (waga 25%). W rezultacie raport z badań przeprowadzonych w 2010 r. ujawnił dość duże różnice między regionami pod względem intensywności korzystania z Internetu (zob. rys. 1).

¹ A. Koźlak, *Global and European conditions of regional development in Poland*, w: P. Churski, W. Ratajczak, *Regional development and regional policy in Poland: first experiences and new challenges of the European union membership*, Part 2, Polish Academy of Sciences, Warsaw 2010, s. 11.



Rysunek 1. Regionalne zróżnicowanie intensywności wykorzystania Internetu w 2010 roku

Źródło: *Polska Internetowa*, The Boston Consulting Group, Warszawa 2011, s. 22-24.

Według tego rysunku oraz wspomnianego raportu, najwyższy wskaźnik *BCG e-Intensity IndexTM* mają województwa: mazowieckie (77), dolnośląskie (74), wielkopolskie (72), śląskie (71) i małopolskie (70) – są to regiony, które posiadają silne metropolie, charakteryzujące się intensywnym rozwojem i wzmożonymi kontaktami w przekrojach międzynarodowych. Najniższy indeks występuje w województwach: lubelskim (55) oraz podkarpackim i warmińsko-mazurskim (57) – są to regiony, które wykazują najniższe wskaźniki rozwoju.

W obliczu zmian występujących współcześnie w gospodarce światowej, coraz większego znaczenia nabiera konkurencyjność regionów, która przejawia się zdolnością do osiągnięcia przewagi w gospodarczej rywalizacji z innymi regionami². Zjawiska zarówno konkurencji, jak i kooperacji – które występują równocześnie, uzupełniając się i przenikając – stały się niezbędnym warunkiem roz-

² D. Kamerschen, R. McKenzie, C. Nardinelli, *Ekonomia*, FG NSZZ Solidarność, Gdańsk 1991, s. 47.

woju przedsiębiorstw, gospodarek narodowych oraz różnego rodzaju jednostek przestrzennych. Odnosząc to do regionu, można stwierdzić, że właśnie poziom jego rozwoju społeczno-gospodarczego oraz zdolność do konkurowania w skali międzynarodowej determinują stopień jego uczestnictwa w sieci globalnych powiązań, a równocześnie umiejętność czerpania z tego korzyści. Także instytucje Unii Europejskiej przywiązują do konkurencyjności regionalnej szczególną wagę. Ponieważ rozwój całej Unii stanowi wypadkową rozwoju regionów, jako jej części składowych³, z tego powodu od dawna jest kształtowana wspólna strategia rozwoju regionów europejskich. Przystępując do Unii Europejskiej, Polska zgodziła się na prowadzenie wspólnej polityki spójności, ale jednocześnie może tę politykę kształtować. Polityka regionalna stanowi więc zasadniczy czynnik kształtujący i wspomagający procesy rozwojowe w Polsce.

W latach 2004-2008, a więc w początkowym okresie uczestnictwa Polski w Unii Europejskiej, wpływ polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy kraju był niewielki, jednak już pod koniec tego okresu można było zauważyć, jak szybko wzrasta jej znaczenie. Zjawisko to było związane z rosnącym napływem do Polski środków unijnych i uruchamianiem coraz to nowych programów, co stymulowało wzrost gospodarczy i aktywność inwestycyjną na terenie kraju oraz pobudzało rynek pracy⁴. Obecnie szacuje się, że największy wpływ polityki spójności na wskaźniki makroekonomiczne naszego kraju będzie można zauważyć w latach 2013-2015⁵.

Jednym z priorytetów polityki spójności jest proces konwergencji, czyli wyrównywanie dysproporcji rozwojowych pomiędzy regionami państw członkowskich UE. Zauważyć należy, że w przypadku polskich województw proces ten zachodzi bardzo niejednolicie, a związane jest to ze znacznymi różnicami w rozwoju poszczególnych województw i koncentracją potencjału wytwórczego kraju w kilku najsilniejszych województwach⁶. Zgodnie z danymi Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, zdecydowanym liderem wzrostu jest województwo mazowieckie, które osiągnęło w 2006 r. 84% PKB średniej unijnej, podczas gdy żadne ze wschodnich województw nie przekroczyło 40% tej średniej. Wysokie wskaźniki (znacznie powyżej 50% średniej unijnej) uzyskały też województwa: dolnośląskie, pomorskie, śląskie i wielkopolskie. Zróżnicowane tempo wzrostu województw jeszcze bardziej pogłębiło dysproporcje w poziomie ich rozwoju, a co więcej, widoczne są coraz większe różnice wewnątrzregionalne (także pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi). Należy więc zwrócić szczególną uwagę na re-

³ *World Competitiveness Report*, World Economic Forum, Geneva 1994, s. 18.

⁴ *Wpływ polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy Polski w latach 2004-2015 w świetle wyników badań ekonometrycznych*, MRR, Warszawa 2010, s. 1.

⁵ *Ibidem*, s. 1.

⁶ *Ibidem*, s. 10.

giony Polski wschodniej i obszary wiejskie, finansując programy mające na celu intensyfikację procesów rozwojowych tych terenów oraz podejmując działania przyciągające inwestorów zewnętrznych, ukierunkowanych na realizację działań o największym potencjale wzrostu.

Do największych wyzwań stojących przed polskimi regionami na początku XXI w. należą przede wszystkim⁷: optymalne wykorzystanie potencjału rozwojowego poszczególnych regionów i budowanie społeczeństwa obywatelskiego, zapewnienie trwałego i zrównoważonego rozwoju, tworzenie gospodarki opartej na wiedzy, ciągłe podnoszenie konkurencyjności i spójności regionu oraz sprostanie wyzwaniom globalizacji, do których zalicza się m.in. starzenie się społeczeństwa, choroby cywilizacyjne, zmiany klimatyczne czy kryzysy finansowe i gospodarcze.

Aby sprostać tym wyzwaniom, konieczne jest zapewnienie odpowiedniego poziomu kluczowych czynników rozwoju regionalnego⁸: kapitału ludzkiego i społecznego (należy zadbać przede wszystkim o jego trwały rozwój i adekwatną do potrzeb rynkowych strukturę), kapitału rzeczowego i finansowego (ważne jest zapewnienie źródeł finansowania działalności innowacyjnej i rozwojowej), struktury gospodarek regionalnych i poziomu ich innowacyjności, zasobów fizycznych regionu (wyposażenie go w nowoczesną i sprawną infrastrukturę techniczną, ekonomiczną i społeczną, umożliwiającą komunikację z innymi regionami krajowymi i zagranicznymi), sprawności administracji publicznej, a także zdolności instytucjonalnej do zarządzania rozwojem regionalnym.

Istotnym elementem wzrostu gospodarczego są nakłady inwestycyjne, pozwalają bowiem przedsiębiorstwom zwiększać zdolności produkcyjne, podnosić efektywność procesów oraz jakość produktów i usług, a także poszerzać zakres kwalifikacji i umiejętności kadry pracowniczej. Co więcej, rodzaj i wolumen realizowanych inwestycji wpływają na liczbę nowych miejsc pracy, zwiększają produktywność pracy, podnosząc jednocześnie konkurencyjność przedsiębiorstwa. Akcesja Polski do UE wpłynęła na znaczne ożywienie działalności inwestycyjnej – w latach 2004-2007 nakłady inwestycyjne rosły z roku na rok średnio o 14,7%, a w samym 2007 r. nastąpił wzrost o 23,8%. Dla porównania: nakłady w 2003 r. w stosunku do okresu poprzedniego wzrosły zaledwie o 1,5%⁹. W okresie poakcesyjnym odnotowano wzrost nakładów inwestycyjnych we wszystkich sekcjach Polskiej Klasyfikacji Działalności. Największy wzrost zaobserwowano w budownictwie – w latach 2004-2007 średnioroczny wzrost wyniósł 22,9%. Inwestycje znacząco wzrosły także w sekcjach: ochrona zdrowia i pomoc społeczna (średnioroczny wzrost – 19,6%), rolnictwo i rybactwo (16,7%) oraz pośrednictwo

⁷ *Rozwój regionalny w Polsce. Raport 2009*, MRR, Warszawa 2009, s. 7.

⁸ *Ibidem*, s. 7.

⁹ *Ibidem*, s. 11.

finansowe (16,6%). Z kolei wartość inwestycji wzrosła najmniej w sekcjach: edukacja (10,3%), transport, gospodarka magazynowa i łączność (11%) oraz obsługa nieruchomości, wynajem i usługi związane z prowadzeniem działalności gospodarczej (11,5%)¹⁰. Także na poziomie regionalnym w większości województw odnotowano wzrost we wszystkich sekcjach. Ewentualne spadki w poszczególnych sekcjach spowodowane były zazwyczaj przeinwestowaniem o okresie 2000-2003, np. w latach 2004-2007 odnotowano średnioroczny spadek w budownictwie w województwie wielkopolskim o 9,2%, ale w latach 2000-2003 inwestycje te rosły średnio o 32,8% rocznie, podczas gdy średnia krajowa była bliska zeru¹¹.

Niezmierne istotnym czynnikiem wpływającym na rozwój regionalny jest innowacyjność przedsiębiorstw. W Polsce nakłady na działalność innowacyjną – w porównaniu z pozostałymi państwami członkowskimi UE – są bardzo niskie, a co więcej, ponoszone przez przedsiębiorstwa nakłady innowacyjne dotyczyły w większości zakupu maszyn i urządzeń technicznych, a jedynie ok. 9% stanowiły nakłady na własne prace badawcze¹². W przekroju regionalnym można zauważyć korelację między poziomem rozwoju danego regionu a wysokością ponoszonych nakładów innowacyjnych. Przedsiębiorstwa z województw bogatszych częściej i chętniej ponoszą takie nakłady. W 2007 r. największe nakłady na działalność innowacyjną poniesiono w województwach¹³: śląskim, mazowieckim, łódzkim, wielkopolskim i dolnośląskim. Łącznie wydatki te stanowiły 70,7% ogółu wydatków innowacyjnych w Polsce. Warto podkreślić, że w latach 2003-2007 wydatki na działalność innowacyjną w Polsce wzrosły o ponad 30%. Świadczy to o tym, że przedsiębiorcy mają coraz większą świadomość ogromnego znaczenia tych nakładów dla rozwoju kraju i regionów. Nie bez znaczenia jest również pomoc finansowa z budżetu UE, umożliwiająca prowadzenie prac badawczo-rozwojowych, oraz coraz większe doświadczenie polskich przedsiębiorców w pozyskiwaniu tych funduszy. Największy wzrost nakładów na działalność innowacyjną odnotowały województwa: śląskie, łódzkie, mazowieckie i kujawsko-pomorskie. Niestety aż w pięciu województwach nakłady na działalność innowacyjną spadły. Największy spadek zanotowano w województwie lubuskim (-259,5 mln zł) i wielkopolskim (-918,6 mln zł). Województwo wielkopolskie, mimo tak wyraźnego spadku, charakteryzuje wciąż relatywnie wysoki poziom nakładów innowacyjnych na 1 zatrudnionego, wyniósł on w 2007 r. 2,7 tys. zł. Wyższą wartość tego wskaźnika osiągnęło w 2007 r. jedynie województwo śląskie (3,1 tys. zł)¹⁴.

¹⁰ Ibidem, s. 40.

¹¹ Ibidem, s. 40.

¹² Ibidem, s. 75.

¹³ Ibidem, s. 75.

¹⁴ Ibidem, s. 78.

Po akcesji do UE dynamicznie wzrosły również nakłady inwestycyjne *per capita* – w latach 2004-2008 wzrosły w sumie o 73%¹⁵. Największy wzrost odnotowano w województwach: łódzkim (z poziomu 2 368 zł w 2003 r. do 5403 zł w 2007 r.), pomorskim (z 2647 zł do 5627 zł) oraz w dolnośląskim (z 3126 zł do 6041 zł). Z kolei województwa Polski wschodniej charakteryzują się najniższym poziomem nakładów inwestycyjnych na 1 mieszkańca. Warto zauważyć, że prawie 68% wartości nakładów inwestycyjnych poniosły podmioty prywatne, także w przypadku realizowanych inwestycji można zauważyć znaczną różnicę w ilości inwestycji w poszczególnych województwach. Zdecydowaną większość nakładów inwestycyjnych poniesiono bowiem w najszybciej rozwijających się regionach, a więc w województwach: mazowieckim, dolnośląskim, łódzkim, śląskim i wielkopolskim¹⁶. Nierównomierny rozkład inwestycji przyczynia się do jeszcze szybszego rozwoju regionów wyżej rozwiniętych i obszarów metropolitalnych, zwiększając jeszcze bardziej dystans dzielący je od województw o niższym poziomie rozwoju. Należy więc w ramach polityki regionalnej stymulować wzrost inwestycji w regionach słabiej rozwiniętych oraz wzmacniać ich potencjał innowacyjny, przewyżczając bariery rozwojowe dla małych i średnich przedsiębiorstw lokalnych. Należy także wzmocnić instytucje wspierające innowacyjność regionalną i działające na rzecz podnoszenia atrakcyjności inwestycyjnej danego województwa, np. poprzez promowanie inwestycji w formie partnerstwa publiczno-prawnego. Nie wolno przy tym pominąć inwestycji w infrastrukturę transportową, gdyż zapewnienie dobrych połączeń komunikacyjnych jest warunkiem niezbędnym do przyciągnięcia inwestorów – działających na ponadregionalną skalę – do regionów peryferyjnych i słabiej rozwiniętych.

Po przystąpieniu Polski do UE nastąpił także znaczny wzrost napływu do naszego kraju bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ). W 2004 r. napłynęło do Polski ponad 2,5-krotnie więcej bezpośrednich inwestycji zagranicznych niż w 2003 r. W 2003 r. wartość BIZ wyniosła 4,07 mld euro, a w 2007 r. – 16,7 mld euro¹⁷. Jednakże, tak jak w przypadku nakładów inwestycyjnych, bezpośrednie inwestycje¹⁸ zagraniczne koncentrowały się głównie w województwach o największej atrakcyjności inwestycyjnej, a więc o dobrze rozwiniętej infrastrukturze, ponadprzeciętnej dostępności transportowej oraz dużych i chłonnych rynkach zbytu. Najwięcej BIZ napłynęło do województw: dolnośląskiego, mazowieckiego, śląskiego i wielkopolskiego.

¹⁵ Ibidem, s. 41.

¹⁶ Ibidem, s. 10.

¹⁷ *Rozwój regionalny...*, s. 37.

¹⁸ Według danych Eurostatu, w 2007 r. przeciętne miesięczne wynagrodzenie netto w Polsce stanowiło zaledwie 27% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia dla UE-27, a 22,8% dla UE-15.

Kolejnym istotnym czynnikiem rozwoju regionalnego jest wykorzystanie kapitału ludzkiego i społecznego. Na procesy demograficzne w Polsce w ostatniej dekadzie miały decydujący wpływ takie zjawiska, jak: starzenie się społeczeństwa, malejący przyrost ludności, jeden z najniższych wskaźników dziecięcości spośród krajów UE, a także znaczące zwiększenie skali emigracji (zwłaszcza młodych ludzi) do innych państw członkowskich (po akcesji Polski do UE w 2004 r.). Według danych GUS, pod koniec 2007 r. poza granicami naszego kraju przebywało ok. 2 270 000 Polaków¹⁹. Liczba emigrantów od końca 2004 r. do końca 2007 r. wzrosła prawie dwukrotnie. Byli to przeważnie ludzie młodzi, którzy nie mogli znaleźć w kraju pracy odpowiedniej do ich wykształcenia lub ze względu na niskie płace decydowali się na czasową emigrację. Zmiany te odbiły się niekorzystnie na polskim rynku pracy, a w niektórych branżach odnotowano wręcz niedobory wykwalifikowanej siły roboczej²⁰. Wymienione zjawiska demograficzne przyczyniły się również do wzrostu współczynnika obciążenia demograficznego, a co za tym idzie, spowodowały trudności w systemie zabezpieczeń społecznych²¹. Jednak w tej sytuacji bardzo pozytywną zmianą był spadek stopy bezrobocia z poziomu 20% w 2002 r. do 7,1% w 2008 r. (średnia unijna wyniosła wtedy 7%). Ważne jest, że spadek zanotowano we wszystkich polskich województwach. Największy spadek odnotowano w województwach: zachodniopomorskim (stopa bezrobocia spadła o 14,5 punktu procentowego w 2007 r., w stosunku do 2003 r.), lubuskim (spadek o 14,4 pkt proc.), śląskim (spadek o 13,9 pkt proc.) i warmińsko-mazurskim (spadek o 13,8 pkt proc.)²². Można więc powiedzieć, że największy spadek stopy bezrobocia nastąpił w województwach najslabiej rozwiniętych i najbardziej zagrożonych zjawiskiem bezrobocia. Warto także podkreślić, że w latach 2005-2007 utworzono ok. 1 350 000 nowych miejsc pracy, a z każdym półroczem liczba ta rosła (w pierwszym półroczu 2008 r. wyniosła już prawie 295 tys. miejsc). Szacuje się, że ok. 20% nowo powstałych miejsc pracy utworzono dzięki wsparciu finansowemu z Unii Europejskiej. Kolejną pozytywną zmianą na polskim rynku pracy jest znaczący wzrost wykształcenia ludności i podnoszenie kwalifikacji zawodowych, nie tylko wśród ludzi młodych. Dzięki programom dofinansowywanym z budżetu UE możliwe było przeprowadzenie wielu szkoleń dla pracowników i osób bezrobotnych, m.in. z zakresu obsługi komputera, języków obcych, prawa jazdy czy obsługi urządzeń biurowych. Dzięki temu łatwiejsze stało się nie tylko przekwalifikowanie się pracowników, ale i znalezienie za-

¹⁹ *Informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji z Polski w latach 2004-2007*, GUS, Warszawa 2008, s. 4.

²⁰ *Rozwój regionalny...*, s. 10.

²¹ *Ibidem*, s. 53.

²² *Ibidem*, s. 10.

trudnienia przez osoby niewykształcone i długotrwale bezrobotne. Pomoc mogli otrzymać również przedsiębiorcy zatrudniający osoby niepełnosprawne.

Rozwój regionalny w dużej mierze zależy od jakości posiadanego kapitału społecznego²³. Czynnikiem ten odgrywa również istotną rolę w realizacji polityki spójności i pozyskiwaniu przez dany region funduszy unijnych. Wysoka jakość kapitału społecznego wpływa pozytywnie na tempo rozwoju gospodarczego regionu oraz na sprawność funkcjonowania jego instytucji samorządowych, m.in. poprzez wyższy poziom zaufania pomiędzy graczami sceny gospodarczej i politycznej. Co więcej, obywatele regionów o wysokim poziomie kapitału społecznego charakteryzują się cechami sprzyjającymi integracji społecznej, chętniej podejmują różne inicjatywy wspólnotowe oraz pozytywnie odnoszą się do zasad demokracji²⁴. To sprzyja podnoszeniu jakości życia w regionie, a dzięki podejmowaniu inicjatyw oddolnych możliwe jest zwiększenie liczby inwestycji w regionie oraz podnoszenie jego atrakcyjności inwestycyjnej.

Pokonanie luki rozwojowej dzielącej nasz kraj od wyżej rozwiniętych państw UE implikuje konieczność znacznego zwiększenia nakładów na działalność innowacyjną polskich przedsiębiorstw. W dobie globalizacji nieskuteczne jest bowiem opieranie konkurencyjności gospodarki kraju jedynie na niskim koszcie siły roboczej. Konieczne jest inwestowanie w rozwiązania innowacyjne, jednak aby skutecznie niwelować dysproporcje rozwojowe w stosunku do wyżej rozwiniętych państw Europy Zachodniej, niezbędne jest współdziałanie przedsiębiorców z przedstawicielami władz oraz zwiększenie pomocy publicznej dla innowacyjnych firm. Należy także podejmować działania podnoszące świadomość Polaków odnośnie do konieczności wprowadzania rozwiązań innowacyjnych, ale przede wszystkim udostępnić im narzędzia ułatwiające przeprowadzanie procesów innowacyjnych w przedsiębiorstwach. Aby poprawić konkurencyjność polskiej gospodarki, należy wykorzystać zasoby endogeniczne jej regionów oraz wzmacniać specjalizację regionalną. Działania władz powinny być ukierunkowane na sektory zaawansowanych technologii oraz na promowanie współpracy oraz tworzenie powiązań kooperacyjnych pomiędzy przedsiębiorcami a ośrodkami badawczymi²⁵.

Analiza kierunków rozwoju polskich regionów w pierwszej dekadzie XXI w. pozwala sformułować wnioski, które w zasadzie są tożsame z innymi opiniami na temat rozwoju tych regionów. Do najważniejszych spostrzeżeń można zaliczyć, to że:

²³ M. Herbst, *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój regionalny*, WN Scholar, Warszawa 2007.

²⁴ *Rozwój regionalny...*, s. 66.

²⁵ A. Żołnierski, *Potencjał innowacyjny polskich małych i średniej wielkości przedsiębiorstw*, PARP, Warszawa 2005.

1. Potencjał rozwojowy rozłożony jest nierównomiernie w skali kraju.
2. Przewodzą regiony, w których występuje duży ośrodek miejski o charakterze metropolitalnym.
3. W dalszym ciągu w przestrzeni kraju wyróżnia się dominująca rola Warszawy.
4. Wyraźnie widać niższą pozycję tzw. regionów Polski wschodniej i województwa świętokrzyskiego (które równocześnie jest jednym z najsłabiej rozwiniętych regionów UE).
5. Należy oczekiwać, że sytuacja nie ulegnie zmianie w najbliższym czasie.

Dokonując oceny powyższych rozważań, należy wskazać, że są one niewątpliwie następstwem zmian, które wystąpiły na początku lat 90. XX w. Przekształcenia te świadczą o przesuwaniu się aktywności gospodarczej z regionów słabiej rozwiniętych do tych, w których funkcjonuje duży ośrodek miejski, pełniący funkcje swoistego bieguna wzrostu. Należy także oczekiwać, że ten proces w następnych latach będzie kontynuowany. W efekcie zostanie ukształtowana nowa struktura regionalna kraju, w której znaczącą rolę będą odgrywać obszary metropolitalne. Natomiast zasadne są pytania: czy nastąpi znaczne zdominowanie struktury gospodarczej kraju przez ściśle domknięte układy przestrzenne?, czy w najbliższych latach wystąpi efekt „kuli śnieżnej” i nastąpi przyspieszenie wzrastania tych różnokierunkowych zjawisk? Kwestia ta jednak nie jest przesądzona, gdyż działania związane m.in. z aktywizacją wybranych regionów, pomocą, jaką otrzymują one w ramach środków unijnych, znacznie zmieniają ich gospodarkę, infrastrukturę itp. Należy zdawać sobie sprawę, że te działania jednak nie odwrócą występujących tendencji, a tylko mogą osłabić ich negatywne następstwa, np. poprzez powstrzymanie regresu gospodarczego wybranych obszarów. Dlatego dużą rolę do odegrania ma tutaj rząd w ramach realizacji polityki regionalnej, która z jednej strony nie może hamować aktywizacji gospodarczej liderów, ale powinna powodować, że efekty rozwoju będą się przekładać na cały obszar kraju, oczywiście w określonych proporcjach. Wydaje się, że przykładem takich zmian w polskiej polityce regionalnej jest *Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010-2020: regiony, miasta, obszary wiejskie*, która została przyjęta przez rząd 13 lipca 2010 r. Dokument ten stanowi obszernie opracowanie na temat założeń polityki regionalnej w drugim dziesięcioleciu XXI w. w realiach Polski i zmienia radykalnie filozofię myślenia o tej polityce.²⁶ Dokonując ogólnej oceny, należy podkreślić, że jest to dokument bardzo istotny dla funkcjonowania naszej gospodarki. Po raz pierwszy mamy do czynienia z tak zwartym, kompleksowym i - co ważniejsze - aktualnym opracowaniem w obszarze założeń polityki regionalnej (należy żałować, że nie opracowano tego dokumentu wcześniej). Jego

²⁶ Pełny tekst przyjętego dokumentu znajduje się na stronach Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, www.mrr.gov.pl [dostęp: 15.09.2011].

istotnym dokonaniem jest zerwanie z dotychczasowym bardzo zachowawczym podejściem do tej problematyki. Po raz pierwszy w sposób precyzyjny, co stanowi jego niewątpliwą zaletę, wskazano na to, że rozwój odbywa się w ściśle wyodrębnionych miejscach i jakiegokolwiek próby przeciwdziałania temu procesowi są kosztowne, obniżają łączny poziom rozwoju, a co najważniejsze: są nieskuteczne, czyli nie wywołują zjawiska konwergencji w przestrzeni. Autorzy trafnie formułują w rozdziale „Najważniejsze wyzwania polityki regionalnej do roku 2020” dziewięć obszarów strategicznych wyzwań, których określenie ma stanowić podstawę polityki regionalnej. Wiele wątków stanowi wręcz nowatorskie podejście i co ważniejsze, jest dobrą diagnozą naszej rzeczywistości, dotyczącą np. zdolności do absorpcji procesów rozwojowych jednostek przestrzennych, nieefektywnego systemu edukacji, a przede wszystkim niskiej jakości instytucji publicznych. Autorzy słusznie zauważają, że „w układzie geograficznym zapobieganie procesom marginalizacji musi być ograniczone tylko do wybranych obszarów”²⁷. Zasadniczym przesłaniem tego dokumentu jest potwierdzenie, że w przestrzeni społeczno-gospodarczej obserwujemy naturalną skłonność do koncentracji działalności gospodarczej. Dlatego wskazanie na tego typu miejsca koncentracji – jako na bieguny wzrostu – staje się wyzwaniem współczesnej polityki regionalnej. Jednak trzeba także dążyć do przenoszenia efektów wzrostu na inne obszary, tak aby dywergencji gospodarczej towarzyszyła konwergencja w poziomie życia. Ważne – w wyniku tych złożeń – staje się wypracowanie mechanizmu transmisji efektów dobrobytu poprzez odpowiednią infrastrukturę (określaną mianem *spatially blind institutions*). Dlatego w praktyce naszego kraju należy więcej uwagi poświęcić wypracowaniu elementów tej infrastruktury, gdyż bez ich precyzyjnego określenia wzrost gospodarczy może się stać udziałem tylko wybranych społeczności lokalnych (szczególnie obszarów metropolitalnych).

Literatura

- Herbst M., *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój regionalny*, WN Scholar, Warszawa 2007.
- Informacja o rozmiarach i kierunkach emigracji z Polski w latach 2004-2007, GUS, Warszawa 2008.
- Kamerschen D., McKenzie R., Nardinelli C., *Ekonomia*, FG NSZZ Solidarność, Gdańsk 1991.
- Kozłak A., *Global and European conditions of regional development in Poland*, w: P. Churski, W. Ratajczak, *Regional development and regional policy in Poland: first experiences and new challenges of the European union membership*, Part 2, Polish Academy of Sciences, Warsaw 2010.
- Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010-2020: regiony, miasta, obszary wiejskie*, www.mrr.gov.pl [dostęp: 15.09.2011].

²⁷ *Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010-2020: regiony, miasta, obszary wiejskie*, www.mrr.gov.pl, s. 23 [dostęp: 15.09.2011].

Rozwój regionalny w Polsce. Raport 2009, MRR, Warszawa 2009.

World Competitiveness Report, World Economic Forum, Geneva 1994.

Wpływ polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy Polski w latach 2004-2015 w świetle wyników badań ekonometrycznych, MRR, Warszawa 2010.

Żołnierski A., *Potencjał innowacyjny polskich małych i średniej wielkości przedsiębiorstw*, PARP, Warszawa 2005.

Robert Kubicki

Uniwersytet Szczeciński

Analiza zróżnicowania rozwoju gospodarczego powiatów województwa zachodniopomorskiego

***Streszczenie.** Artykuł przedstawia wyniki badań nad zróżnicowaniem rozwoju gospodarczego powiatów województwa zachodniopomorskiego. W przeprowadzonej analizie zastosowano miarę syntetyczną pozwalającą określić poziom rozwoju gospodarczego powiatów oraz dokonać ich podziału na grupy o podobnym poziomie rozwoju. Badanie zostało przeprowadzone na podstawie ogólnodostępnych danych opublikowanych w Rocznikach Statystycznych Województwa Zachodniopomorskiego z lat 2003 i 2010.*

***Słowa kluczowe:** powiat, rozwój gospodarczy, taksonomia, zróżnicowanie*

1. Wprowadzenie

Położone w północno-zachodniej części Polski województwo zachodniopomorskie składa się z 21 powiatów (w tym 3 miast na prawach powiatu) o zróżnicowanym poziomie rozwoju gospodarczego. Różnice te są wynikiem wielu czynników związanych m.in. z rozmieszczeniem bogactw i walorów naturalnych, lokalizacją przemysłu, realizowaną polityką gospodarczą, dostępnością transportową, gęstością zaludnienia.

Celem artykułu jest ocena zmian zachodzących w rozwoju gospodarczym powiatów. Oceny dokonano za pomocą syntetycznego wskaźnika umożliwiającego pomiar rozwoju ekonomicznego. Badanie zostało przeprowadzone na pod-

stawie ogólnodostępnych danych opublikowanych w Rocznikach Statystycznych Województwa Zachodniopomorskiego z lat 2003 i 2010.

2. Opis metody badania

Duża liczba zmiennych charakteryzujących rozwój gospodarczy sprawia, że do charakterystyki jego poziomu w poszczególnych obiektach stosuje się miary syntetyczne. Mierniki takie powstają w wyniku połączenia w jedną formułę zasad normalizacji, ważenia oraz agregacji zmiennych. Główną zaletą takich miar jest agregacja wartości zmiennych diagnostycznych i wyrażenie poziomu badanego zjawiska za pomocą jednej wartości, co umożliwia także klasyfikację badanych obiektów.

Do opisu rozwoju gospodarczego powiatów województwa zachodniopomorskiego zastosowano bezwzorcową miarę syntetyczną obliczoną według wzoru¹:

$$q_i = \sum \alpha_j x'_{ij},$$

gdzie:

x'_{ij} – znormalizowane wartości j -ej zmiennej dla i -tego obiektu wyznaczone wg formuły:

$$x'_{ij} = \frac{x_{ij}}{s_j},$$

gdzie:

\bar{x}_j – średnia arytmetyczna j -ej zmiennej,
 s_j – odchylenie standardowe j -ej zmiennej,
 α_{ij} – wagi nadane zmiennym diagnostycznym,

$$\alpha_{ij} = \frac{1}{m},$$

gdzie:

m – liczba zmiennych diagnostycznych.

Syntetyczne miary rozwoju są budowane przede wszystkim na podstawie stymulant, dlatego też cechy będące destymulantami zamienia się na stymulanty. Przekształcenie zmiennych można przeprowadzić według następującej formuły:

$$x_{ij} = \frac{1}{x'_{ij}},$$

¹ T. Grabiński, S. Wydymus, A. Zeliaś, *Metody taksonomii numerycznej w modelowaniu zjawisk społeczno-gospodarczych*, PWE, Warszawa 1989, s. 187-189.

gdzie:

x_{ij} – oznacza wartość destymulanty zmienionej na stymulantę,

x'_{ij} – wartości destymulant.

Wyznaczony według przedstawionej metodologii wskaźnik syntetyczny pozwala na określenie, o ile wyższy lub niższy jest rozwój gospodarczy analizowanych powiatów. Umożliwia także podział powiatów na grupy o podobnym poziomie rozwoju gospodarczego, przy przyjęciu określonego kryterium podziału.

W niniejszym opracowaniu do klasyfikacji podregionów przyjęto tzw. metodę trzech średnich. W pierwszym etapie tej metody wyznacza się wartość średniej arytmetycznej (\bar{z}) z wartości przyjmowanych przez miarę syntetyczną (z_1, z_2, \dots, z_N). W kolejnym kroku dzieli się zbiór wartości miernika według otrzymanej wartości średniej na dwa podzbiory spełniające nierówność²:

$$z_i \leq \bar{z},$$

$$z_i > \bar{z}.$$

Następnie wyznacza się wartości średnie z uzyskanych w ten sposób dwóch grup wyników:

$$\bar{z}_1 = \frac{\sum_{i=1}^{N_1} z_i}{N_1},$$

$$\bar{z}_2 = \frac{\sum_{i=1}^{N_2} z_i}{N_2}.$$

W ostatnim etapie klasyfikacji tworzy się grupy, w których znajdują się obiekty o wartościach z następujących przedziałów:

$$z_i \geq \bar{z}_2,$$

$$\bar{z} < z_i \leq \bar{z}_2,$$

$$\bar{z}_1 < z_i \leq \bar{z},$$

$$z_i \leq \bar{z}_1.$$

² E. Nowak, *Metody taksonomiczne w klasyfikacji obiektów społeczno-gospodarczych*, PWE, Warszawa 1990, s. 93.

3. Wybór zmiennych diagnostycznych

Wybór zmiennych opisujących rozwój gospodarczy powiatów województwa zachodniopomorskiego podyktowany został możliwościami zebrania informacji statystycznych i opiera się na następujących kryteriach formalnostatystycznych³:

- zmienne diagnostyczne powinny się charakteryzować dużym zróżnicowaniem ($V_s \geq 10\%$),
- zmienne diagnostyczne powinny być jak najslabiej skorelowane między sobą.

Wymienione kryteria spełniają następujące zmienne:

- dochody budżetów powiatów i miast na prawach powiatu (w zł na 1 mieszkańca) – X_1 ,
- nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwach (w zł na 1 mieszkańca) – X_2 ,
- nakłady na środki trwałe służące ochronie środowiska (w zł na 10 tys. mieszkańców) – X_3 ,
- podmioty gospodarki narodowej zarejestrowane w rejestrze regon (na 10 tys. mieszkańców) – X_4 ,
- przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (w zł) – X_5 ,
- stopa bezrobocia (w %) – X_6 .

Dane statystyczne opisujące kształtowanie się wytypowanych zmiennych zebrano dla lat 2002 i 2009. Na wybór okresu badawczego miała wpływ reforma terytorialna województwa zachodniopomorskiego (w 2002 r. zwiększenie liczby powiatów o jeden) oraz dostępność danych (z 2009 r. pochodzą najbardziej aktualne informacje statystyczne o kształtowaniu się wybranych cech diagnostycznych).

Podstawowe statystyki opisowe obliczone dla zmiennych diagnostycznych przedstawiono w tabelach 1 i 2. W badanych latach powiaty województwa zachodniopomorskiego wykazują największe zróżnicowanie pod względem nakładów na środki trwałe, służące ochronie środowiska, a najmniejsze – pod względem podmiotów gospodarki narodowej zarejestrowanych w rejestrze Regon oraz przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto. Wszystkie zmienne wybrane do opisu sytuacji gospodarczej powiatów charakteryzują się niekorzystnym kierunkiem asymetrii rozkładu.

³ *Ekonometria*, red. J. Hozer, Stowarzyszenie Pomoc i Rozwój, Szczecin 1997, s. 53.

Tabela 1. Podstawowe charakterystyki opisowe wybranych zmiennych diagnostycznych w 2009 roku

Parametry opisowe	X_1	X_2	X_3	X_4	X_5	X_6
Wartość minimalna	759,70	432,00	180,21	801,90	2 415,92	11,10
Wartość maksymalna	4 221,30	5 752,00	12 658,90	1 756,50	3 472,49	31,40
Średnia	1 300,87	1 990,38	3 280,02	1 170,39	2 774,62	22,40
Odchylenie standardowe	931,54	1 340,41	3 676,50	291,22	312,98	5,11
Współczynnik zmienności (%)	71,61	67,34	112,09	24,88	11,28	22,81
Miara asymetrii	2,34	1,24	1,38	0,99	1,27	-0,37

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Województwo zachodniopomorskie 2010 – podregiony, powiaty, gminy*, US w Szczecinie, Szczecin 2010.

Tabela 2. Podstawowe charakterystyki opisowe wybranych zmiennych diagnostycznych w 2002 roku

Parametry opisowe	X_1	X_2	X_3	X_4	X_5	X_6
Wartość minimalna	1 286,87	224,00	230,20	299,00	1 536,68	15,20
Wartość maksymalna	2 522,48	2 496,00	15 454,10	354,00	2 239,27	40,30
Średnia	1 572,62	961,00	2 499,09	199,86	1 745,53	30,74
Odchylenie standardowe	298,88	560,40	4 460,07	55,60	200,89	7,21
Współczynnik zmienności (%)	19,01	58,31	178,47	27,82	11,51	23,44
Miara asymetrii	1,83	1,28	2,49	1,42	1,31	-0,72

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z *Rocznika Statystycznego Województwa Zachodniopomorskiego 2003*, US w Szczecinie, Szczecin 2003.

Analiza współczynników korelacji liniowej Pearsona (zob. tab. 3 i 4) pozwala stwierdzić: wytypowane zmienne diagnostyczne nie są silnie skorelowane, można więc za ich pomocą zbudować miarę syntetyczną.

Tabela 3. Współczynniki korelacji między zmiennymi diagnostycznymi w 2009 roku

2009	X_1	X_2	X_3	X_4	X_5	X_6
X_1	1,00	0,28	-0,07	0,67	0,44	0,20
X_2	0,28	1,00	0,53	0,42	0,31	0,21
X_3	-0,07	0,53	1,00	0,09	0,09	-0,04
X_4	0,67	0,42	0,09	1,00	0,42	0,10
X_5	0,44	0,31	0,09	0,42	1,00	-0,22
X_6	0,20	0,21	-0,04	0,10	-0,22	1,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Województwo zachodniopomorskie 2010 – podregiony, powiaty, gminy*, US w Szczecinie, Szczecin 2010.

Tabela 4. Współczynniki korelacji między zmiennymi diagnostycznymi w 2002 roku

2002	X_1	X_2	X_3	X_4	X_5	X_6
X_1	1,00	0,29	0,06	0,63	0,51	0,61
X_2	0,29	1,00	0,16	0,38	0,55	-0,62
X_3	0,06	0,16	1,00	0,08	0,37	-0,29
X_4	0,63	0,38	0,08	1,00	0,38	-0,65
X_5	0,51	0,55	0,37	0,38	1,00	-0,69
X_6	0,61	-0,62	-0,29	-0,65	-0,69	1,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z *Rocznika Statystycznego Województwa Zachodniopomorskiego 2003*, US w Szczecinie, Szczecin 2003.

4. Wyniki badań

Wyznaczone według przedstawionej metodologii wartości syntetycznej miary rozwoju gospodarczego powiatów województwa zachodniopomorskiego dla badanych lat przedstawiono w tabelach 5 i 6. W 2009 r. największym poziomem rozwoju gospodarczego charakteryzowały się miasta na prawach powiatu: Świnoujście, Szczecin oraz powiat kołobrzeski, a najmniejszym – powiaty: pyrzycki, choszczeński i drawski. W 2002 r. najlepiej rozwinięte gospodarczo jednostki administracyjne województwa to Szczecin, powiat policki i Świnoujście, najslabiej – powiaty: łobeski, pyrzycki oraz sławieński. Różnica pomiędzy najlepiej i najslabiej rozwiniętym powiatem województwa wzrosła z 2,59 w 2002 r. do 2,76 w 2009 r.

Tabela 5. Powiaty województwa zachodniopomorskiego według syntetycznej miary rozwoju w 2009 roku

Powiaty	Wartość miary	Powiaty	Wartość miary	Powiaty	Wartość miary
Miasto Świnoujście	5,60	Stargardzki	3,55	Świdwiński	3,29
Miasto Szczecin	5,42	Gryficki	3,50	Łobeski	3,11
Kołobrzeski	4,60	Goleniowski	3,41	Myśliborski	3,11
Miasto Koszalin	4,40	Koszaliński	3,39	Sławieński	3,08
Białogardzki	4,02	Wałecki	3,37	Drawski	2,94
Gryfiński	3,82	Kamieński	3,30	Choszczeński	2,92
Policki	3,67	Szczecinecki	3,30	Pyrzycki	2,84

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Województwo zachodniopomorskie 2010 – podregiony, powiaty, gminy*, US w Szczecinie, Szczecin 2010.

Tabela 6. Powiaty województwa zachodniopomorskiego według syntetycznej miary rozwoju w 2002 roku

Powiaty	Wartość miary	Powiaty	Wartość miary	Powiaty	Wartość miary
Miasto Szczecin	5,96	Stargardzki	4,12	Świdwiński	3,63
Policki	5,63	Szczecinecki	4,05	Drawski	3,60
Miasto Świnoujście	5,46	Gryficki	3,99	Białogardzki	3,56
Miasto Koszalin	5,20	Kamieński	3,84	Choszczeński	3,50
Kołobrzeski	5,00	Goleniowski	3,78	Sławieński	3,48
Gryfiński	4,75	Wałecki	3,73	Pyrzycki	3,46
Myśliborski	4,33	Koszaliński	3,72	Łobeski	3,37

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z *Rocznika Statystycznego Województwa Zachodniopomorskiego 2003*, US w Szczecinie, Szczecin 2003.

Średnia wielkość miernika w 2009 r. wyniosła 5,6, a w 2002 r. – 5,96. Mniejsze od 20% wartości współczynnika zmienności pozwalają stwierdzić, że w badanych latach powiaty charakteryzowały się niskim zróżnicowaniem pod względem rozwoju gospodarczego. Rozkład powiatów pod względem wielkości przyjętych przez syntetyczną miarę rozwoju w analizowanych latach jest skrajnie prawostronnie asymetryczny (zob. tab. 7).

Tabela 7. Podstawowe charakterystyki opisowe wybranych zmiennych diagnostycznych w 2002 roku

Parametry opisowe	2009	2002	Parametry opisowe	2009	2002
Wartość minimalna	2,84	3,37	Odchylenie standardowe	0,62	0,69
Wartość maksymalna	5,60	5,96	Współczynnik zmienności (%)	17,58	16,85
Średnia	3,55	4,11	Miara asymetrii	1,4	0,94

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z *Rocznika Statystycznego Województwa Zachodniopomorskiego 2003*, US w Szczecinie, Szczecin 2003.

W ostatnim etapie badania sklasyfikowano powiaty województwa zachodniopomorskiego w grupy o podobnym rozwoju gospodarczym. Podstawę podziału stanowiły wartości przyjęte przez wskaźnik rozwoju oraz przyjęte kryterium klasyfikacji. Wyniki grupowania przedstawiono w tabelach 8 i 9.

Współczynniki zmienności obliczone dla wyznaczonych grup przyjęły wielkości mniejsze od 10%, co wskazuje, że powiaty w wyodrębnionych grupach stanowią zbiorowości jednorodne pod względem wartości miernika rozwoju, zatem przeprowadzony podział można uznać za poprawny.

Tabela 8. Klasyfikacja powiatów województwa zachodniopomorskiego według grup w 2009 roku

Powiaty			
grupa I	grupa II	grupa III	grupa IV
miasto Świnoujście miasto Szczecin kołobrzeski	miasto Koszalin białogardzki gryfiński policki	stargardzki gryficki goleniowski koszaliński wałeckie kamieński szczecinecki świdwiński	łobeski myśliborski sławieński drawski choszczeński pyrzycki
Współczynnik zmienności			
8,41%	6,94%	2,65%	3,46%

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Województwo zachodniopomorskie 2010 – podregiony, powiaty, gminy*, US w Szczecinie, Szczecin 2010.

Tabela 9. Klasyfikacja powiatów województwa zachodniopomorskiego według grup w 2002 roku

Powiaty			
grupa I	grupa II	grupa III	grupa IV
miasto Szczecin policki miasto Świnoujście miasto Koszalin	kołobrzeski gryfiński myśliborski	stargardzki szczecinecki gryficki kamieński goleniowski wałeckie koszaliński	świdwiński drawski białogardzki choszczeński sławieński pyrzycki łobeski
Współczynnik zmienności			
4,99%	5,86%	3,90%	2,34%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z *Rocznika Statystycznego Województwa Zachodniopomorskiego 2003*, US w Szczecinie, Szczecin 2003.

W 2009 r. najwięcej powiatów należało do grupy III (o średnim poziomie rozwoju gospodarczego – 38,1%), a w 2002 r. – do grupy III (33,3%) oraz IV (o najsłabszym poziomie rozwoju gospodarczego – 33,3%). Najmniej liczną grupę w 2009 r. stanowiły powiaty wchodzące w skład grupy I (o najwyższym poziomie rozwoju – 14,29%), natomiast w 2002 r. – w skład grupy II (o dobrym poziomie rozwoju – 14,29%).

5. Podsumowanie

Przeprowadzone badania pozwalają na sformułowanie następujących wniosków:

1. W 2009 r. w porównaniu z 2002 r. w województwie zachodniopomorskim zmniejszyła się liczba powiatów o największym (grupa I) i najmniejszym poziomie rozwoju gospodarczego (grupa IV).

2. W badanym okresie nastąpił niewielki wzrost zróżnicowania powiatów pod względem rozwoju gospodarczego.

3. W porównywanych latach znacznie wzrosła asymetria rozkładu powiatów z uwagi na rozwój gospodarczy; charakteryzuje się ona kierunkiem prawostronnym, co jest niekorzystne w skali województwa, gdyż większość z powiatów osiągnęła wartości wskaźnika rozwoju mniejsze od średniej.

4. Badania prowadzone na podstawie syntetycznych miar rozwoju mogą być przydatne w kształtowaniu regionalnej lub lokalnej polityki gospodarczej, gdyż wskazują obszary o najslabszym poziomie rozwoju, czyli o największych potrzebach inwestycyjnych.

Literatura

Ekonometria, red. J. Hozer, Stowarzyszenie Pomoc i Rozwój, Szczecin 1997.

Grabiński T., Wydymus S., Zeliaś A., *Metody taksonomii numerycznej w modelowaniu zjawisk społeczno-gospodarczych*, PWE, Warszawa 1989.

Nowak E., *Metody taksonomiczne w klasyfikacji obiektów społeczno-gospodarczych*, PWE, Warszawa 1990.

Rocznik Statystyczny Województwa Zachodniopomorskiego 2003, US w Szczecinie, Szczecin 2003.

Województwo zachodniopomorskie 2010 – podregiony, powiaty, gminy, US w Szczecinie, Szczecin 2010.



Bogusława Kukła-Pownuk

Doktorantka Uniwersytetu Opolskiego
University of Texas at El Paso

Wybrane formy organizacyjne wspomagania rozwoju lokalnego w Stanach Zjednoczonych Ameryki

***Streszczenie.** W artykule przedstawiono formy organizacyjne ekonomicznego wspierania rozwoju lokalnego, które istnieją w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Omówione przykłady dowodzą, że sprawna organizacja może pomóc społecznościom lokalnym osiągnąć ich cele i przyczynić się do rozwoju regionalnego. Sprawdzone wzorce można z powodzeniem przenieść do Polski.*

***Słowa kluczowe:** rozwój lokalny, wspomaganie, formy organizacyjne*

1. Wprowadzenie

Celem artykułu jest zaprezentowanie wybranych form wspierania rozwoju lokalnego w Stanach Zjednoczonych Ameryki (USA), a w szczególności zwrócenie uwagi na formy organizacyjne tworzone po to, aby wspierać wszelkiego typu inicjatywy obywatelskie zmierzające do przyspieszenia rozwoju lokalnego, jako koniecznego elementu życia społecznego i nośnika poprawy jakości życia mieszkańców. Przez pojęcie „inicjatywy obywatelskie” rozumie się zarówno działania biznesowe, jak i wolontariat mieszkańców na rzecz poprawy swojego otoczenia. Przez pojęcie „rozwój lokalny” rozumie się dynamiczne procesy zachodzące na określonym terytorium i obejmujące czynniki demograficzne oraz gospodarcze, ukierunkowane na poprawę warunków życia spo-

łeczeństwa na danym obszarze¹. Osiągnięcie pożądanego stopnia rozwoju gwarantuje podwyższenie warunków życia do poziomu co najmniej dorównującego warunkom życia innych, dobrze sytuowanych społeczeństw. Za najistotniejszy motor rozwoju lokalnego uznaje się rozwój ekonomiczny. Aktywność samorządowców w tym zakresie jest szczególnie pożądana w razie wystąpienia zastoju lub kryzysu ekonomicznego. Miasta amerykańskie szybko odkryły, że powinny się skupić na wspieraniu postępu ekonomicznego, dlatego mogą służyć za przykład prowadzenia działalności tego typu. Już w latach 60. XX w. nastąpił podział miast amerykańskich ze względu na obrany rodzaj administracji zarządzającej lokalnym rozwojem ekonomicznym. W wielu miastach pozostawiono go całkowicie w rękach prywatnego biznesu. Część postawiła na stworzenie organizacji administracyjnych, nieprzynoszących zysku.

2. Organizacje administracyjne

Celem organizacji administracyjnych było pozyskanie inwestorów i przyciągnięcie kapitału do miasta. Często organizacje tego typu odpowiadały też za wspieranie lokalnego małego biznesu. Pierwszym miastem, które stworzyło tego typu organizację *non profit* była Filadelfia. Stopień współpracy między organizacjami a samorządem lokalnym znacznie się różnił. Część organizacji działała w sposób ściśle uzależniony od miasta, a część była z nim związana luźno. Wiele miast, w tym Portland w stanie Oregon, posiadało departamenty zajmujące się rozwojem ekonomicznym, będące częścią lokalnych urzędów miejskich. Często miały one charakter biur planowania i rozwoju albo departamentów rozwoju ekonomicznego. Model ten był uważany za sprawdzający się, jeśli zarządzający miastem politycy poświęcali wiele uwagi i wysiłku we wspieranie rozwoju ekonomicznego. Zadania realizowane przez utworzone agendy koncentrowały się zwykle na różnorodnych działaniach, do których należało wspieranie budownictwa mieszkaniowego, finansowanie komercyjne, planowanie przestrzenne, wspieranie małego biznesu, a nawet wsparcie techniczne przy realizacji niektórych projektów urbanizacyjnych. Niektóre agendy zajmowały się wspieraniem organizacji lokalnego życia społecznego, inne były w stanie zajmować się organizacją i wspieraniem rozwoju przemysłowego regionu. Ciekawy był również sposób finansowania prowadzonej działalności przez wyodrębnione quasi-publiczne organizacje, które mogły przyjmować dotacje od miasta, stanu, a nawet korpo-

¹ A. Pike, A. Rodriguez-Pose, J. Tomaney, *Local and Regional Development*, Routledge 2006, s. 4 i n.

racji i grup biznesowych². We współczesnych Stanach Zjednoczonych większość miast posiada organizacje wspierające lokalny rozwój ekonomiczny. Ich celem jest zazwyczaj wspieranie przedsiębiorczości, pozyskiwanie inwestycji oraz przyciąganie kapitału. Organizacje typu *Local Development Corporation* zwykle mają swoje strony w Internecie i łatwo zapoznać się z zakresem ich działania³. Amerykańskie miasta wkładają w obliczu głębokiego kryzysu więcej wysiłku we wspieranie rozwoju ekonomicznego i dodatkowo są wspierane przez rząd federalny, tworzący wiele programów we własnym zakresie⁴. Programy miejskie często są związane z mieszkalnictwem lub restrukturyzacją tkanki miejskiej⁵.

3. Organizacje *non profit*

Wspieranie lokalnego rozwoju ekonomicznego we wczesnych latach 60. XX w. w USA zaczęło się odbywać przy pomocy organizacji *non profit*, powiązanych z rynkiem lokalnym⁶, których celem była pomoc w rewitalizacji wybranego obszaru. Łączyły one fizyczny rozwój z rozwojem socjalnym i społecznym w tych samych projektach. Przed *Community-Based Development Organizations* (CBDO) postawiono zadanie wspierania rozwoju okolic zamieszkałych przez społeczności nieotrzymujące wsparcia od innych instytucji, borykających się z różnego rodzaju problemami społecznymi i biedą. Zadania polegały na budowie domów, biur, centrów komercyjnych, w tym związanych z handlem, zarządzaniu zasobami mieszkaniowymi, a przede wszystkim kreowaniu miejsc pracy. Cele te realizowano starając się wykorzystywać lokalne zasoby w taki sposób, aby wspierając jakiś projekt równocześnie realizować inne założenia. Przykładem takiego działania jest wspieranie właścicieli budynków mieszkalnych w celu niedopuszczenia do degradacji tychże nieruchomości. Właściciele posiadając możliwość dokonania remontów, dawali pracę bezrobotnym, z ko-

² R. Knack, J. Bellus, P. Adell, *Setting Up Shop for Economic Development*, „Planning” 1983, Vol. 49, No. 9.

³ Więcej o Local Development Corporations w Kalifornii: www.caled.org/resources/economic-development-corporation-network [dostęp: 10.10.2011], w Michigan: www.ecodevdirectory.com/michigan.htm [dostęp: 10.10.2011].

⁴ Więcej o programach federalnych: www.hud.gov/offices/cpd/economicdevelopment/programs/ [dostęp: 10.10.2011].

⁵ Przykłady: miasto Evanston: www.cityofevanston.org/business/economic-development/programs/ [dostęp: 10.10.2011], miasto Miramar, Floryda: www.ci.miramar.fl.us/econ/housing.html [dostęp: 10.10.2011], miasto Claremont: www.ci.claremont.ca.us/ps.municipalservices.cfm?ID=1714 [dostęp: 10.10.2011].

⁶ Zobacz J.P. Platteau, F. Gaspard, *Disciplining Local Leaders in Community-Based Development*: siteresources.worldbank.org/INTPUBSERV/Resources/platteau.pdf [dostęp: 10.10.2011].

lei ci mogli realizować własne projekty biznesowe lub chociażby wynajmować mieszkania. Podejście charakterystyczne dla CBDO to pozwolenie na korzystanie z owoców ich projektów raczej okolicznym mieszkańcom niż komuś z zewnątrz.

CBDO odgrywają rolę aktywatora i promotora, dla którego realizacja każdego projektu jest kluczem do rozwoju. Dążą do kompleksowych zmian w okolicy poprzez łączenie opieki społecznej z programami aktywizującymi ludność. Ich celem jest zarówno praca z ludźmi, jak i budowa budynków. Często są one właścicielami lub menedżerami nieruchomości wykorzystywanych do aktywizacji społeczności lokalnych. Dla tego typu organizacji ważne jest osiągnięcie porozumienia z samorządem lokalnym, gdyż ich działalność nie jest typowa dla NGO. Różnią się one od organizacji zajmujących się jedynie doradztwem czy innymi niemierzalnymi usługami. Często wykorzystują w swojej działalności majątek komunalny lub korzystają z miejskiego finansowania, co również łączy je silnie z samorządem. Ich działalność stanowi pomost pomiędzy planami rozwojowymi miasta a interesami małych dzielnic lub osiedli lub między dużymi programami rządowymi a specyficznymi potrzebami mniejszych społeczności⁷. W Stanach Zjednoczonych dochodziło nawet do pewnych ewolucji CBDO; po fiasku prowadzonej działalności pożyczkowej w 1979 r. chicagowskie CBDO zostały połączone w *Chicago Association of Neighborhood Development Organizations* (Chicagowskie Stowarzyszenie na rzecz Rozwoju). Było to coś w rodzaju lokalnej koalicji pracującej na rzecz rozwoju lokalnego. CBDO funkcjonują w krajach Unii Europejskiej i w Afryce. Ciągłe odgrywają znaczącą rolę w dostarczaniu czynników rozwojowych społecznościom lokalnym⁸. Także we współczesnych Stanach Zjednoczonych nie brakuje miejsca dla tego typu organizacji⁹. Istniejące regulacje prawne umożliwiają im działanie, a obecny kryzys powoduje, że wzrasta zapotrzebowanie na ich działalność.

4. Strefy ulepszania przedsiębiorczości

Kolejna forma organizacyjna wspierania rozwoju lokalnego w USA to *Business Improvement Districts* (Strefy Ulepszenia Przedsiębiorczości) BID.

⁷ H. Rubin, *Community-Based Development Organizations*, „Public Administration Review” 1993, Vol. 53, No. 5.

⁸ J.P. Platteau, F. Gaspart, *Disciplining Local Leaders in Community-Based Development*: siteresources.worldbank.org/INTPUBSERV/Resources/platteau.pdf [dostęp: 10.10.2011].

⁹ Przykład amerykańskich regulacji prawnych: *U.S. Department of Housing and Urban Development's Homes and Communities*: newsroom.dc.gov/file.aspx/release/9055/Subpt570.pdf [dostęp: 10.10.2011].

Są one znane także pod innymi nazwami, takimi jak *Business Improvement Area* (Okręg Poprawy Przedsiębiorczości), *Business Revitalization Zone* (Strefa Rewitalizacji Przedsiębiorczości), *Community Improvement District* (Miejski Okręg Rozwoju), *Special Services Area* (Strefa Specjalnych Usług). Istotą ich działalności jest przywracanie do życia i promowanie zdegradowanych dzielnic. Usługi dostarczane przez BID są komplementarne do serwisu dostarczanego przez służby miejskie i z reguły są świadczone, jeżeli dotychczasowy serwis nie jest wystarczający albo służby miejskie nie są powołane do jego świadczenia. Dostarczane usługi mogą mieć bardzo różnorodny charakter. Może to być czyszczenie ulic, budowa lub remont chodników dla pieszych, dostarczanie kapitału dla wspólnych przedsięwzięć, zapewnianie bezpieczeństwa poprzez zatrudnienie ochrony, a także reklama i marketing strefy w celu przyciągnięcia nowych przedsiębiorców i klientów. Pierwsze strefy BID pojawiły się w Kalifornii w 1965 r., kiedy to miasta uzyskały prawo tworzenia stref w imieniu przedsiębiorców. Procedura tworzenia strefy była trzyetapowa. Przedsiębiorcy występowali do władz miasta z wnioskiem o utworzenie strefy w ich imieniu. Wniosek musiał być intencyjnie przyjęty przez władze miasta i skonsultowany z wszystkimi przedsiębiorcami z danej strefy. Co najmniej 50% właścicieli biznesów z danej strefy musiało wyrazić zgodę na jej utworzenie. Po konsultacjach strefa mogła być ustanowiona. Obecnie proces kreowania strefy BID przebiega mniej więcej w ten sam sposób, jedynie w Teksasie i Missourii konieczne jest ustanowienie jej przez legislaturę stanową. Finansowanie stref odbywa się na zasadzie dobrowolnego opodatkowania się przedsiębiorców działających w strefie na jej rzecz. Strefy typu BID stanowią quasi-administracyjną jednostkę zajmującą się administrowaniem i wydatkowaniem zebranych środków. Przeprowadzenie konsultacji i uzyskanie zgody większości przedsiębiorców działających w strefie jest konieczne ze względu na nałożenie na nich dodatkowych obciążeń podatkowych. Zasadą jest, że wszystkie nieruchomości działających na geograficznym obszarze strefy są obciążone podatkiem. Nieruchomości mieszkalne oraz administracyjne nie są tymi obciążeniami objęte. Zwykle trzy czynniki są brane pod uwagę przy ustalaniu nakładanych obciążeń. Są to: typ nieruchomości, rozmiar działalności i lokalizacja. Przyjęło się rozróżniać trzy typy nieruchomości: handel detaliczny, usługi/restauracje oraz inne komercyjne nieruchomości. Rozmiar prowadzonej działalności może być określany na podstawie różnych parametrów i zależy od przyjętych ustaleń. Może to być liczba zatrudnianych pracowników albo powierzchnia nieruchomości. Według literatury przedmiotu liczba zatrudnianych pracowników jest najczęściej stosowanym faktorem. Lokalizacja działalności ma bezpośredni wpływ na osiągnięte przychody i dlatego jest także brana pod uwagę przy ustalaniu obciążeń.

Strefy Ulepszania Przedsiębiorczości zdają się znacząco oddziaływać na rewitalizację i odradzanie się centrów amerykańskich miast¹⁰, które w wyniku tendencji amerykańskiej klasy średniej do przeprowadzania się na przedmieścia zostały zaniedbane i popadły w ruinę. Strefy reprezentują innowacyjne podejście do dostarczania usług poprzez kolektywne działanie zainteresowanych jednostek, poza instytucjami administracji, a rezultatem jest konkretna korzyść w zamian za zapłatę. Obecnie działa ponad 1200 stref w USA i Kanadzie, a ich działania w większości przynoszą pożądane efekty. Mają one jednak wielu krytyków. Najczęściej wskazuje się na zanik przedsiębiorczości poza strefami, co prowadzi do dalszej degradacji części miasta spoza strefy. Następnym zarzutem jest przejmowanie zadań miasta i dostarczanie usług, które powinny być opłacane z podatków płaconych do kas miejskich. O ile pozornie mogą wyrównywać nierówności w dostarczaniu usług, o tyle mogą doprowadzić do dalszego pogorszenia jakości usług publicznych na danym obszarze. Kolejne zarzuty to odciąganie inwestycji od innych części miasta, gdyż biznes lokuje się zwykle w miejscu o bardziej dogodnych warunkach, oraz nieuzasadnione zwiększenie uprawnień właścicieli nieruchomości komercyjnych w strefie w stosunku do praw zwykłych rezydentów. Ponieważ tylko przedsiębiorcy dokładają się do działalności strefy, więc to oni decydują o zakresie jej działania, ogranicza to jednak prawa zwykłych mieszkańców pozbawionych prawa głosu w tej sprawie¹¹.

5. Menadżer miejski

Centra amerykańskich miast często podlegały degradacji z powodu opuszczania ich przez mieszkańców i przedsiębiorców. Klasa średnia i pożądane przez nią usługi przenosiły się na przedmieścia, zaś w centrach pozostawały jedynie korporacje zamknięte w samowystarczalnych wieżowcach, jeżeli dotyczyło to dużych miast, oraz biedota miejska, która w pewien sposób przyspieszała degradację okolicy. Opuszczone, często historyczne budynki, zostawały bez jakiegokolwiek nadzoru. Sytuacja ta diametralnie odróżniała amerykańskie miasta z zaniedbanymi, nieciekawymi i opuszczonymi *downtowns* od europejskich miast z wypielęgnowanymi, tętniącymi życiem i pełnymi turystów centrami. W celu zmiany wizerunku zaczęto podejmować działania, których celem było przywrócenie życia w *downtowns* i przywrócenia im funkcji miejsc pracy, zamieszkania i ob-

¹⁰ E. Henning, „Business Improvement Districts in Western City” 1993, Vol. LXIX, No. 8.

¹¹ M. Warner, J. Quazi, B. More, E. Cattan, S. Bellen, K. Odekon, *Business Improvement Districts: Issues in Alternative Local Public Service Provision* (wraz ze study cases), government. cce.cornell.edu/doc/reports/econdev/bids.asp K. [dostęp: 10.10.2011].

szaru atrakcyjnego turystycznie. W każdym indywidualnym przypadku należało jednak znaleźć odpowiedni klucz do osiągnięcia sukcesu. Potrzebna była osoba zdolna pełnić funkcję lidera i koordynatora oraz propagatora zmian. W ten sposób powstała idea zatrudnienia menadżera dla centrum miasta (*downtown manager*). W amerykańskich miastach często można spotkać grupy ludzi wyrażające chęć pracy na zasadach wolontariatu na rzecz swojej społeczności. I właśnie chęć skoordynowania tego typu inicjatyw stała u podstaw idei zatrudnienia menadżera. Wolontariusze wspierani przez profesjonalistę pracują najefektywniej. Menadżer centrum miasta to osoba posiadająca czas, zdolności i kwalifikacje umożliwiające koncentrowanie się na sprawach, przepisach i priorytetach miasta¹². Według Mary B. Mann¹³, menadżer miejski powinien mieć 10 nawyków, których musi przestrzegać w swojej pracy. Należą do nich: dobra organizacja i prowadzenie narad, umiejętność doboru i przestrzegania priorytetów, umiejętność precyzyjnego i trafnego delegowania zadań do współpracowników, umiejętność wykluczania niekompetentnych współpracowników, pozwalanie innym być w centrum uwagi, jeżeli efekty ich pracy na to pozwalają, umiejętność podejmowania niepopularnych decyzji, jeżeli jest to konieczne, umiejętność podejmowania decyzji popularnych wśród większości, umiejętność słuchania i komunikowania się z ludźmi, posiadanie charyzmy, umiejętność zbudowania dobrej komunikacji ze współpracownikami, umiejętność niechowania urazów.

Menadżer centrum miasta musi w swojej pracy brać pod uwagę zarówno interesy prywatne, jak i publiczne, należy podkreślić, że może reprezentować bardzo różne grupy interesów. Największe wyzwania dla menadżera to¹⁴: osiągnięcie porozumienia między licznymi partnerami, edukacja uczestników procesu w zakresie realizowanych przedsięwzięć, budowa zaufania między partnerami, podejmowanie decyzji najkorzystniejszych dla wszystkich uczestników procesu, szybka implementacja rozwiązań lepiej spełniających oczekiwania partnerów, poszukiwanie nowych źródeł rozwiązywania problemów.

Menadżer miejski powinien posiadać swoje biuro oraz radę służącą mu pomocą. Rada jest ciałem opiniującym wszystkie podejmowane przedsięwzięcia. W jej skład wchodzi osoby zainteresowane rewitalizacją i rozwojem centrum miasta. Posiada regulamin działania i mechanizmy wyłączenia oraz wykluczenia jej członków w razie kolizji interesów. Ponieważ najważniejszą częścią pracy

¹² L.O. Houston, *Downtown Manager*, „New Jersey Municipalities” 1990, Vol. 67, No. 4. .

¹³ M.B. Mann, *Top Ten Habits of Highly Effective Downtown Managers*, *Downtown Idea Exchange*: www.downtowndevelopment.com/perspectives/dixperspectives091507.pdf [dostęp: 10.10.2011].

¹⁴ J. Licko, *Downtown Managers Must Quickly Master the Art of Consensus Building*, „Downtown Idea Exchange” 2010, April: www.downtowndevelopment.com/perspectives/dixperspectives040110.pdf [dostęp: 10.10.2011].

menadżera jest rewitalizacja budynków w centrum miasta oraz odbudowa jego ekonomii, konieczne jest posiadanie odpowiednich funduszy na te cele. Miasta różnie radzą sobie z tym problemem. Często wiąże się to z ustanowieniem specjalnego okręgu wzrostu (*Special Improvement District*), co daje możliwość nakładania na właścicieli nieruchomości specjalnego podatku przeznaczonego na cele rewitalizacji¹⁵. Fundusze mogą też pochodzić od lokalnego biznesu, który może się opodatkować na ten cel. Bardzo ważnym źródłem funduszy są wszelkiego rodzaju dostępne granty. Zakres świadczonych usług jest praktycznie nieograniczony, jeśli tylko dotyczy spraw związanych z centrum miasta. Najczęściej są to: poprawa zewnętrznego wyglądu nieruchomości, rewitalizacja nieruchomości, zarządzanie nieruchomościami, działania związane z poprawą bezpieczeństwa, promocja lokalnego biznesu, organizacja i budowa parkingów, oświetlenie i wiele innych. Instytucja *downtown managera* w swojej istocie nie różni się zasadniczo od innych form organizacji zarządzania rozwojem lokalnym. Różniące ją elementy to szerokie umiejętności osoby menadżera oraz ścisłe ograniczenie terenu działalności do centrum miasta.

6. Partnerstwo publiczno-prywatne

Brak wystarczającej ilości środków publicznych spowodował konieczność poszukiwania innych możliwości finansowania inwestycji miejskich. Nową formą zdolną zapewnić trwały rozwój, jego finansowanie, potrzebne technologie, kompetencje do wdrażania rozwoju i odpowiednie zarządzanie było partnerstwo publiczno-prywatne (PPP).

W Stanach Zjednoczonych PPP pojawiło się około połowy XIX w. i było odpowiedzią rosnącego w siłę przemysłu na jego własne zapotrzebowanie na wydajną i wygodną infrastrukturę, przede wszystkim transportową. Przemysł do sprawnego funkcjonowania potrzebował infrastruktury. U schyłku XIX w. i na początku XX w. nastąpił jej rozwój na wielką skalę. W latach 70. XX w. nastąpił rozwój instytucji PPP jako porozumienia między instytucjami rządowymi, prywatnym biznesem, instytucjami *non profit*, a także inicjatywami lokalnymi. Według Roberta Beauregarda¹⁶, trzy czynniki umożliwiły rozkwit PPP. Pierwszym było rozpoczęcie dostarczania usług publicznych. Miało to związek z rozwojem społeczeństwa i żądaniem zapewnienia ochrony przed przestępczością, skutka-

¹⁵ Zobacz policy.rutgers.edu/CUPR/Community/organizations/projcomm/wsp/revite6.html [dostęp: 10.10.2011].

¹⁶ R. Beauregard, *Public-private partnerships as historical chameleons: The case of the United States*, w: *Partnerships in Urban Governance: European and American Experience*, red. J. Pierre, St. Martin's Press, New York 1998, s. 52 i n.

mi kataklizmów i katastrof, epidemiami itp. Rząd zaczął dostarczać określone usługi, równocześnie ustanawiając podatki potrzebne na pokrycie wydatków. Drugim czynnikiem był zasięg i skala świadczonych usług. Bardzo szybko okazało się, że zapotrzebowanie na pewne usługi znacznie przewyższa istniejące możliwości ich świadczenia. Trzeci czynnik, bezpośrednio związany z rozwojem przemysłu i wzrostem jego ważności, to konieczność posiadania, między innymi, odpowiedniej infrastruktury transportowej, koniecznej do prawidłowego funkcjonowania tegoż przemysłu. Warunkiem rozwoju współpracy w ramach PPP było stworzenie norm eliminujących możliwości łapówkarstwa i czerpania z tego tytułu korzyści przez polityków. Osiągnięcie tego celu było możliwe dzięki zatrudnieniu w sektorze publicznym profesjonalnych menedżerów oraz stworzeniu mechanizmów pozwalających w sposób przejrzysty przyznawać kontrakty najlepszym oferentom. Rozwój współpracy między sektorem publicznym i prywatnym nastąpił po drugiej wojnie światowej. Wynikało to po części z przeprowadzonej w latach 30. decentralizacji oraz przekazania funduszy i kompetencji na szczebel lokalny. Po części zaś z szybkiego rozwoju przedmieść, co spowodowało wzrost zapotrzebowania na infrastrukturę. W latach 70. pojawiły się projekty rewitalizacji centrów miast zaniedbanych wcześniej na skutek odpływu ludności i biznesu na przedmieścia. Rząd założył, że jest za bardzo zaangażowany w dostarczanie usług dla ludności, w związku z czym należało znaleźć sposób porozumienia z sektorem prywatnym w celu scedowania tych zadań. Do 1980 r. PPP staje się pochodną aktywności prywatnych przedsiębiorców i zmian zachodzących w mentalności administracji publicznej. Przyjęło się założenie, że prywatne podmioty mogą dostarczać usługi wyższej jakości i po niższych kosztach niż podmioty publiczne. Natomiast połączenie wolnych zasobów publicznych i środków oraz możliwości firm komercyjnych pozwala na podejmowanie współpracy w różnych formach i przynosi efekty w postaci realizacji pożądaných publicznie projektów. Obecnie instytucja PPP, jej formy organizacyjne i zasady finansowania zwykle są uregulowane ustawowo, co także przyczyniło się do wzrostu jej popularności. Realizowane z powodzeniem projekty PPP charakteryzują się¹⁷: otwartym i wspierającym podejściem sektora publicznego do partnera prywatnego; jasnymi, dobrze zdefiniowanymi, ograniczonymi i mierzalnymi celami; jasno zdefiniowanymi, ustalonymi w negocjacjach zadaniami; odpowiedzialnością oraz podziałem ponoszonego ryzyka; aktywnym i sensownym współdziałaniem wszystkich partnerów; satysfakcjonującą odpowiedzialnością i otwartością wobec opinii publicznej.

¹⁷ S. Mullin, *Public-Private Partnerships and State and Local Economic Development: Leveraging Private Investment*; Econsult Corporation 2002, www.eda.gov/PDF/Econsult_final.pdf [dostęp: 10.10.2011].

PPP może przybierać bardzo różne formy i praktycznie nie sposób ich wszystkich wyliczyć. Organizacja współpracy zależy tylko od potrzeb i warunków, w jakich jest realizowana. Niemniej istnieją pewne typy PPP uznawane jako modelowe i opisane w literaturze. Do najczęściej wymienianych należą: *Design Build* (DB) (projektuj-buduj); *Build Own Operate* (BOO) (buduj-bądź właścicielem-zarządzaj); *Build Operate Transfer* (BOT) (buduj-zarządzaj-przełącz); *Build Own Operate Transfer* (BOOT) (buduj-bądź właścicielem-zarządzaj-przełącz); *Buy Build Operate* (BBO) (kup-rozbuduj, polepsz-zarządzaj); *Design Build Operate* (DBO) (projektuj-buduj-zarządzaj); *Design Build Maintain* (DBM) (projektuj-buduj-utrzymuj); *Build Develop Operate* (BDO) albo *Lease Develop Operate* (LDO) (kup-wydzierżaw-polepsz, rozbuduj-powiększ-zarządzaj); *Build Own Lease Transfer* (BOLT) (buduj-bądź właścicielem-dzierżaw-przełącz); *Contract Add Operate* (CAO) (kontraktuj-dodaj-zarządzaj), *Develop Operate Transfer* (DOT) (rozbuduj-zarządzaj-przełącz); *Rehabilitate Operate Transfer* (ROT) (odnów-zarządzaj-przełącz); *Lease Renovate Operate Transfer* (LROT) (dzierżaw-odnów-zarządzaj-przełącz).

7. Podsumowanie

W czasach współczesnej globalizacji wydaje się uzasadniona chęć czerpania ze sprawdzonych doświadczeń, czego przykładem jest współczesna Polska mająca już regulacje dotyczące partnerstwa publiczno-prywatnego i możliwości jego rozwoju. Należy się też zastanowić nad ewentualnością skorzystania z innych dostępnych wzorców. Szczególnie interesujące może być powołanie instytucji menedżera miejskiego i przyznanie mu uprawnień koordynatora inicjatyw mieszkańców i wolontariuszy. Także powierzenie stymulacji rozwoju lokalnego organizacji złożonej w stu procentach z profesjonalistów, a przede wszystkim posiadającej uprawnienia i możliwości pozyskania środków na realizację swoich projektów – wydaje się obiecującą perspektywą. Na pewno pozwoliłoby to w znacznym stopniu na odpolitycznienie i zapewnienie ciągłości działań podejmowanych w celu wspomagania rozwoju lokalnego, a także w większym stopniu zaktywizowałoby społeczeństwo lokalne.

Literatura

- Beauregard R., *Public-private partnerships as historical chameleons: The case of the United States*, w: *Partnerships in Urban Governance: European and American Experience*, red. J. Pierre, St. Martin's Press, New York 1998.
- Henning E., *Business Improvement Districts*, „Western City” 1993, Vol. LXIX, No. 8.

- Houston L.O., *Downtown Managers*, „New Jersey Municipalities” 1990, Vol. 67, No. 4.
- Knack R., Bellus J., Adell P., *Setting Up Shop for Economic Development*, „Planning” 1983, Vol. 49, No. 9.
- Mann M.B., *Top Ten Habits of Highly Effective Downtown Managers*, *Downtown Idea Exchange*, www.downtowndevelopment.com/perspectives/dixperspectives091507.pdf [dostęp: 10.10.2011].
- Mullin S., *Public-Private Partnerships and State and Local Economic Development: Leveraging Private Investment*, Econsult Corporation 2002, www.eda.gov/PDF/Econsult_final.pdf [dostęp: 10.10.2011].
- Licko J., *Downtown Managers Must Quickly Master the Art of Consensus Building*, „Downtown Idea Exchange” 2010, April, www.downtowndevelopment.com/perspectives/dixperspectives040110.pdf [dostęp: 10.10.2011].
- Platteau J.P., Gaspart F., *Disciplining Local Leaders in Community-Based Development*: siteresources.worldbank.org/INTPUBSERV/Resources/platteau.pdf [dostęp: 10.10.2011].
- Pike A., Rodriguez-Pose A., Tomaney J., *Local and Regional Development*, Routledge 2006.
- Rubin H., *Community-Based Development Organizations*, „Public Administration Review” 1993, Vol. 53, No. 5.
- U.S. Department of Housing and Urban Development’s Homes and Communities, newsroom.dc.gov/file.aspx/release/9055/Subpt570.pdf [dostęp: 10.10.2011].
- Warner M., Quazi J., More B., Cattan E., Bellen S., Odekon K., *Business Improvement Districts: Issues in Alternative Local Public Service Provision*, government.cce.cornell.edu/doc/reports/econdev/bids.asp [dostęp: 10.10.2011].



Karolina Latowska

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Wpływ gmin i przedsiębiorstw na innowacyjność i konkurencyjność regionu

***Streszczenie.** W artykule przedstawiono krótką charakterystykę wybranych rozwiązań, które mogą wspomagać rozwój samorządów terytorialnych i przedsiębiorstw i w efekcie wpłynąć na rozwój i innowacyjność regionów. Do takich działań zaliczono zarządzanie środowiskowe oparte na systemie ekozarządzania i audytu EMAS w organizacjach i na terenach gmin, analizy cyklu życia produktów LCA. Przede wszystkim skoncentrowano się na przedstawieniu wybranych wyników przeprowadzonych badań ankietowych wśród przedsiębiorców i w gminach Wielkopolski.*

***Słowa kluczowe:** innowacyjność, konkurencyjność, EMAS*

1. Wprowadzenie

Współczesny świat jest zorientowany coraz powszechniej na szeroko rozumiane działania projakościowe. Kwestia ta była ważna już dla starożytnych filozofów. Zajmowali się nią Platon, Arystoteles, Cyceon czy później Kartezjusz¹. Również dziś jakość ma znaczenie w wielu dziedzinach życia, ponieważ jest pojęciem interdyscyplinarnym, a cała nasza rzeczywistość podlega ocenom jakościowym. W odniesieniu do organizacji (zakładu pracy, firmy, instytucji, urzędu itp.) słowo „jakość” może być przypisane wszystkim systemom, wchodzącym

¹ M. Bugdol, *Zarządzanie przez jakość — zagadnienia społeczne*, Wyd. UO, Opole 2003, s. 12.

w ich skład elementom oraz każdej ludzkiej aktywności i każdemu procesowi². Dlatego polityka regionalna Unii Europejskiej jest ukierunkowana na tworzenie samodzielnych gospodarczo i prężnie rozwijających się regionów. Organizacje, które powstają na terenie konkretnych gmin i powiatów, wchodzące w skład struktury poszczególnych regionów, przyczyniają się do ich wzrostu gospodarczego, rozwoju i – co jest szczególnie istotne w warunkach polskich – zmniejszania bezrobocia. Aby mówić o rozwoju gospodarczym danego regionu, trzeba wyjść od jego wnętrza i zjawisk przyczyniających się do tego rozwoju³.

Współcześnie rynek wymaga, aby wszelkie działania były już nie tylko ukierunkowane jakościowo, ale i wsparte rozwiązaniami innowacyjnymi oraz prośrodowiskowymi i to zarówno w zakresie produkcji czy obsługi klienta, jak i współpracy z otoczeniem. Region musi być ukierunkowany jakościowo i zorientowany na innowacje.

Celem niniejszego artykułu jest prezentacja i próba oceny wybranych aspektów badań prowadzonych wśród wielkopolskich przedsiębiorców i gmin. Poruszono m.in. kwestie kształtowania się relacji zachodzących między przedsiębiorcami a samorządami lokalnymi i wpływu samorządów na rozwój regionu związany np. z powstawaniem nowych przedsiębiorstw. Pewne zagadnienia dotyczą także potrzeb przedsiębiorców w stosunku do samorządów. Badania dowodzą, że zachodzi potrzeba spojrzenia na gminę i organizację przez wymiar jakości ukierunkowanej na środowisko przyrodnicze. Dlatego w zarysie przedstawiono zarządzanie środowiskowe na podstawie systemu ekozarządzania i audytu EMAS.

2. Innowacyjność regionu – konkurencyjność gminy

Innowacja to zmiana polegająca na wprowadzeniu czegoś jakościowo nowego w danej dziedzinie życia społecznego, zwykle w gospodarce. Działalność innowacyjna (innowacyjność) obejmuje prace o charakterze: naukowym (badawczym), technicznym, organizacyjnym, finansowym, handlowym (komercyjnym). Działalność innowacyjna może być prowadzona wewnątrz każdej organizacji, polegać na nabywaniu wiedzy ze źródeł zewnętrznych, stanowić połączenie obu wymienionych form działania⁴.

² Ibidem, s. 14.

³ Zob. K. Latowska, *Koncepcje i czynniki rozwoju lokalnego w warunkach funkcjonowania Polski w strukturach zintegrowanej Europy i przechodzenia do społeczeństwa informacyjnego*, red. J. Olszewski, M. Słodowa-Hełpa, Wyd. WSKiZ w Poznaniu, Poznań 2006, s. 93.

⁴ J. Baruk, *Innowacyjność polskich przedsiębiorstw i jej utrudnienia*, „Problemy Jakości” 2003, nr 7.

W Wielkopolsce Samorząd Województwa dostrzega swoją rolę lidera i koordynatora działań z zakresu podnoszenia innowacyjności i konkurencyjności regionu. Dzięki wypracowaniu systemowych działań różnych podmiotów regionalnego systemu innowacji – samorządów lokalnych, jednostek naukowo-badawczych oraz instytucji otoczenia biznesu – wielkopolskie przedsiębiorstwa będą w stanie skutecznie wprowadzać innowacje i rywalizować na rynkach międzynarodowych, podnosząc konkurencyjność i innowacyjność regionu. Wielkopolska polityka innowacyjna to zespół działań różnych podmiotów regionalnego systemu innowacji, które prowadzą do podniesienia konkurencyjności i innowacyjności regionu⁵.

Pojęcie konkurencyjności gminy związane jest z jej zdolnością adaptacyjną do ulegających zmianie warunków w celu utrzymania lub poprawy swojej pozycji w stosunku do innych gmin.

W gminach wyróżniono konkurowanie bezpośrednio, związane z rywalizacją gmin o dostęp do środków finansowych lub pozyskanie inwestorów, oraz konkurowanie pośrednie, które odbywa się przez budowę jednostek gospodarczych w otoczeniu lokalnym, co pozwala na uzyskanie przewagi konkurencyjnej dzięki potencjałowi tych podmiotów. Wyróżnia się też konkurencyjność urzędu gminy, która oznacza m.in. zdolność do zdobywania zewnętrznych środków finansowych na rozwój, pozyskiwania inwestorów, zapewnienia niezbędnej oraz uzupełniającej infrastruktury, wspomagania rozwoju przedsiębiorstw działających na rynku lokalnym oraz właściwej identyfikacji i wykorzystania walorów.

Walorami gminy są czynniki niezależne od urzędu (np. lokalizacja, warunki przyrodnicze, kulturowe) oraz takie, na które urząd może mieć bezpośredni wpływ (działania promocyjne, obciążenia podatkowe)⁶.

Można stwierdzić, że o ile gmina nie może dobrze funkcjonować bez społeczności lokalnej i rozwoju przedsiębiorczości na jej terenie, o tyle przedsiębiorcy nie mogą egzystować bez danego urzędu gminy, z tą tylko różnicą, że w przeciwieństwie do urzędu mogą się przenieść do innej gminy. Dlatego ważne jest doskonalenie wszystkich działań, które będą determinować rozwój lokalny i zachęcać do inwestycji. Zdolność konkurencyjna jednostek gospodarczych w coraz większym stopniu zależy nie tylko od samej przedsiębiorczości, lecz także od sprawności funkcjonowania terytorialnych systemów społeczno-gospodarczych i ich zdolności do rozszerzonej reprodukcji zasobów regionalnych. Konkurowanie wytwór-

⁵ *Regionalna strategia innowacji dla Wielkopolski na lata 2010–2020*, UE w Poznaniu, Poznań, s. 4-5. www.wrpo.wielkopolskie.pl/zalaczniki/Regionalna_Strategia_Innowacji_dla_Wielkopolski_na_lata_2010-2020.pdf [dostęp: 10.10.2011].

⁶ Por. S. Wawak, *Korzyści i koszty wdrażania systemów zarządzania jakością w urzędzie gminy*, w: *Zarządzanie jakością, środowiskiem, wiedzą, bezpieczeństwem – praktyka wzbogaca teorię. Materiały konferencyjne*, red. Z. Kłós, Wyd. PP, Poznań 2004, s. 353-354.

ców i otoczenia, w którym działają, jest równoczesne⁷. Pomiędzy jednymi i drugimi powinien zachodzić efekt synergii, aby obie strony mogły czerpać korzyści ze wzajemnych zależności i wspólnie budować konkurencyjność lokalną.

Zaostrzone wymogi jakościowe i organizacyjne sprawiają bowiem, że mechanizm konkurencji działa z nową, większą siłą, zmieniając tradycyjne oblicze. Najogólniej rzecz biorąc, konkurencyjność opiera się na dwóch wzajemnie powiązanych filarach – jakości i efektywności. Bezsporne jest, że stopień przygotowania nie tylko polskich producentów, ale i całych wspólnot lokalnych i regionalnych do funkcjonowania w warunkach wolnego i globalnego rynku, umiejętność tworzenia przewag konkurencyjnych zadecyduje o tym, czy i w jakim zakresie wykorzystany zostanie proces integracji i włączenia w system handlu światowego⁸.

3. Rozwój regionu i przedsiębiorczości w ocenie wielkopolskich gmin i przedsiębiorców

Na obszarze regionu, powiatu czy gminy zachodzą różne procesy związane z rozwojem przedsiębiorstw, pobudzaniem ich innowacyjności, a także związane ze schyłkiem ich działalności.

Podjęto próbę zobrazowania aktualnego stanu relacji zachodzących między przedsiębiorcami a samorządami lokalnymi. W tym celu przeprowadzono badania ankietowe wśród przedsiębiorców i w gminach Wielkopolski. W niniejszym artykule zwrócono uwagę na wybrane zagadnienia: przeszkody związane z rozwojem przedsiębiorczości w gminie, oczekiwania przedsiębiorców wobec gminy i powiatu, działania zorientowane na rozwój przedsiębiorczości, preferowane działania gmin, atuty sprzyjające prowadzeniu działalności gospodarczej.

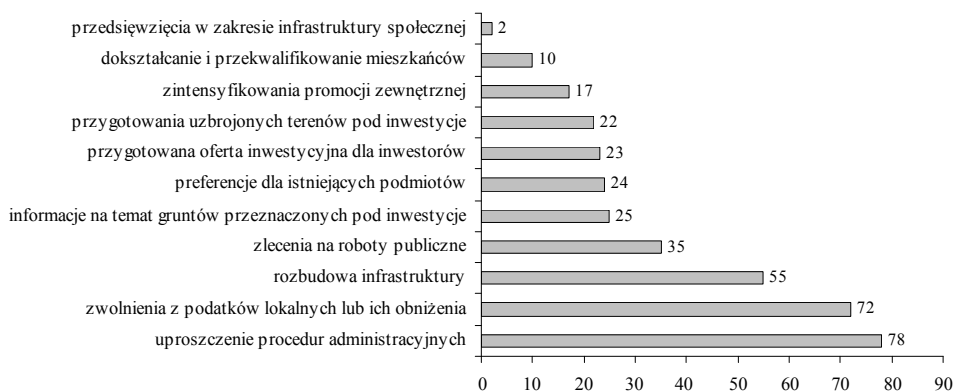
3.1. Zagadnienia w ocenie przedsiębiorców

Wielkopolscy przedsiębiorcy poszukują innowacyjnych rozwiązań, aby sprostać konkurencyjnym wymaganiom zarówno rynku globalnego, jak i Unii Europejskiej. W tym celu precyzują określone wymagania w stosunku do swoich przedstawicieli lokalnych. Owe postulaty mają ułatwiać im rozwój, przez co prowadzić do wzrostu gospodarczego całego regionu. W ankiecie stwierdzono,

⁷ M. Słodowa-Hełpa, *Konkurencyjność – główne wyzwanie dla polskich wspólnot lokalnych i regionalnych w zintegrowanej Europie*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2003, nr 16, s. 113.

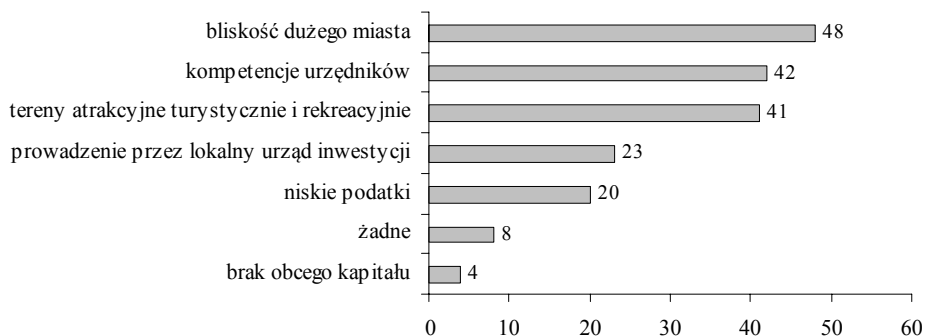
⁸ *Ibidem*, s. 116.

że: 78% badanych przedsiębiorców oczekuje od samorządów lokalnych uproszczenia procedur administracyjnych, 72% – zwolnień z podatków lokalnych bądź ich znacznego obniżenia. Dla 55% badanych ważne znaczenie ma rozbudowa infrastruktury lokalnej, głównie drogowej (zob. rys. 1).



Rysunek 1. Oczekiwania przedsiębiorców wobec gminy i powiatu (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie prowadzonych badań.



Rysunek 2. Atuty gminy/powiatu wpływające na rozwój przedsiębiorczości (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie prowadzonych badań.

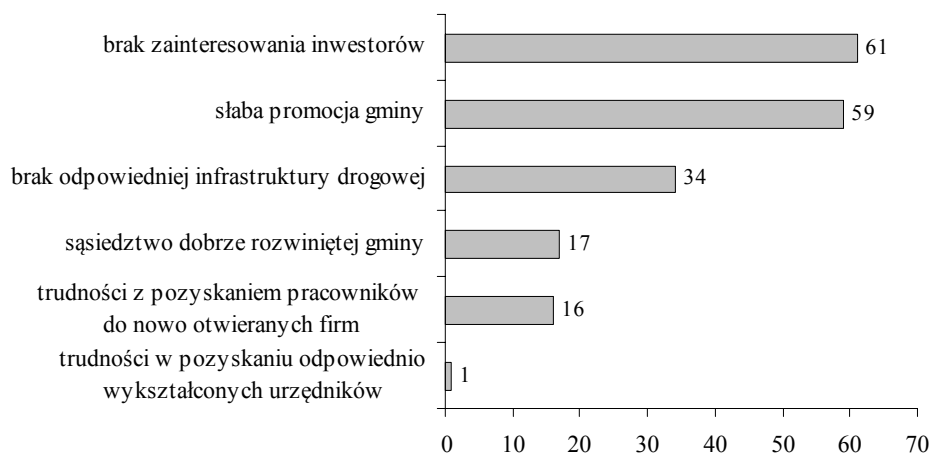
Rozwój regionu nie przebiega równomiernie, co wiąże się z różnym rozmieszczeniem większych miast, skupisk przedsiębiorstw, charakterystycznych specjalizacji lokalnych. Najbardziej rozwiniętą częścią Wielkopolski jest obszar aglomeracji poznańskiej. Poproszono przedsiębiorców z całego województwa

o wyrażenie opinii, jakie atuty gminy i powiatu sprzyjają rozwojowi działalności gospodarczej (zob. rys. 2). Do najważniejszych zaliczono: bliskość dużego miasta, tereny atrakcyjne turystycznie, dogodne położenie geograficzno-administracyjne, dobre położenie komunikacyjne. Poza tym są ważne kompetencje urzędników i prowadzenie przez lokalny urząd inwestycji, a także niskie podatki.

3.2. Zagadnienia w ocenie gmin

Gminy poproszono o ocenę, co jest przeszkodą w prowadzeniu/rozwoju przedsiębiorczości na ich obszarze, jakie działania przyciągają przedsiębiorców, jakie zagadnienia są ważne w strategii rozwoju gminy. Podjęto próbę udzielenia odpowiedzi na pytania: jaki wpływ mają samorządy na rozwój regionu?, czy ich działania przyczyniają się do rozwoju nowych przedsiębiorstw dzięki korzystnym warunkom, m.in. ulgom podatkowym?

Bariery – według badanych gmin – dla rozwoju przedsiębiorczości na ich obszarze przedstawiono na rysunku 3. Główny problem wiąże się z brakiem zainteresowania danym obszarem przez potencjalnych inwestorów, co jest związane m.in. ze słabą promocją gminy. To z kolei wiąże się z brakiem środków finansowych na promocje gmin. Bardzo duże znaczenie ma brak odpowiedniej infrastruktury drogowej, a także sąsiedztwo dobrze rozwiniętej gminy. W przypadku powstawania nowych, obecnie coraz częściej innowacyjnych firm, brakuje odpowiednio wykwalifikowanych pracowników. Wiele gmin typowo rolniczych

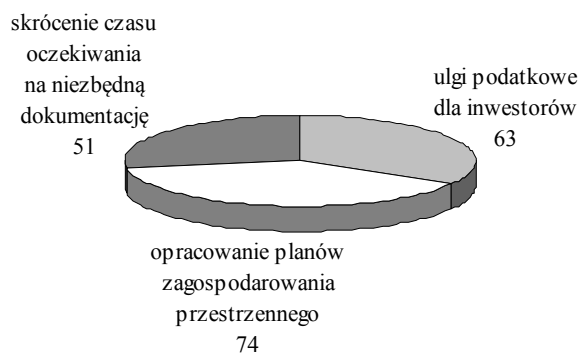


Rysunek 3. Bariery rozwoju przedsiębiorczości na terenie gmin (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie prowadzonych badań.

nie ma tradycji przemysłowych. Współczesne problemy to także słaby dostęp do Internetu czy niska jakość połączeń komunikacyjnych ze stolicą województwa oraz drogi o złej nawierzchni.

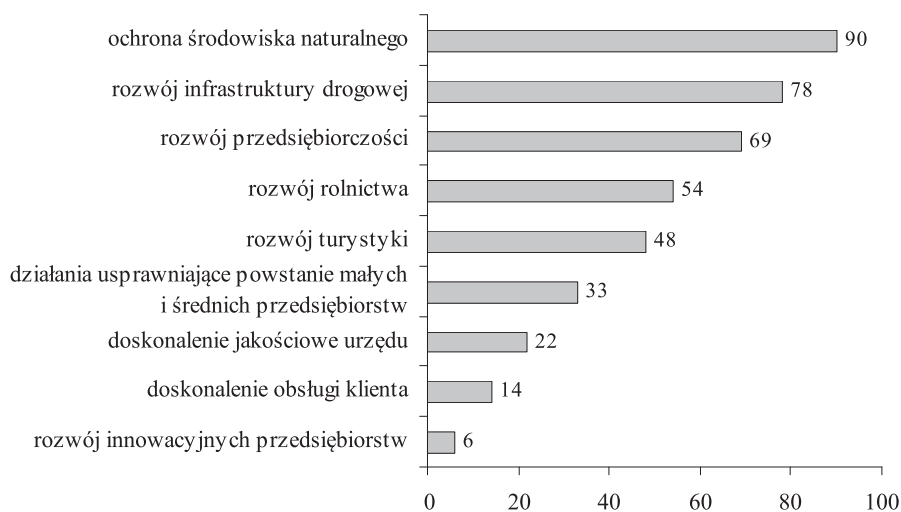
Podjęto też próbę odpowiedzi na pytanie: jakie działania prowadzi gmina, aby przyciągnąć nowych inwestorów? To pytanie miało na celu m.in. uzyskanie informacji, czy gminy udzielają ulg podatkowych potencjalnym przedsiębiorcom. Wśród otrzymanych odpowiedzi, dla 74% ankietowanych najważniejsze jest opracowywanie odpowiednich planów zagospodarowania przestrzennego, dla 63% ważne jest wprowadzanie ulg podatkowych, a dla 51% – skrócenie czasu oczekiwania na niezbędną dokumentację. Wprowadzane rozwiązania to: podejście kompleksowe do inwestora, połączone z doradztwem, organizowaniem spotkań biznesowych, promocyjnych czy informacyjnych, także związanych z informowaniem o możliwościach współfinansowania inwestycji za pomocą różnych środków finansowych z Unii Europejskiej.



Rysunek 4. Działania prowadzące do przyciągania przedsiębiorczości (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie prowadzonych badań.

Zapytano przedstawicieli samorządów wielkopolskich o ważność wybranych zagadnień w strategii rozwoju gminy. Rozpatrywano m.in.: rozwój przedsiębiorczości, ochronę środowiska, rozwój rolnictwa, doskonalenie jakościowe urzędu, rozwój turystyki, rozwój infrastruktury drogowej, rozwój innowacyjnych przedsiębiorstw, działania usprawniające powstanie małych i średnich przedsiębiorstw, doskonalenie obsługi klienta. Analizując wyniki prowadzonych badań, dostrzeżono trzy obszary, które zajmują ważne miejsce w działaniach związanych z rozwojem strategicznym. Po pierwsze, ochrona środowiska naturalnego (90% ankietowanych), dlatego dalej podano kilka rozwiązań prośrodowiskowych. Po drugie, rozwój infrastruktury drogowej, po trzecie, rozwój



Rysunek 5. Ważność zagadnień w strategii rozwoju gminy (preferowane działania gmin) (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie prowadzonych badań.

przedsiębiorczości. Rozwój innowacyjnych przedsiębiorstw nie jest jeszcze powszechny. Przyczyny tego należy szukać w stosunkowo niskiej innowacyjności przedsiębiorstw w skali województwa, na co zwrócono uwagę w *Strategii innowacji dla Wielkopolski*.

4. Region zorientowany prośrodowiskowo

W wyniku prowadzonych badań pojawiło się zagadnienie związane z ochroną środowiska naturalnego. Obok wdrażanych systemów zarządzania jakością w przedsiębiorstwach i urzędach administracji samorządowej powszechny w wielu krajach Unii Europejskiej staje się system ekozarządzania i audytu EMAS. To propozycja Wspólnot Europejskich skierowana do wszystkich przedsiębiorców Unii Europejskiej bez względu na rozmiar, lokalizację czy charakter rynku, na którym funkcjonują. Do tego ruchu mogą przystąpić podmioty produkcyjne, handlowe, usługowe, urzędy i instytucje naukowe, a nawet całe miasta. System EMAS propaguje idee dobrowolnego podejmowania działań skierowanych na ograniczanie negatywnego wpływu wymienionych podmiotów na środowisko naturalne. Podstawowymi celami EMAS jest przeciwdziałanie, ograniczanie

i eliminacja zanieczyszczeń w miejscu ich postawiania oraz racjonalne zarządzanie zasobami naturalnymi⁹.

Coraz bardziej popularnym i ważnym narzędziem zarządzania środowiskowego jest ocena cyklu życia LCA (*Life Cycle Assessment*). Służy do identyfikacji i oceny środowiskowych oddziaływań różnych wyrobów przy projektowaniu i wprowadzaniu nowych produktów przez innowacyjne organizacje. Największy efekt ekologiczny można osiągnąć na etapie projektowania, dobierając odpowiednie materiały (poddostawców), koncentrując się na osiągnięciu jak największej sprawności urządzenia czy możliwości recyklingu na ostatnim etapie życia¹⁰.

5. Podsumowanie

W artykule podjęto próbę przedstawienia wybranych rozwiązań wspomagających rozwój urzędów administracji samorządowej, które w efekcie mogą wpłynąć na rozwój i innowacyjność regionów. Zaprezentowano kilka wyników prowadzonych badań ankietowych wśród wielkopolskich przedsiębiorców i gmin. Badania są próbą odpowiedzi na zagadnienia związane z kształtowaniem relacji zachodzących między przedsiębiorcami a samorządami lokalnymi, które w wyniku efektu synergii powinny przyczynić się do rozwoju innowacyjności i konkurencyjności regionu. Ważnym aspektem są też potrzeby przedsiębiorców kierowane do samorządów w celu poprawy i usprawnienia ich funkcjonowania w środowisku lokalnym. Konieczne okazało się też spojrzenie na gminę i organizację przez wymiar jakości ukierunkowanej na środowisko przyrodnicze. Dlatego też w skrócie scharakteryzowano i jako przykład podano zarządzanie środowiskowe oparte na systemie ekozarządzania i audytu EMAS. A jako przykład narzędzia zarządzania środowiskowego zaproponowano analizę cyklu życia produktów LCA.

Analizowane urzędy i przedsiębiorstwa cechuje duża świadomość potrzeby ciągłego doskonalenia zarówno w obszarze związanym z obsługą klienta, zarządzaniem, jak i współpracą lokalną i regionalną. Należy zauważyć, że samorządy mają duży wpływ na rozwój regionu, jednak ich działania muszą ściśle współdziałać z działaniami przedsiębiorców. Jak wynika z prowadzonego badania, kreowanie korzystnych warunków inwestowania na terenach gmin nie jest jeszcze zjawiskiem zbyt powszechnym. Wskazują na to ankietowani przedsiębiorcy.

⁹ A. Matuszak-Flejszman, *System zarządzania środowiskowego w organizacji*, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2007, s. 126.

¹⁰ Ibidem, s. 167-168.

Literatura

- Bugdol M., *Zarządzanie przez jakość – zagadnienia społeczne*, Wyd. UO, Opole 2003.
- Latowska K., *Koncepcje i czynniki rozwoju lokalnego w warunkach funkcjonowania Polski w strukturach zintegrowanej Europy i przechodzenia do społeczeństwa informacyjnego*, red. J. Olszewski, M. Słodowa-Helpa, Wyd. WSKiZ w Poznaniu, Poznań 2006.
- Baruk J., *Innowacyjność polskich przedsiębiorstw i jej utrudnienia*, „Problemy Jakości” 2003, nr 7.
- Regionalna strategia innowacji dla Wielkopolski na lata 2010-2020*, UE w Poznaniu, www.wrpo.wielkopolskie.pl/zalaczniki/Regionalna_Strategia_Innowacji_dla_Wielkopolski_na_lata_2010-2020.pdf [dostęp: 10.10.2011].
- Wawak S., *Korzyści i koszty wdrażania systemów zarządzania jakością w urzędzie gminy*, w: *Zarządzanie jakością, środowiskiem, wiedzą, bezpieczeństwem – praktyka wzbogaca teorię. Materiały konferencyjne*, red. Z. Kłós, Wyd. PP, Poznań 2004.
- Słodowa-Helpa M., *Konkurencyjność – główne wyzwanie dla polskich wspólnot lokalnych i regionalnych w zintegrowanej Europie*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2003, nr 16.
- Matuszak-Flejszman A., *System zarządzania środowiskowego w organizacji*, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2007.

Adam Lulek

Uniwersytet Szczeciński

Innowacyjność a zróżnicowany rozwój obszarów województwa zachodniopomorskiego na podstawie analizy rozwoju terenów nadmorskich

***Streszczenie.** W artykule przedstawiono specyfikę i warunki geoeconomiczne województwa zachodniopomorskiego, ze szczególnym uwzględnieniem pasa nadmorskiego. Badania, którym poddano wybrane miejscowości położone nad morzem, pokazały duże różnice w rozwoju poszczególnych miejsc. Sformułowano wnioski dotyczące tego stanu rzeczy. Szczególną uwagę zwrócono w nich na tereny słabo rozwinięte, dla których szansą polepszenia sytuacji ekonomiczno-społecznej mogą się stać m.in. inwestycje w innowacje, tworzenie warunków do powstania nowych firm i skuteczna reklama.*

***Słowa kluczowe:** innowacje, innowacyjność, województwo zachodniopomorskie, szanse i zagrożenia, obszary*

1. Wprowadzenie

Różnice w rozwoju obszarów województwa zachodniopomorskiego były spowodowane czynnikami historycznymi, ekonomicznymi, geograficznymi i społecznymi. Przyczyniły się one do powstania terenów zurbanizowanych, wiejskich oraz nadmorskich, których rozwój jest bardzo zróżnicowany, co widać szczególnie w pasie wybrzeża. Tereny dobrze rozwinięte dysponują zazwyczaj większą ilością środków pieniężnych niż te słabiej rozwinięte. Nie oznacza to jednak, że obszary gorzej rozwinięte nie mają możliwości rozwoju.

Celem artykułu jest ukazanie, jak wielkie są różnice w rozwoju pomiędzy regionami województwa zachodniopomorskiego – na przykładzie pasa nadmorskie-

go – i co można zrobić, aby te różnice zmniejszyć. W artykule pojawia się również próba odpowiedzi na pytanie: jakie są szanse i zagrożenia dla rozwoju obszarów województwa zachodniopomorskiego? Przedstawiony został także nieoceniony wpływ działalności innowacyjnej na rozwój regionów tego województwa.

2. Charakterystyka województwa zachodniopomorskiego

Województwo zachodniopomorskie zostało utworzone w 1999 r. w związku z reformą administracji publicznej. Zajmuje ono zachodnie oraz północne (pomorskie) tereny Polski. Stolicą województwa jest miasto Szczecin. Miastami granicznymi są:

- na północnym wschodzie Sławno,
- na południowym wschodzie Wałcz,
- na południowym zachodzie Dębno,
- na północnym zachodzie Świnoujście.

Województwo zachodniopomorskie cechuje dostęp do Morza Bałtyckiego, które graniczy z województwem od północy. Tereny województwa są bogate w plaże, wydmy, lasy, jeziora, rzeki, bagna – są więc atrakcyjne z turystycznego punktu widzenia. Co więcej, znajduje się tu niezliczona ilość zabytków. Obszar, na którym znajduje się województwo, został włączony w granice Polski po wojnie w 1945 r., stąd trudno mówić o lokalnych polskich tradycjach na tych terenach, gdyż Polacy mieszkają tu od zaledwie 66 lat.

W tym czasie poszczególne obszary województwa rozwijały się niejednorodnie. Uzależnione to było od wielu czynników, takich jak:

- położenie obszaru,
- liczba mieszkańców zamieszkujących dany teren,
- środki finansowe przeznaczone na inwestycje na danym obszarze,
- warunki naturalne (rzeki, jeziora, lasy, morze),
- innowacyjność przedsiębiorstw oraz gmin.

Powyższe czynniki wpłynęły na obecny wygląd poszczególnych obszarów województwa, takich jak tereny nadmorskie, a także tereny miejskie i wiejskie znajdujące się w głębi lądu. Najlepiej rozwinięte obszary w województwie zachodniopomorskim to oprócz terenów nadmorskich miasta: Szczecin, Świnoujście, Koszalin oraz Wałcz i Szczecinek (bez terenów przyległych). Najmniej rozwinięte obszary koncentrują się w środkowej oraz południowo-wschodniej części województwa. Są to w szczególności powiaty: świdwiński, szczecinecki, choszczeński, drawski, wałecki, białogardzki oraz stargardzki¹.

¹ Z. Pluta, J. Baraniecki, S. Depa, T. Łasecki, M. Niewulska, T. Niewulski, *Innowacyjność a słabiej rozwinięte obszary województwa zachodniopomorskiego*, ZARR, Szczecin 2005, s. 16.

Specyfika oraz warunki geoeconomiczne województwa zachodniopomorskiego wpływają na najsilniej rozwijające się i dominujące branże, którymi są: handel i usługi, zwłaszcza handel detaliczny, usługi turystyczne i transportowe². Ważny również dla województwa jest przemysł drzewny i meblarski, a także chemiczny (Zakłady Chemiczne Police).

3. Różnice w rozwoju obszarów na terenie województwa zachodniopomorskiego na przykładzie pasa nadmorskiego

Przykładem obrazującym różnice w rozwoju poszczególnych obszarów województwa może być analiza rozwoju pasa nadmorskiego województwa. Wędrując wzdłuż plaży od Świnoujścia do Darłówka można zauważyć zróżnicowanie w rozwoju tychże terenów, zatrzymując się w największych i najpopularniejszych miejscowościach, które czerpią dochody głównie z turystyki.

Pierwszym obszarem analizy są tereny Świnoujścia i Międzyzdrojów, które przyciągają rzesze turystów. Dostarczają one turystom atrakcji w postaci rozwiniętej infrastruktury nadmorskiej, sporego wyboru miejsc noclegowych i miejsc wartych odwiedzenia i wypromowanych przez regionalne władze, jak np. Kawcza Góra, molo w Międzyzdrojach czy promenada w Świnoujściu. Sprawdza się tutaj świetna reklama i dobra opinia tego obszaru wśród turystów. Do obydwu miejscowości można łatwo i szybko dojechać koleją kursującą na trasie Szczecin – Międzyzdroje – Świnoujście, dzięki temu istnieje tu duży ruch turystyczny. Dodatkowo szansą na rozwój Świnoujścia jest powstanie gazoportu.

Na wschód od Międzyzdrojów znajduje się kolejny obszar wart poddania analizie – gmina Dziwnów. Jej tereny są mniej rozwinięte niż Świnoujścia i Międzyzdrojów. Co za tym idzie, odwiedza je mniej turystów; lub mówiąc inaczej – tereny te są słabiej rozwinięte, dlatego turyści rzadziej je odwiedzają. Innym powodem, dla którego na obszarze tym występuje mniejszy ruch turystyczny jest chociażby zły stan infrastruktury drogowej i brak linii kolejowej, która mogłaby generować większy ruch turystyczny. Poza tym gmina Dziwnów ma do dyspozycji zaledwie 22,8 mln zł, co w porównaniu z innymi gminami nadmorskimi stanowi niewielką kwotę, którą można wykorzystać na przedsięwzięcia innowacyjne mogące poprawić sytuację gminy (zob. tab. 1).

² J. Markiewicz, *Charakterystyka województwa zachodniopomorskiego w kontekście procesów gospodarczych i innowacyjnych*, w: *Innowacyjność i struktury klastrów w województwie zachodniopomorskim. Budownictwo*, red. P. Niedzielski, Wyd. US, Szczecin 2008, s. 9.

Tabela 1. Planowane dochody wybranych gmin w 2011 roku

Nazwa gminy	Planowany dochód w 2011 r. (w mln zł)
Gmina-miasto Świnoujście	247
Gmina Międzyzdroje	52
Gmina Rewal	86,9
Gmina Dziwnów	22,8
Gmina-miasto Kołobrzeg	192,5
Gmina Mielno	34,5
Gmina Darłowo	32,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie Biuletynów Informacji Publicznej poszczególnych gmin.

Kolejnym skupiskiem miejscowości nadmorskich jest gmina Rewal. Znajdują się tu takie popularne ośrodki turystyczne, jak: Pobierowo, Niechorze czy Rewal. Na obszarze tym widać duży wkład finansowy w rozwój infrastruktury turystycznej (jedną z atrakcji jest kolejka wąskotorowa), drogowej i noclegowej, dlatego miejsce to jest często odwiedzane przez turystów nawet zimą.

Następnym analizowanym obszarem jest Kołobrzeg – dość duże nadmorskie miasto podzielone na część turystyczno-uzdrowiskową i typowo miejską. Mocną stroną Kołobrzegu jest duża baza noclegowa (oferty osób indywidualnych mieszkających na stałe w mieście) oraz połączenie kolejowe ze Szczecinem i Poznaniem. Słabą stroną jest wąska plaża i bezskuteczne zmaganie się miasta z jej utratą.

Wśród wschodnich terenów województwa warto przeanalizować Mielno, czyli miejsce częstych odwiedzin mieszkańców Koszalina, z dużą bazą imprezowo-noclegową, która ściąga do siebie szczególnie młodych mieszkańców tych regionów. Młodzież chętnie zostawia w kurorcie swoje pieniądze, dzięki temu władze mają środki na rozwój tego terenu.

Ostatnim obszarem poddanym analizie jest Darłówko, będące dzielnicą Darłowa – starego zabytkowego miasteczka położonego ok. 2 km od morza. Tereny Darłówka mają mniejszą bazę noclegową i gastronomiczną niż w przypadku pozostałych miejscowości, stąd duża część turystów zatrzymuje się w Darłowie, do którego prowadzi linia kolejowa ze Sławna.

Największe wpływy z turystyki osiągają gminy bardziej rozwinięte. Największy ruch ma miejsce w okresie letnim: od czerwca do sierpnia włącznie. Wtedy to hotelarze, handlarze pamiątkami, obiekty gastronomiczne, lokale liczą największe zyski. W okresie zimowym z kolei przyjeżdżają turyści ceniący spokój i odpoczynek w nadmorskich uzdrowiskach. Dużą część z nich stanowią turyści z Niemiec.

Na duże zróżnicowanie rozwojowe obszarów (nie tylko tych nadmorskich) wpływają przede wszystkim dochody, jakie gminy otrzymują, i sposób, w jaki te

dochody spożytkowują. Małe gminy (zamieszkane przez niewielką liczbę mieszkańców) o niższych dochodach rozwijają się znacznie wolniej niż gminy większe, bardziej rozwinięte, do których trafia więcej pieniędzy.

4. Innowacje szansą dla słabiej rozwiniętych obszarów województwa zachodniopomorskiego

Jak zauważa J. Markiewicz, „innowacja to zmiana polegająca na wprowadzeniu czegoś jakościowo nowego w danej dziedzinie życia społecznego, a zwłaszcza w gospodarce, nowatorstwo”³. Innymi słowy, innowacja to wprowadzenie nowej rzeczy, nowego pomysłu, metody, urządzenia lub sposobu postępowania⁴. Innowacje mogą być wprowadzane zarówno przez przedsiębiorstwa, jak i przez władze danego obszaru.

Wiele przedsiębiorstw w województwie wdraża innowacje produktowe (np. handlarze pamiątkami wprowadzają do sprzedaży coraz nowsze i bardziej oryginalne, niekiedy kontrowersyjne pamiątki) oraz innowacje usługowe związane z wprowadzaniem nowych usług (np. usługi hotelarskie, spa, masaże, kąpiele błotne). Innowacje wdrażane są poprzez inwestycje, które są szansą dla danego obszaru na rozwój. Pełnią one wiele istotnych funkcji o charakterze ekonomicznym, społecznym, techniczno-produkcyjnym i ekologicznym w kształtowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego regionów.

Innowacyjność oznacza z kolei zdolność samorządów lub też przedsiębiorstw działających w regionie do tworzenia i wdrażania innowacji. Działalność innowacyjna odgrywa ogromną rolę w rozwoju regionów⁵. Według A. Nowakowskiej, „region interpretowany jest jako inkubator innowacji oraz niezbędny element dla zaistnienia procesów absorpcji i dyfuzji innowacji”⁶. Jednym z najistotniejszych wyzwań dla regionów województwa zachodniopomorskiego w najbliższych latach będzie próba redukcji różnic strukturalnych między województwem zachodnio-

³ J. Markiewicz, *Innowacje, w: Innowacyjność w działalności przedsiębiorstw. Kompendium wiedzy*, red. P. Niedzielski, J. Markiewicz, K. Rychlik, T. Rzewuski, Wyd. US, Szczecin 2007, s. 10.

⁴ T.B. Kalinowski, *Innowacyjność przedsiębiorstw a systemy zarządzania jakością*, JAK, Warszawa 2010, s. 13.

⁵ A. Świadek, *Aktywność innowacyjna przedsiębiorstw przemysłowych w regionie Pomorza Zachodniego w latach 1997-2007, w: Innowacje w strategii rozwoju organizacji w Unii Europejskiej*, red. W. Janasz, Difin, Warszawa 2009, s. 260.

⁶ A. Nowakowska, *Regionalne strategie innowacji w Polsce – pierwsze doświadczenia i oceny, w: Innowacje, przedsiębiorczość i gospodarka oparta na wiedzy*, red. P. Niedzielski, E. Stasz, K. Poznańska, Wyd. US, Szczecin 2007, s. 203.

pomorskim a innymi województwami w kraju i wzrost jakościowej konkurencji regionalnej produkcji. Zmiany dokonane pod wpływem działań innowacyjnych powinny zmniejszyć bezrobocie, lukę technologiczną i duży stopień dekapitalizacji majątku trwałego⁷.

Szansą rozwoju poprzez wprowadzanie innowacji w słabiej rozwiniętych obszarach jest⁸:

- wdrożenie nowych technologii (np. skuteczniejsze „ratowanie” plaży, którą zabiera morze w Kołobrzegu, poprzez zastosowanie najnowszych technologii stosowanych np. w Holandii),

- skuteczniejsze promowanie regionu (dotyczy to przede wszystkim regionów nadmorskich; skuteczniejsza reklama mogłaby się przyczynić do wzrostu ruchu turystycznego na terenie gminy Dziwnów, która zyskałaby na popularności wśród turystów spoza województwa),

- podwyższenie poziomu świadczonych usług turystycznych w gminach,
- eksploatacja zasobów naturalnych (np. budowa elektrowni wiatrowych),
- współpraca z mikro i małymi przedsiębiorstwami oraz wspieranie ich rozwoju,

- partnerstwo i współpraca z sąsiednimi gminami (np. współpraca gminy i miasta Szczecina z gminą Kołbaskowo dotycząca transportu zbiorowego),

- istnienie zabytków na terenie powiatu i dbałość o ich atrakcyjność,

- wizerunek lokalny,

- profil gospodarczy regionu,

- efektywne wykorzystywanie środków unijnych.

Zagrożeniami dla rozwoju regionów województwa zachodniopomorskiego są:

- emigracja absolwentów szkół wyższych z terenów wiejskich do miast,

- słaba dostępność nowych technologii,

- często negatywne postrzeganie danego obszaru przez społeczeństwo, negatywny wizerunek lokalny (np. tereny wiejskie często istnieją w świadomości jako tereny zaniedbane i nieprzyjazne turystom),

- niskie zapotrzebowanie na lokalne produkty,

- duża konkurencja na rynku, powodująca często upadek wielu mikro i małych przedsiębiorstw,

- historia i korzenie danego regionu,

- zaangażowanie polityków w gospodarkę lokalną,

⁷ A. Świadek, *Innowacyjność przedsiębiorstw przemysłowych regionu zachodniopomorskiego w latach 1997-2000*, w: *Determinanty innowacyjności przedsiębiorstw*, red. W. Janasz, K. Janasz, M. Prozorowicz, A. Świadek, J. Wiśniewska, Wyd. US, Szczecin 2002, s. 233.

⁸ Z. Pluta, J. Baraniecki, S. Depa, T. Łasecki, M. Niewulska, T. Niewulski, *Innowacyjność...*, s. 20-21.

– położenie, warunki naturalne terenu (np. tereny bagniste, o wysokim poziomie wód gruntowych).

Innowacyjność danych obszarów zależy od przedsiębiorców oraz przede wszystkim samorządów. Samorzady mogą wspierać innowacyjność regionów poprzez⁹:

– wspieranie przedsiębiorczości, np. korzystanie z pomocy instytucji otoczenia biznesu,

– ułatwianie startu, pomoc w tworzeniu nowych przedsiębiorstw i miejsc pracy poprzez inkubator przedsiębiorczości,

– świadczenie usług informacyjnych, doradczych i szkoleniowych na rzecz przedsiębiorców,

– wspieranie transferu technologii, czyli jej przejścia ze sfery nauki do sfery gospodarki.

Gminy w Polsce rywalizują co roku o tytuł najbardziej innowacyjnej gminy w danym roku w różnych konkursach i rankingach, np. w konkursie „Gmina przyszłości” lub rankingu „Rzeczpospolitej” na najlepszą gminę, który uwzględnia między innymi jakość życia, wykorzystanie środków unijnych, liczbę nowych firm w gminie, bezrobocie, poziom zadłużenia gminy. Na tle Polski województwo zachodniopomorskie wypada słabo pod względem innowacyjności, zajmując jedno z ostatnich miejsc w rankingach. Wyjątkiem, jeżeli chodzi o innowacyjność województwa, jest gmina Stepnica, która znalazła się na pierwszym miejscu w rankingu „Rzeczpospolitej” na najlepszą gminę wiejską w 2011 r. Na 31. miejscu uplasowała się gmina Rewal, a na 44. – Przelewice. W pierwszej setce znalazło się tylko 5 gmin z województwa zachodniopomorskiego, co świadczy o dużej wadze problemów związanych z rozwojem poszczególnych obszarów na terenie tego województwa.

5. Podsumowanie

Tereny województwa zachodniopomorskiego składają się z obszarów bardziej i mniej rozwiniętych. Widać to szczególnie w pasie nadmorskim, gdzie jedne miejscowości są oazą dla turystów, a inne opustoszałe. Sytuację terenów słabo rozwiniętych można zmienić w przyszłości. Samorzady zarządzające tymi obszarami muszą wykorzystać wszystkie szanse, aby zmniejszyć zagrożenia, z jakimi mają do czynienia (np. niekorzystne położenie geograficzne terenu). Szansą dla nich jest wdrażanie innowacji (poprzez wykorzystanie nowych technologii), oryginalna promocja terenów, efektywne wykorzystanie środków unijnych, poprawa

⁹ J. Markiewicz, *Charakterystyka wsparcia przedsiębiorczości...*, s. 36-49.

wizerunku lokalnego itp. Ważne jest również wspieranie lokalnych przedsiębiorców, mikro i małych firm, które tworzą profil gospodarczy regionu. Istotne jest także wykorzystanie przez samorzady warunków geoeconomicznych obszarów i rozwijanie istniejących branż gospodarki, np. przemysłu czy turystyki.

Prowadzona działalność innowacyjna w regionach województwa zachodniopomorskiego przyczyni się w przyszłości do zmniejszenia bezrobocia, rozwoju infrastruktury, polepszenia jakości życia i zmniejszenia różnic w rozwoju pomiędzy regionami. Za przykład wzorowego wykorzystania szans służy gmina Stepnica, która dzięki wspieraniu innowacyjności została uznana za najlepszą gminę w Polsce w 2011 r.

Literatura

- Janasz W., Janasz K., Prozorowicz M., Świadek A., Wiśniewska J., *Determinanty innowacyjności przedsiębiorstw*, Wyd. US, Szczecin 2002.
- Janasz W., *Innowacje w strategii rozwoju organizacji w Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2009.
- Kalinowski T.B., *Innowacyjność przedsiębiorstw a systemy zarządzania jakością, JAK*, Warszawa 2010.
- Markiewicz J., *Innowacje*, w: *Innowacyjność w działalności przedsiębiorstw. Kompendium wiedzy*, red. P. Niedzielski, J. Markiewicz, K. Rychlik, T. Rzewuski, Wyd. US, Szczecin 2007.
- Niedzielski P., Stawasz E., Poznańska K., *Innowacje, przedsiębiorczość i gospodarka oparta na wiedzy*, Wyd. US, Szczecin 2007.
- Niedzielski P., *Innowacyjność i struktury klastrowe w województwie zachodniopomorskim. Budownictwo*, Wyd. US, Szczecin 2008.
- Pluta Z., Baraniecki J., Depa S., Łasecki T., Niewulska M., Niewulski T., *Innowacyjność a słabiej rozwinięte obszary województwa zachodniopomorskiego, ZARR*, Szczecin 2005.

Andrzej Łuczyszyn

Wyższa Szkoła Zarządzania i Finansów we Wrocławiu

Partnerstwo publiczno-prywatne jako wspólnota świadczenia usług o charakterze publicznym

***Streszczenie.** W artykule omówiono współczesny system finansowy państwa, który napotyka szereg barier natury nie tylko organizacyjnej, ale i przestrzennej, kiedy właśnie przestrzeń w ostatnich latach staje się dobrem rzadkim. W aspekcie tych problemów poruszono kwestię finansowania zadań z budżetów gmin i poszukiwania środków z innych źródeł. Jednym ze sposobów zapewnienia ciągłości realizacji zadań na poziomie lokalnym, dostępnym i zgodnym z prawem, jest partnerstwo publiczno-prywatne (PPP). Scharakteryzowano jego istotę, zwrócono uwagę na zalety i wady. Przedstawiono m.in. korzyści wynikające z zastosowania PPP w realizacji różnych przedsięwzięć, także w dziedzinie kultury i edukacji.*

***Słowa kluczowe:** partnerstwo publiczno-prywatne, montaż finansowy, sektor publiczny, sektor prywatny, sektor samorządowy, sektor rządowy*

1. Wprowadzenie

W gospodarce rynkowej występuje pluralizm różnych form własności, które nie tylko konkurują ze sobą, ale i podejmują współpracę w ramach określonych przedsięwzięć gospodarczych. Ta współpraca dotyczy sektora publicznego i sektora prywatnego (*public-private partnership*).

Współdziałanie własności publicznej i własności prywatnej w prowadzeniu działalności gospodarczej jest przede wszystkim dostrzegany w funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego. W pewnym sensie można powiedzieć, że w warunkach polskich jest to do tej pory mało doceniana forma w stosunku do

funkcji, jaką może pełnić w realizacji zadań publicznych¹. Bezpośredni wpływ na konieczność jej stosowania wywiera niestabilność budżetów samorządowych i coraz większy deficyt środków na prowadzenie działalności gospodarczej w bardzo dynamicznie zmieniającym się otoczeniu. W wymiarze praktycznym ten mieszany model współdziałania oznacza współpracę sektora publicznego z sektorem prywatnym, na bazie wspólnoty interesów i połączenia wysiłków. Partnerstwo wyraża się podejmowaniem działań polegających na fuzji kapitałowej w celu realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych lub prowadzenia wspólnej działalności o charakterze eksploatacyjnym. Już we wstępie podkreślić należy, że zgodnie z logiką systemową formuła partnerstwa publiczno-prywatnego na zasadzie luźnej współpracy odbywa się na bieżąco, niemniej w przypadku poważnych przedsięwzięć kapitałowych pojawiają się dość intensywne bariery, głównie natury legislacyjnej, w obszarze działania chociażby klasycznego sektora publicznego (np. w części działalności sektora rządowego).

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie, a zarazem pokazanie możliwości zastosowania partnerstwa publiczno-prywatnego we współczesnych realiach gospodarczych, ze szczególnym uwzględnieniem możliwości zastosowania tej formuły w finansowaniu zadań elementu sektora publicznego, jakim jest sektor rządowy.

2. Istota partnerstwa publiczno-prywatnego

Potrzeba sprawnego wywiązywania się z coraz liczniejszych zadań przy jednoczesnym wyczerpywaniu się tradycyjnych metod ich finansowania powinna skłaniać do poszukiwania nowych możliwości finansowania prowadzonej działalności bieżącej i inwestycyjnej².

Zasilanie wewnętrzne i zewnętrzne jest związane z przepływem kapitału przez rachunek bankowy. Istnieją jednak sposoby pozyskiwania zadań, które nie powodują przepływu środków pieniężnych lub też wywołują przepływ, który jest zwykle jednokierunkowy, związany z wydatkowaniem środków finansowych³. Zazwyczaj jest to realizowane na podstawie umów o dostarczanie dóbr i usług, zawieranych z podmiotami zewnętrznymi, lub o tworzenie nowych podmiotów funkcjonujących zgodnie z regułami rynkowymi, typowymi dla sektora komercyjnego. Jednym z nich jest (obok np. projekt *finance, outsor-*

¹ E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003, s. 101.

² A. Łuczyszyn, *Elementy wybrane finansów*, WSZiF we Wrocławiu, Wrocław 2011, s. 121.

³ M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe*, WN PWN, Warszawa 2006, s. 93.

cingu, leasingu i innych umów o podobnym charakterze) partnerstwo publiczno-prywatne (PPP).

Pojęcie partnerstwa publiczno-prywatnego w polskich realiach pojawiło się stosunkowo niedawno. Przesłanką jego wprowadzenia była decentralizacja władzy, wynikająca z ustawy o samorządzie terytorialnym z 1990 r. Ustawa ta przenosiła na poziom gminy realizację zadań i usług publicznych oraz potrzeb społecznych, tj. usług komunalnych, edukacji, służby zdrowia, dróg gminnych. Przeszeregowanie zadań na niższy poziom uwidoczniło podstawową wadę tego przedsięwzięcia: nie pociągnęło za sobą wystarczających środków finansowych, szczególnie w odniesieniu do projektów infrastrukturalnych, wdrażania przepisów ochrony środowiska, z zakresu gospodarowania odpadami stałymi, poprawy jakości wody pitnej, gospodarki ściekowej itp. W początkowym okresie władze publiczne powiększały deficyt budżetowy, zwiększając dług publiczny. W konsekwencji powstał zamysł partnerstwa publiczno-prywatnego, ułatwiającego wywiązanie się z zadań sektorowi publicznemu⁴.

W Polsce zasady przeprowadzania działań o charakterze publiczno-prywatnym reguluje ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym z dnia 19 grudnia 2008 r.⁵ Zastosowanie znajduje w tym przypadku także ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi⁶ oraz ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁷. Zgodnie z tym aktem, partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) to oparta na umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym współpraca podmiotu publicznego i partnera prywatnego, służąca realizacji zadania publicznego, jeżeli się odbywa na zasadach określonych w ustawie. Istotą takiego partnerstwa jest zaangażowanie w działalność publiczną podmiotów prywatnych oraz sam charakter działania, które powinno przynieść korzyści interesowi publicznemu. Ustawa bowiem wyraźnie wspomina, że partnerstwo publiczno-prywatne jest dopuszczalne w sytuacji, gdy przynosi korzyści dla podmiotu publicznego, przeważające w stosunku do korzyści wynikających z innych sposobów realizacji tego przedsięwzięcia (przykładową korzyścią może być oszczędność w wydatkach publicznych czy też podniesienie standardu świadczonych usług)⁸.

⁴ D. Rynio, *Podstawy prawno-ekonomiczne partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2010, nr 31, s. 172-173.

⁵ Dz.U. nr 19, poz. 100 z późn. zm.

⁶ Dz.U. nr 19, poz. 101.

⁷ Dz.U. z 2010 r., nr 113, poz. 759 z późn. zm. Należy przy tym nadmienić, że możliwość wykonywania zadań publicznych we współpracy z podmiotami sektora prywatnego przewidziana jest także w innych ustawach, jak choćby w ustawie o gospodarce nieruchomościami czy ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

⁸ Należy zauważyć, że PPP to nie tylko realizacja określonych inwestycji infrastrukturalnych (drogi, budynki), ale i przejęcie przez sektor prywatny realizacji usług, które leżą w gestii administracji publicznej, jak gospodarka odpadami, komunikacja miejska.

Partnerstwo publiczno-prywatne definiowane jest także jako forma współpracy między podmiotami sprawującymi władztwo publiczne i podmiotami prywatnymi, przeważnie przedsiębiorstwami, które przy realizacji większych przedsięwzięć mogą tworzyć konsorcja pozyskujące w miarę potrzeby kapitał, głównie w sektorze bankowym. Można więc stwierdzić, że PPP jest partnerstwem pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym w celu realizowania projektu lub świadczenia usług tradycyjnie przypisanych sektorowi publicznemu.

Partnerstwo publiczno-prywatne to swego rodzaju alternatywny mechanizm finansowania rozwoju lokalnego i regionalnego. Oznacza, najkrócej określając, ścisłą współpracę władz publicznych z sektorem prywatnym. Mianem partnerstwa publiczno-prywatnego należy określić także wszelkie formy zaangażowania pozagospodarczego środków prywatnych, bez powiększania zadłużenia publicznego w celu realizacji zadań podmiotów publicznych. Inne sformułowanie stanowi, że PPP, jako forma zarządzania oparta na prawach rynkowych jest formą współpracy podmiotów sprawujących władztwo publiczne z podmiotami prywatnymi.

Tak więc strona publiczna, sprawując władztwo administracyjne, ma istotny wpływ na możliwości i warunki prowadzenia działalności gospodarczej poprzez decydowanie o udzieleniu koncesji, zezwoleń, regulacji. W roli partnera prywatnego występują podmioty niewyposażone w żaden zakres władztwa publicznego, które – korzystając ze swobody podejmowania wszelkich działań nienaruszających prawo – mogą na mocy kontraktu podjąć się realizacji zadań powierzonych im przez partnera publicznego. PPP musi spełniać cztery warunki, którymi są: umowa, finansowanie, realizacja, eksploatacja.

Zasady podziału ryzyka, sprawy własności majątku trwałego i wysokość udziału wnoszonego przez strony oraz zasady eksploatacji powstałego majątku, gospodarowanie nim i świadczenie usług lub dostarczanie produktu – reguluje umowa.

Podstawową cechą PPP jest przynoszenie większych korzyści z punktu widzenia interesu publicznego niż przy innych sposobach wykonania danego przedsięwzięcia. Jest to zasada maksimum efektów przy danych nakładach, przejawiająca się w oszczędności wydatków ciążących na podmiocie publicznym, podniesieniu standardów jakościowych, poprawie parametrów technicznych oraz ograniczeniu uciążliwości dla otoczenia.

Prawidłowo skonstruowane PPP powinno zapewniać wzajemne uzupełnianie się stron w tych działaniach, w których działają najsprawniej. Toteż każdorazowe przystosowanie postanowień umowy, będącej podstawą współpracy w realizacji konkretnego zadania, musi skutkować oryginalnością poszczególnych przedsięwzięć.

Wyróżnić można cztery modele PPP:

- model niemiecki – zakłada łączenie funkcji właściciela i operatora infrastruktury komunalnej, przy czym właściciel infrastruktury i operator są zależni (kapitałowo i decyzyjnie) od jednostki samorządu terytorialnego, jako właściciela (pełna kontrola),
- model brytyjski – zakłada łączenie funkcji właściciela i operatora infrastruktury komunalnej, infrastruktura nie jest własnością jednostki samorządu terytorialnego, lecz partnerstwa prywatnego,
- model francuski – zakłada oddzielenie funkcji właściciela infrastruktury od jej operatora, infrastruktura jest własnością jednostki samorządu terytorialnego,
- model przemysłowy – opiera się na kontrakcie typu BOT (wybuduj – prowadź – przekaz), może być wykorzystany czysty model BOT lub model quasi-francuski.

Analizując elementy ryzyka ponoszonego przez obie strony, czy też inaczej: za jakie elementy przedsięwzięcia skłonny jest przyjąć odpowiedzialność partner prywatny, można wyróżnić następujące formy PPP (zob. tab. 1).

Buduj – bądź właścicielem – świadczyć usługi – przekaz (*Build – Own – Operate – Transfer: BOOT*). Partner prywatny projektuje i buduje wymaganą przez władze infrastrukturę, potem zarządza nią i utrzymuje stosownie do potrzeb, następnie własność infrastruktury przechodzi na rzecz władz lokalnych. Ta opcja współpracy może, ale nie musi, obejmować finansowanie infrastruktury przez partnera prywatnego.

Buduj – przekaz – świadczyć usługi (*Build – Transfer – Operate: BTO*). W tym wariantcie współpracy wszystkie aspekty świadczenia usług, poza własnością infrastruktury służącej temu zadaniu, mogą być powierzone sektorowi prywatnemu. Świadczenie usług i marketing są oparte na infrastrukturze stanowiącej własność publiczną i – podobnie jak bieżące utrzymanie owej infrastruktury – mogą być powierzone sektorowi prywatnemu lub właścicielowi infrastruktury technicznej, czyli podmiotowi publiczno-prawnemu.

Leasing infrastruktury (*Lease/Purchase*). Partner prywatny zajmuje się zaprojektowaniem, sfinansowaniem oraz przeprowadzeniem prac budowlanych zgodnych z zapotrzebowaniem (czy nawet zamówieniem) partnera publicznego, który następnie dzierżawi (czy też leasinguje) ową infrastrukturę; po zakończeniu współpracy (spłaceniu infrastruktury) przechodzi ona na własność partnera publicznego.

Inwestycje pod klucz (*Turnkey*). Partner publiczny zapewnia środki na sfinansowanie przedsięwzięcia, angażuje jednak partnera prywatnego do prac związanych z zaprojektowaniem, przeprowadzeniem prac konstrukcyjnych (budową) oraz eksploatacją – wybudowanej w ten sposób infrastruktury – przez okres przewidziany w umowie konstruującej współpracę.

Tabela 1. Formy partnerstwa publiczno-privatnego

	Na kim spoczywa zaprojektowanie inwestycji	Na kim spoczywa techniczna realizacja inwestycji	Kto zapewnia finansowanie	Własność infrastruktury	Kto jest operatorem, kto bezpośrednio świadczy usługę	Kto zajmuje się utrzymaniem, konserwacją, na kim spoczywa ciężar ponoszonych bieżących nakładów	Kto zajmuje się marketingiem usług
Buduj – bądź właścicielem- świadczyć usługę- przekaz	Sektor prywatny	Sektor prywatny	Sektor prywatny	Sektor prywatny, następnie publiczny	Sektor prywatny	Sektor prywatny	Sektor prywatny
Buduj – przekaz – świadczyć usługi	Sektor prywatny	Sektor prywatny	Sektor prywatny	Sektor publiczny	Sektor prywatny lub publiczny, zależnie od okoliczności i konkretnego przypadku	Sektor prywatny lub publiczny, zależnie od okoliczności i konkretnego przypadku	Sektor prywatny lub publiczny, zależnie od okoliczności i konkretnego przypadku
Leasing infrastruktury	Sektor prywatny	Sektor prywatny	Sektor prywatny, następnie publiczny	Sektor prywatny, następnie publiczny	Sektor prywatny, następnie publiczny	Sektor prywatny, następnie publiczny	Sektor prywatny, następnie publiczny
Inwestycje pod klucz	Sektor prywatny	Sektor prywatny	Sektor publiczny	Sektor publiczny	Sektor prywatny	Sektor prywatny lub publiczny	Sektor prywatny lub publiczny
Bieżące świadczenie usług	Sektor publiczny	Sektor publiczny	Sektor publiczny	Sektor publiczny	Sektor prywatny	Sektor prywatny lub publiczny	Sektor prywatny lub publiczny

Źródło : *Partnerstwo publiczno-privatne*, UKiE, Warszawa 2003, s. 24.

Bieżące świadczenie usług/eksploatacja i utrzymanie (*operations and Maintenance*). Na podstawie stosownego kontraktu władza (częściej lokalna) powierza partnerowi prywatnemu bieżące utrzymanie i zarządzanie świadczeniem usług dostarczanych przy wykorzystaniu infrastruktury stanowiącej własność publiczną.

3. Aspekt prawno-gospodarczy partnerstwa publiczno-prywatnego w kontekście działalności państwowych jednostek budżetowych

Władze publiczne na co dzień współpracują z sektorem prywatnym. Każdego dnia dokonywane są zakupy lub zamawiane usługi służące wywiązywaniu się przez władze z ich zadań. Współpraca ta ma charakter jednorazowy, polegający na wykonaniu zobowiązania, i nie przyjmuje form długoterminowej współpracy. W przypadku kontraktów PPP współpraca ta może się rozłożyć nawet na kilkanaście lat.

Najistotniejszą kwestią jest tutaj wspomniany podział ryzyka. Partner prywatny – przedsiębiorca – zawsze będzie oczekiwał proporcjonalnej gratyfikacji ponoszonego ryzyka. Im większa będzie jego odpowiedzialność i zaangażowanie w dane przedsięwzięcie, tym wyższego wynagrodzenia będzie oczekiwał od strony publicznej. W ramach tradycyjnego modelu finansowania i realizacji zadań publicznych ryzyko związane z tą działalnością ponoszone jest przez sektor publiczny. Współpraca z partnerem prywatnym pozwala na przekazanie mu niektórych elementów ryzyka realizowanego przedsięwzięcia, dzięki czemu w ramach PPP partner publiczny nie jest obciążony całkowitym ryzykiem.

Do najczęściej występujących zagrożeń zaliczyć należy:

- niebezpieczeństwo przekroczenia zaplanowanych kosztów inwestycji,
- niemożność dostarczania świadczonych usług w sposób, do jakiego partnerzy zobowiązali się wobec beneficjentów,
- niesprostanie wymogom prawnym związanym np. z pozwoleniem wymaganym przez prawo budowlane, przepisami ochrony środowiska, bezpieczeństwa pożarowego, kwestiami własnościowymi i podatkowymi,
- ryzyko sprowadzające się do ewentualności, że przychody z realizowanego przedsięwzięcia nie zapewnią zwrotu poniesionych nakładów lub dostatecznego zysku.

Powyższa formuła nabiera specyfiki szczególnie w tych obszarach, w których możliwości jej zastosowania muszą być poprzedzone dogłębną analizą, głównie w zakresie infrastruktury „twardej”, i rozpoznaniem rynku w zakresie zagospodarowania obiektów i majątku, np. Skarbu Państwa. Wyniki takich analiz

pozwalają zastosować przyjęte rozwiązania. W szczególności kierunek ten wydaje się słuszny po wprowadzeniu zmian w ustawie o finansach publicznych (ustawa wprowadzająca i ustawa o finansach publicznych z sierpnia 2009 r.). Tak więc w obrębie działania, np. państwowych jednostek budżetowych, można znaleźć pewne pola umożliwiające wykorzystanie takiej formuły. Najbardziej podatna jest sfera wsparcia logistycznego, jako najbliższa komercyjnym działaniom wybranych form organizacyjno-prawnych sektora finansów publicznych.

Do chwili zmiany ustawy o finansach publicznych, w państwowych jednostkach budżetowych działalność prowadziły gospodarstwa pomocnicze, gdzie m.in. podmioty te jednoznacznie (na bazie umowy-użyczenia) administrowały i zarządzały całymi obiektami. Prowadziły m.in. działalność gospodarczą obejmującą gastronomię, hotelarstwo, udostępniały do celów służbowych znajdujące się w obiekcie sale kinowo-widowiskowe itp. Gospodarstwa te ponosiły także koszty utrzymania obiektu. Likwidacja takiej formy gospodarowania wymusiła wręcz konieczność zagospodarowania i utrzymania obiektów w ramach posiadanych środków budżetowych. Jest to znacząco istotne, bowiem dekapitalizacja swego rodzaju zaplecza uniemożliwiła wykorzystanie różnego rodzaju pomieszczeń, chociażby ze względu na fakt, że nie spełniają one warunków w zakresie ochrony przeciwpożarowej (brak niepalnego wyposażenia, ograniczenia w wyznaczaniu dróg ewakuacji, niedopowiadające wymogom instalacje: elektryczna i wentylacyjna).

Analiza rynku wykazuje, że np. korzystaniem z sal widowiskowych są zainteresowane w dużych ośrodkach aglomeracyjnych m.in. teatry oraz szkoły wyższe. Taka sytuacja otwiera możliwość wspólnego przygotowania i wykorzystania posiadanego zaplecza. Wykorzystanie w tym wypadku partnerstwa publiczno-prywatnego stworzyłoby szanse modernizacji obiektów oraz znalezienie administratora i zarządcy, przy minimalizacji kosztów własnych. Znaczące jest, że w takim przypadku zainteresowane podmioty mogą być beneficjentami dotacji ze środków unijnych, przeznaczonych na zadania z zakresu kultury i edukacji. Źródła te, z racji ich natury, nie są dostępne dla podmiotów administracji państwowej. Tak więc modernizacja obiektów mogłaby obejmować sale widowiskowe wraz z zapleczem dla partnera, czyli podmiotu prywatnego (docelowo teatru szkoły wyższej lub obydwu naraz - na podstawie umowy trójstronnej). Ze względu na inwestycyjny charakter działań, przy uwzględnieniu dłuższego okresu zwrotu nakładów w sferze kultury i szkolnictwa wyższego, należałoby ustalić ich czas na 5-8 lat. Dodatkowym wymogiem przy wykorzystaniu środków unijnych jest zachowanie i prowadzenie dotowanego programu przez okres minimum 5 lat. Rzeczywisty czas umowy uzależniony byłby od precyzyjnego określenia kosztów modernizacji. Ze względu na ich specjalistyczny charakter wymagają one odrębnej wyceny, którą zlecić winny zainteresowane podmioty. Wykorzystanie np. środków unijnych ograniczałoby inwestycyjne nakłady stron,

co miałyby walor zabezpieczający przed wygórowanymi roszczeniami w przypadku zakończenia umowy po wyczerpaniu formuły. W takim przypadku udział jednostek sektora publicznego w przedsięwzięciu ograniczyłby się do wniesienia „aportu” w postaci obiektu, bez zmiany jego statusu własnościowego, oraz jego podnoszenia w trakcie trwania umowy partnerskiej: proporcjonalnej do użytkowanej powierzchni, części kosztów eksploatacji i utrzymania obiektu.

Korzyści danej jednostki sektora publicznego – z zastosowania proponowanego rozwiązania – wiązałyby się z podniesieniem wartości majątku Skarbu Państwa, zdecydowaną poprawą funkcjonalności obiektu, poprawą pracy komórek organizacyjnych, zmniejszeniem kosztów utrzymania obiektów w zakresie wydatków rzeczowych i osobowych.

Do zastosowania formuły PPP w działalności państwowych jednostek budżetowych kwalifikują się także inne zadania, które mogłyby się stać przedmiotem rozważań w tym zakresie, posiadające znaczące prawdopodobieństwo realizacji. Widoczne to jest m.in. w potrzebie budowy nowych siedzib lub remontu istniejących obiektów, pełniących różne funkcje i służących do realizacji ustawowych zadań. Należy tutaj podkreślić fakt rosnącego długu publicznego, który nie stanowi dobrej prognozy na przyszłość, ponieważ – zdaniem większości analityków – nie należy się spodziewać istotnego wzrostu wydatków przeznaczonych na rzecz jednostek sektora finansów publicznych. Do obiektów tych zaliczyć można m.in. hale sportowe, parkingi, budynki z innym funkcjami gospodarczymi, które w minionych latach funkcjonowały w ramach działalności państwowych jednostek budżetowych.

Warto podkreślić, że w praktyce chodziłoby o wpisanie się w jeden z klasycznych modeli PPP, czyli kontrakty dotyczące zarządzania i obsługi infrastruktury. Podział ryzyka pomiędzy obydwoma stronami przedsięwzięcia sprowadziłby się wówczas do ryzyka związanego z budową, dostępnością, popytem, przygotowaniem przedsięwzięcia makroekonomicznego i regulacyjnego, przychodami przedsięwzięcia, rozstrzygnięciem sporów, stanem środowiska naturalnego, lokalizacją, wartością składników majątkowych, akceptacją społeczną.

W przypadku tzw. inwestycji twardych należy liczyć na to, że podmiot publiczny przyjąłby na siebie obowiązki związane z przygotowaniem dokumentacji projektowej przedsięwzięcia i pozyskaniem niezbędnych decyzji administracyjnych. Musiałby ponadto uczestniczyć w finansowaniu przedsięwzięcia poprzez wniesienie nieruchomości. Prywatny partner podjąłby się natomiast wykonania zadań w zakresie budowy i wyposażenia. W aspekcie finansowym jego zaangażowanie dotyczyłoby zarówno etapu budowy, wyposażenia, jak i eksploatacji. Niewątpliwie z punktu widzenia całych inwestycji ważne byłoby optymalne rozdzielanie zadań pomiędzy dwoma stronami.

Należy zaznaczyć, że założenia co do sposobu realizacji inwestycji oraz źródeł jej finansowania pozwalają uznać, że przedsięwzięcie, w zależności od osta-

tecznego podziału zadań pomiędzy stronami, może zostać wykonane zarówno na podstawie ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, jak i ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane.

Wstępna analiza zagadnienia wydaje się wskazywać na możliwość zastosowania pewnych rozwiązań PPP jako alternatywnej formy finansowania zadań nie tylko jednostek samorządu terytorialnego, ale i państwowych jednostek budżetowych. Szczególnie atrakcyjne mogą się one okazać w przypadku konieczności eksploatacji obiektów pomocniczych i ograniczenia kosztów ponoszonych przez budżet w dłuższej perspektywie czasowej, przy jednoczesnym zapewnieniu realizowania zadań własnych.

Wskazane przedsięwzięcia wymagają przeprowadzenia pogłębionej analizy w zakresie możliwości zastosowania przepisów ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym. W tym celu niezbędne się staje przeprowadzenie wstępnych konsultacji z podmiotami zajmującymi się doradztwem i prowadzeniem działań wspierających PPP. Warto też pamiętać o tym, że w wielu przypadkach nie istnieje konieczność zabezpieczenia kredytu finansującego przedsięwzięcie w postaci hipoteki na nieruchomości wniesionej przez podmiot publiczny.

4. Podsumowanie

Pogłębianie wiedzy w zakresie możliwości zastosowania formuły partnerstwa publiczno-prywatnego, w szczególności w działalności niektórych form organizacyjno-prawnych sektora finansów publicznych, wymaga przeprowadzenia profesjonalnych badań i analiz oraz znalezienia dedykowanych rozwiązań możliwych do zastosowania w obszarze ich działań. Konieczne staje się jednak zaangażowanie własnych środków finansowych. Należy szacować, że kompleksowe opracowanie i wdrożenie procedury wiodącej do skutecznego zawarcia umowy partnerskiej wymaga wyasygnowania środków niejednokrotnie dość znacznej wysokości. W obrębie działania państwowych jednostek budżetowych najbardziej kosztowna jest sfera wsparcia i logistycznego zabezpieczenia, jako najbliższa komercyjnym działaniom jednostek pozaresortowych, i jako taka wzbudzająca zainteresowanie podmiotów zewnętrznych. Wydaje się, że istotnym elementem w trakcie trwania umowy może być zagwarantowana możliwość komercyjnego korzystania z mienia powierzonego partnerowi prywatnemu, co winno zapewnić mechanizm minimalizacji kosztów realizacji zadań własnych takiej jednostki w dłuższym okresie.

Literatura

- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Finanse samorządowe*, WN PWN, Warszawa 2006.
- Łuczyszyn A., *Elementy wybrane finansów*, WSZiF we Wrocławiu, Wrocław 2011.
- Rynio D., *Podstawy prawno-ekonomiczne partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2010, nr 31.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz.U. z 2010 r., nr 113, poz. 759 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. nr 19, poz. 100 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, Dz.U. nr 19, poz. 101.
- Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003.



Anna Mempel-Śnieżyk

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Wpływ instytucji wsparcia na rozwój powiązań sieciowych i innowacyjności przedsiębiorstw w województwie dolnośląskim

Streszczenie. *W artykule podjęto rozważania dotyczące wpływu instytucji otoczenia biznesu na rozwój powiązań sieciowych, a tym samym współpracy i innowacyjności przedsiębiorstw w województwie dolnośląskim. W pierwszej części zdefiniowano instytucje wsparcia, ich cel i zakres działania i przedstawiono istniejące w województwie dolnośląskim. W drugiej części artykułu skoncentrowano się na rzeczywistym wpływie działań i projektów, realizowanych przez instytucje wsparcia i władze regionu, na tworzenie powiązań sieciowych pomiędzy podmiotami gospodarczymi.*

Słowa kluczowe: *instytucje otoczenia biznesu (parki technologiczne, inkubatory przedsiębiorczości), innowacyjność przedsiębiorstw, sieci powiązań*

1. Wprowadzenie

Sferę otoczenia biznesu wskazuje się jako istotny czynnik przyczyniający się do rozwoju regionu pod względem jego konkurencyjności i innowacyjności. Sfera otoczenia biznesu obejmuje zespół instytucji i organizacji, których zadaniem jest inicjowanie i sterowanie rozwojem regionu, wraz z występującymi między tymi instytucjami powiązaniami wewnętrznymi i zewnętrznymi. Efekt synergii – wynikający ze współpracy podmiotów – ma się przełożyć na wzmocnienie i przyspieszenie rozwoju gospodarczego regionu, który się dokona poprzez

wzrost odnotowany przez poszczególne przedsiębiorstwa regionu¹. Sprawność funkcjonowania i efekty osiągane przez poszczególne podmioty gospodarujące zależą nie tylko od konkurencji i zdolności wygrywania rywalizacji, ale także od współdziałania i współpracy². Problematyka powiązań sieciowych nabiera znaczenia szczególnie w związku z zachodzącymi zmianami społeczno-gospodarczymi w zakresie wdrażania innowacji czy zmieniających się potrzeb klientów, dlatego firmy chcąc być czynnymi uczestnikami rynku, są zmuszone do poszukiwania nowych rozwiązań w formie współpracy z innymi podmiotami³. Mikro czy małe przedsiębiorstwa działające w jednej branży częściej jednak decydują się na konkurowanie aniżeli podjęcie współpracy z rywalem, co nie jest zgodne z koncepcjami rozwoju, które wspierają tworzenie i funkcjonowanie powiązań sieciowych i które są popularne w Europie od wielu lat, poza tym mieszczą się w nurcie nowego paradygmatu rozwoju lokalnego.

W związku z tym celowe wydaje się podjęcie rozważań dotyczących wpływu instytucji wsparcia regionu na rozwój powiązań sieciowych, a tym samym współpracy i innowacyjności przedsiębiorstw.

2. Instytucje otoczenia biznesu

Wśród instytucji wsparcia, które wpływają na rozwój przedsiębiorczości na danym terenie wymienia się⁴:

- agencje rozwoju lokalnego i regionalnego,
- ośrodki szkoleniowo-doradcze,
- organizacje reprezentujące przedsiębiorców,
- centra transferu technologii
- instytucje i ośrodki badawczo-rozwojowe,
- fundusze pożyczkowe i doradcze,
- inkubatory technologiczne i przedsiębiorczości,
- parki technologiczne.

Wśród instytucji wspierających można wyróżnić instytucje promocyjno-szkoleniowo-doradcze, do których zalicza się: szkoły zarządzania i biznesu,

¹ A. Stępniewski, *Potencjał instytucji otoczenia biznesu – niwelowanie niedoskonałości rynku innowacji* [materiały z konferencji „Regionalna strategia innowacji” oraz „V regionalne forum innowacji”], Lublin 29.05.2008, www.ris.lubelskie.pollub.pl [dostęp: 15.07.2009].

² M. Adamowicz, *Sieci współpracy, grona i terytorialne systemy produkcyjne jako koncepcja rozwoju obszarów wiejskich*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. IX, z. 2, Poznań 2007, s. 15.

³ M. Ratajczak-Mrozek, *Podejście sieciowe do internacjonalizacji przedsiębiorstw*, „Marketing i Rynek” 2009, nr 3, s. 18-20.

⁴ W. Burdecka, *Instytucje otoczenia biznesu*, PARP, Warszawa 2004, s. 5-6.

ośrodki informacji gospodarczej, firmy konsultingowe, instytucje promocyjno-handlowe (targi, wystawy, giełdy), izby i stowarzyszenia gospodarcze, inkubatory przedsiębiorczości i centra wspierania biznesu, agencje i fundacje rozwoju regionalnego i lokalnego⁵. Problematyka kompleksowego oddziaływania instytucji wspierających przedsiębiorczość jest zagadnieniem obszernie traktowanym przez literaturę przedmiotu. W celu usystematyzowania wiedzy dotyczącej działalności omawianych instytucji można wskazać na zakres i zasięg ich działalności. Wśród instytucji wspierana wymienia się inkubatory przedsiębiorczości, które są zorganizowanymi kompleksami gospodarczymi, obejmującymi dużą grupę wyodrębnionych ośrodków⁶. Działają one na rzecz przedsiębiorstw mikro i małych, łącząc oferty lokalowe z ofertą usług wspierających. Są ukierunkowane na wspomaganie rozwoju nowo powstałych firm oraz optymalizację warunków do transferu i komercjalizacji technologii poprzez dostarczanie powierzchni lokalowej na działalność gospodarczą, doradztwo ekonomiczne, finansowe, prawne, patentowe, organizacyjne i technologiczne, pomoc w pozyskiwaniu środków finansowych, tworzenie klimatu do podejmowania działalności gospodarczej i realizacji przedsięwzięć innowacyjnych, nawiązywanie kontaktów z instytucjami naukowymi itd. Natomiast Centra transferu technologii, tj. parki przemysłowe czy technologiczne są kompleksami gospodarczymi, których działalność skupia się wokół polityki wspierania rozwoju firm innowacyjnych oraz optymalizacji warunków do transferu technologii z instytucji naukowych do praktyki gospodarczej. Wspierają ogólnie rozumiany rozwój przedsiębiorczości, organizują ponadto promocję i szkolenia dla małych i średnich firm. Działają w skali ponadregionalnej i ogólnopolskiej. Mogą łączyć na jednym terenie: instytucje naukowo-badawcze – oferujące nowe rozwiązania technologiczne; innowacyjne firmy – poszukujące nowych szans rozwoju, bogatych ofert usług w zakresie finansowania, doradztwa, szkoleń; finansowe instytucje wysokiego ryzyka (*venture capital*); wysoką jakość infrastruktury technicznej i inne walory otoczenia. Centra wspierania przedsiębiorczości, ośrodki szkoleniowo-doradcze, takie jak ośrodki wspierania przedsiębiorczości, kluby biznesu, punkty konsultacyjno-doradcze, to z kolei nienastawione na zysk jednostki doradcze, informacyjne i szkoleniowe pracujące na rzecz rozwoju przedsiębiorczości i samozatrudnienia oraz poprawy konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw. Cele ich działalności są integralnie związane z potrzebami i wymaganiami lokalnych rynków pracy i nowych technologii, a w szczególności obejmują: wspieranie i po-

⁵ Z. Szymła, *Rola agencji rozwoju regionu krakowskiego we wspieraniu rozwoju gospodarczego regionu*, w: *Przedsiębiorczość a lokalny i regionalny rozwój gospodarczy*, red. J. Targalski, Wyd. AE w Krakowie, Kraków 1999, s. 237.

⁶ Zob. szerzej B. Filipiak, J. Ruszała, *Instytucje otoczenia biznesu. Rozwój, wsparcie, instrumenty*, Difin, Warszawa 2009.

Tabela 1. Instytucje wspierania lokalnej przedsiębiorczości oraz ich cele

Instytucje	Cele			
	zakładanie nowych firm	przyciąganie kapitału z zewnątrz	wspieranie rozwoju istniejących firm	rozwój innowacji i przedsiębiorczości
Agencje rozwoju lokalnego	✓	✓	✓	✓
Ośrodki doradczo-szkoleniowe	✓		✓	
Fundusze doręczeniowo-kredytowe	✓		✓	
COI, ośrodki jednej wizyty	✓	✓	✓	
Centra wspierania biznesu	✓		✓	✓
Inkubatory przedsiębiorczości	✓			✓
Parki technologiczne	✓	✓	✓	
Strefy przemysłowe	✓	✓	✓	

Źródło: E.J. Blakely, *Planning Local Economic Development. Theory and Practice*, Thousand Oaks, London – New Dehli 1994, s. 180.

pularyzowanie idei przedsiębiorczości i samozatrudnienia, aktywną współpracę z lokalną i rządową administracją oraz innymi organizacjami (prywatnymi, pozarządowymi itp.), pomoc w sytuacjach wynikających z doraźnych potrzeb gospodarczych i społecznych. Do tej grupy zaliczyć również można organizacje reprezentujące przedsiębiorców, takie jak cechy rzemieślnicze, izby gospodarcze, stowarzyszenia branżowe, które zrzeszają przedsiębiorców w celu wzmocnienia konkurencyjności określonych segmentów rynku. W tej grupie są też fundusze pożyczkowe, które również działają jako nienastawione na zysk jednostki parabankowe, wspomagające lokalny rozwój społeczno-ekonomiczny. Przede wszystkim zajmują się udzielaniem i monitorowaniem pożyczek oraz doradztwem finansowym dla samozatrudnionych, mikro i małych firm. Mogą również świadczyć pomoc finansową w formie grantów dla rozpoczynających działalność gospodarczą. Cele działalności są integralnie związane z potrzebami i wymaganiami lokalnych rynków pracy i nowych technologii oraz strategią rozwoju lokalnego. Oferta tego typu funduszy pozwala przełamać dyskryminację finansową nowo powstałych firm, sfinansować etap przygotowania i rozruchu nowego przedsięwzięcia gospodarczego, kiedy banki i fundusze ryzyka obawiają się zaangażować własne środki finansowe. Często powstają z inicjatywy władz lokalnych. Obok funduszy pożyczkowych wymienia się fundusze poręczeń kredytowych – są to instytucje, które w swojej pracy skupiają się głównie na poręczaniu i monitoringu poręczonych kredytów i pożyczek (poręczają od 50% do 80% kwoty kredytu), pomocy w przygotowaniu wniosków kredytowych, upowszechnianiu wiedzy na temat pozyskiwania środków finan-

sowych z Unii Europejskiej (UE)⁷. Ukierunkowują działania na firmy małe i mikro, działając regionalnie i lokalnie, współpracują także z samorządami terytorialnymi⁸.

Uzupełnieniem przedstawionego zakresu i zasięgu działania instytucji wsparcia będzie przedstawienie celów, jakie one sobie stawiają, według ujęcia Edwarda Jamesa Blakely'ego (zob. tab. 1).

3. Funkcjonowanie instytucji wsparcia w województwie dolnośląskim

Na Dolnym Śląsku istnieje ponad sto instytucji wsparcia, które się stają ważnym elementem otoczenia biznesu i z których połowa prowadzi aktywną działalność w zakresie wspierania przedsiębiorczości, transferu technologii i rozwoju lokalnego. Raport, opracowany przez Krzysztofa Matusiaka, będący rezultatem niekomercyjnych badań instytucji otoczenia biznesu w województwie dolnośląskim, pokazuje, w jaki sposób instytucje otoczenia biznesu wspierają przedsiębiorczość i procesy innowacyjne. Okazuje się, że stosują one wiele form, a wśród nich takie, jak doradztwo, szkolenia w ośrodkach szkoleniowo-doradczych, udzielanie pomocy w transferze i komercjalizacji nowych technologii w ramach centrów transferu technologii, udzielanie pomocy finansowej w formie parabanekowych funduszy pożyczkowych i doręczeniowych dla podejmujących działalność gospodarczą czy nowo powstających firm, udzielanie pomocy technicznej i lokalowej dla nowo powstałych przedsiębiorstw w pierwszym okresie działania w inkubatorach przedsiębiorczości i centrach technologicznych, kreowanie skupiska przedsiębiorstw poprzez łączenie na określonym terytorium usług biznesowych i różnych form pomocy firmom w ramach parków technologicznych, stref biznesu, parków przemysłowych, które szczegółowo zostały wymienione w dalszej części opracowania⁹.

⁷ A. Mempel-Śnieżyk, *Terytorialne systemy produkcji jako podstawa rozwoju lokalnego na przykładzie Dolnego Śląska* [praca doktorska], Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wydział Nauk Ekonomicznych, Wrocław 2009 [wydruk komputerowy].

⁸ M. Kogut-Jaworska, *Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego* [praca doktorska], Uniwersytet Szczeciński, Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług, Szczecin 2008 [wydruk komputerowy].

⁹ K.B. Matusiak, *Raport z badań niekomercyjnych instytucji otoczenia biznesu w województwie dolnośląskim*, Wrocław 2004 [materiał niepublikowany], s. 2-3, www.bwdsi.dolnyslask.pl, s. 4 [dostęp: 12.05.2009].

Wśród instytucji wspierania przedsiębiorczości i innowacyjności na Dolnym Śląsku, znajdują się¹⁰:

- Wrocławskie Centrum Transferu Technologii, Wrocławski Park Technologiczny, Wrocławskie Centrum Badań EIT+ ,
- Dolnośląska Fundacja na rzecz Rozwoju Zaawansowanych Technologii,
- Dolnośląskie Centrum Zaawansowanych Technologii,
- ChemiPark Technologiczny w Brzegu Dolnym,
- Park Przemysłowy Bukowice,
- Legnicki Park Technologiczny,
- Wrocławski Park Przemysłowy,
- Dolnośląski Park Technologiczny,
- Dolnośląskie Centrum Studiów Regionalnych,
- Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego,
- Dolnośląska Izba Gospodarcza,
- Zachodnia Izba Gospodarcza,
- Karkonoska Agencja Rozwoju Regionalnego,
- Dolnośląska Agencja Rozwoju Regionalnego,
- Agencja Rozwoju Regionalnego ARLEG SA w Legnicy,
- Agencja Rozwoju Regionalnego AGROREG w Nowej Rudzie,
- Noworudzki Park Przemysłowy – Dolnośląska Organizacja Turystyczna,
- Agencja Rozwoju Aglomeracji Wrocławskiej,
- Sudeckie Stowarzyszenie Inicjatyw Gospodarczych,
- Polsko-Niemiecka Izba Przemysłowo-Handlowa – Biuro Regionalne we Wrocławiu,
- Dolnośląska Izba Rzemieślnicza we Wrocławiu,
- Wrocławska Izba Gospodarcza,
- Brytyjsko-Polska Izba Handlowa,
- Stowarzyszenie Rozwoju Przedsiębiorczości,
- Stowarzyszenie na rzecz Promocji Dolnego Śląska,
- Wrocławski Medyczny Park Naukowo-Technologiczny Sp. z o.o.,
- Dolnośląski Fundusz Gospodarczy Sp. z o.o.,
- Fundusz Mikro Sp. z o.o. Oddział we Wrocławiu,
- Dolnośląski Regionalny Fundusz Pożyczkowy (AGROREG Nowa Ruda) Oddział Terenowy Stowarzyszenia „Wolna Przedsiębiorczość” – Centrum Wspierania Biznesu,

¹⁰ Opracowanie własne na podstawie na podstawie *Przewodnik wrocławskiego przedsiębiorcy* – www.wroclaw.pl, www.ssig.pl, www.karr.pl, www.darr.pl, www.arleg.ue, www.npp.agroreg.com.pl, www.dot.org.pl, www.araw.pl, www.wctt.pl, www.technologpark.pl, www.dcz.t.wroc.pl, www.wpp.wroc.pl, www.dcsr.wroc.pl, www.warr.pl, www.dig.wroc.pl, www.zig.pl [dostęp: 12.05.2009 r.].

- Fundusz Regionu Wałbrzyskiego,
- Punkt Informacyjny Funduszy Europejskich – Departament RPO Dolnośląskiego Urzędu Marszałkowskiego,
- Dolnośląska Instytucja Pośrednicząca,
- Subregionalny Fundusz Pożyczkowy „Dolny Śląsk” – przy Dolnośląskiej Izbie Gospodarczej,
- Biuro Regionalne Polskiej Fundacji Przedsiębiorczości,
- Zespół Pomocy Publicznej – Urząd Miejski Wrocławia,
- Akademicki Inkubator Przedsiębiorczości Uniwersytetu Ekonomicznego, Fundacja MANUS Politechniki Wrocławskiej i Uniwersytetu Przyrodniczego, Wrocławski Medyczny Park Naukowo-Technologiczny Sp. z o.o.,
- Dolnośląski Akademicki Inkubator Przedsiębiorczości,
- Wrocławski Park Technologiczny SA, Akademicki Inkubator Przedsiębiorczości – przy Wyższej Szkole Bankowej,
- Wrocławski Medyczny Park Naukowo-Technologiczny Sp. z o.o., Medyczne Centrum Transferu Technologii – Akademicki Inkubator Przedsiębiorczości,
- Ośrodek Informacji Patentowej, Ośrodek Innowacji, Wrocławska Rada Federacji Stowarzyszeń Naukowo-Technicznych NOT,
- Ośrodek Informacji Patentowej, Ośrodek Informacji Naukowej, Bibliograficznej i Patentowej, Biblioteka Główna, Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych we Wrocławiu,
- Ośrodek Transferu Wiedzy i Technologii Uniwersytetu Wrocławskiego,
- Ośrodek Informacji Patentowej – Politechnika Wroclawska.

W celu rozwoju sieci powiązań i innowacyjności przedsiębiorstw w regionie, istotne są nie tylko same instytucje wspierające, ale i podejmowane inicjatywy, realizowane projekty. I w tym przypadku region prezentuje się pozytywnie. Wśród projektów dotyczących tworzenia powiązań sieciowych ważną rolę odegrał realizowany w latach 2005-2007 projekt pilotażowy ISKRA (Internetowy System Kreowania Aktywności w Innowacji Dolnego Śląska), którego koordynatorem było Dolnośląskie Centrum Euro Info, afiliowane przy Dolnośląskiej Agencji Rozwoju Regionalnego SA, a partnerem Politechnika Wroclawska – Wrocławskie Centrum Transferu Technologii. Realizacja projektu polegała na utworzeniu portalu internetowego, który jako kanał informacyjny miał za zadanie integrować podmioty z Dolnego Śląska, takie jak dolnośląskie przedsiębiorstwa, instytucje naukowe i badawcze, firmy oraz inne organizacje obsługujące przedsiębiorstwa. Projekt umożliwił zainteresowanym dostęp do interaktywnej i wirtualnej informacji oraz nawiązywanie kontaktów z innymi przedsiębiorcami i jednostkami naukowo-badawczymi w ramach giełd współpracy i specjalistycznych rozmów na temat innowacji, transferu technologii i wdrażania *Dolnośląskiej strategii innowacji* (także podczas czatów internetowych) oraz pozyskanie indywidualnych,

nieodpłatnych eksperckich usług doradczych¹¹. Realizacja projektu, który stanowił fazę pilotażową do zbudowania szerszego regionalnego systemu upowszechniania informacji, kompatybilnego z innymi inicjatywami podejmowanymi na Dolnym Śląsku, ukazała skalę występującego w regionie problemu odnośnie do współpracy z dolnośląskimi przedsiębiorcami i jednostkami badawczo-rozwojowymi¹². Kontynuacją ISKR-y jest obecnie realizowany – w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 – projekt systemowy RAPID (Regionalna InterAktywna Platforma Innowacji dla Dolnego Śląska).

Dla podmiotów Dolnego Śląska ważna jest także budowa i rozwój systemu komunikacji i wymiany, w tym zbieranie danych i tworzenie ich baz, przede wszystkim w zakresie działań edukacyjnych i innych przedsięwzięć wspierających rozwój innowacji, upowszechnianie znaczenia powiązań sieciowych. Na przykład projekt „Rozwój regionalnego systemu innowacji” służył rozwijaniu sieci współpracy w regionie z dostawcami innowacji i technologii – uczelniami wyższymi i instytutami badawczymi a przedsiębiorstwami. Realizacja projektu polegała na utworzeniu sieci ośrodków transferu wiedzy i technologii (OTWT), służących jak najlepszemu dopasowywaniu usług do wymagań przedsiębiorców i podnoszeniu efektywności przepływu wiedzy i technologii z uczelni do firm. Dzięki uczestnictwu w tym projekcie przedsiębiorstwa z sektora MSP miały ułatwiony dostęp do wyników prac badawczo-rozwojowych, mogły korzystać ze specjalistycznego wyposażenia będącego w dyspozycji instytucji B+R, brały udział w indywidualnych konsultacjach obejmujących różnego rodzaju doradztwo, uczestniczyły w konferencjach poświęconych transferowi technologii, innowacyjności, prawu własności intelektualnej i przemysłowej, finansowaniu technologii, poszukiwaniu partnera handlowego, działaniom informacyjnym i wspierającym na rzecz klienta z sektora MSP, audytom technologicznym, opiniom o technologii, których często wymagają instytucje finansujące inwestycje i zakup technologii w ramach programów dotacyjnych SPO-WKP dla MSP¹³.

Mimo że prezentowane informacje wskazują na rozbudowany sektor instytucji wspierania na Dolnym Śląsku, który tworzy ramy osiągnięcia pozytywnych efektów ze współdziałania, to należy pamiętać, że podejmowane inicjatywy nie mogą być jednorazowe, a zbudowanie trwałej współpracy przedsiębiorców z innymi firmami, instytucjami wsparcia i jednostkami sektora samorządowego jest zadaniem trudnym i czasochłonnym, wiąże się z oddziaływaniem na postawy społeczne i mentalność polskich przedsiębiorców, wymaga wypracowania do-

¹¹ www.dolnyslask-innowacje.pl [dostęp: 30.08.2011].

¹² Z. Dynak, *Możliwości wsparcia regionalnych bloków kompetencji na Dolnym Śląsku*, w: *Wspieranie rozwoju klastrów w Polsce i za granicą – doświadczenia i wyzwania*, red. M. Dzierżanowski, S. Szultka, WIBnGR, Gdańsk 2008, s. 16-19.

¹³ www.rrsi.wroc.pl [dostęp: 8.08.2011].

brych wzorców, stworzenia klimatu promującego aktywność i innowacyjność. Takie działania mogą w przyszłości zachęcić przedsiębiorców do podejmowania szerokiej współpracy i wpływać pozytywnie na ich decyzje co do uczestnictwa w projektach mających na celu wspieranie innowacyjności i wskazywanie korzyści z tego tytułu.

4. Podsumowanie

Rozważania poświęcone funkcjonowaniu instytucji wspierania w regionie wskazują zróżnicowanie pod względem ich aktywności. Widoczne są pozytywne tendencje zarówno wśród przedsiębiorstw, jak i instytucji wspierających¹⁴. Jak wynika z raportu *Dolny Śląsk regionem wiedzy i innowacji*, „sieć funkcjonujących na Dolnym Śląsku instytucji świadczących usługi na rzecz wspierania powiązań między gospodarką i nauką oraz rozwoju przedsiębiorczości jest dobrze rozbudowana”¹⁵. Działalność instytucji wsparcia wydaje się nieodzowna w upowszechnianiu korzyści wynikających ze współpracy poszczególnych podmiotów. Należy więc podejmować działania na rzecz umacniania istniejących powiązań, których efektem będzie współpraca przedsiębiorstw. Rozwój instytucji wspierających przedsiębiorczość i ich lepsza współpraca z samorządem województwa mogą mieć istotne znaczenie dla rozwoju regionu. Niewątpliwie należy zwiększać wiedzę przedsiębiorców na temat zakresu zadań wykonywanych przez instytucje sfery okołobiznesowej, możliwości współpracy z instytucjami otoczenia biznesu i korzyści wynikających z takiej współpracy. Niezbędne jest także zwiększenie przepływu informacji o podejmowanych inicjatywach przez wszystkich wskazanych uczestników.

Literatura

- Adamowicz M., *Sieci współpracy, grona i terytorialne systemy produkcyjne jako koncepcja rozwoju obszarów wiejskich*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. IX, z. 2, Poznań 2007.
- Burdecka W., *Instytucje otoczenia biznesu*, PARP, Warszawa 2004.
- Dolny Śląsk regionem wiedzy i innowacji*, red. M. Zawicki, Ernst & Young, Wrocław 2008.

¹⁴ *Regionalny program operacyjny dla województwa dolnośląskiego na lata 2007-2013* [wersja przekazana do akceptacji Komisji Europejskiej po zakończeniu negocjacji 21.08.2007], s. 9, www.old.rpo.dolnyślask.pl [dostęp: 12.05.2009].

¹⁵ *Dolny Śląsk regionem wiedzy i innowacji*, red. M. Zawicki, Ernst & Young, Wrocław 2008, s. 18.

- Dynak Z., *Możliwości wsparcia regionalnych bloków kompetencji na Dolnym Śląsku*, w: *Wspieranie rozwoju klastrów w Polsce i za granicą – doświadczenia i wyzwania*, red. M. Dzierżanowski, S. Szultka, IBnGR, Gdańsk 2008.
- Filipiak B., Ruszała J., *Instytucje otoczenia biznesu. Rozwój, wsparcie, instrumenty*, Difin, Warszawa 2009.
- Kogut-Jaworska M., *Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego* [praca doktorska], Uniwersytet Szczeciński, Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług, Szczecin 2008 [wydruk komputerowy].
- Matusiak K.B., *Raport z badań niekomercyjnych instytucji otoczenia biznesu w województwie dolnośląskim*, www.bwdsi.dolnyslask.pl [materiał niepublikowany], Wrocław 2004, s. 2-3, www.bwdsi.dolnyslask.pl, s. 4 [dostęp: 12.05.2009].
- Mempel-Śnieżyk A., *Terytorialne systemy produkcji jako podstawa rozwoju lokalnego na przykładzie Dolnego Śląska* [praca doktorska] Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wydział Nauk Ekonomicznych, Wrocław 2009 [wydruk komputerowy].
- Przewodnik wrocławskiego przedsiębiorcy*, www.wrossystem.um.wroc.pl. [dostęp: 8.08.2011].
- Ratajczak-Mrozek M., *Podejście sieciowe do internacjonalizacji przedsiębiorstw*, „Marketing i Rynek” 2009, nr 3.
- Regionalny program operacyjny dla województwa dolnośląskiego*, [wersja przekazana do akceptacji Komisji Europejskiej po zakończeniu negocjacji 21.08. 2007], s. 9, www.old.rpo.dolnyslask.pl [dostęp: 12.05.2009].
- Stępniewski A., *Potencjał instytucji otoczenia biznesu – niwelowanie niedoskonałości rynku innowacji* [materiały konferencyjne z konferencji „Regionalna strategia innowacji” oraz „V regionalne forum innowacji”, Lublin 29.05.2008, www.ris.lubelskie.pollub.pl, [dostęp: 15.07.2009].
- Szymła Z., *Rola agencji rozwoju regionu krakowskiego we wspieraniu rozwoju gospodarczego regionu*, w: *Przedsiębiorczość a lokalny i regionalny rozwój gospodarczy*, red. J. Targalski, Wyd. AE w Krakowie, Kraków 1999.

Katarzyna Miszczak

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Oddziaływanie systemu komunikacji na procesy integracji regionalnej na Dolnym Śląsku – ujęcie prognostyczne

Streszczenie. *W artykule – w ujęciu prognostycznym – zaprezentowano wpływ wybranych elementów systemu komunikacji na intensyfikację procesów integracji regionalnej na Dolnym Śląsku. Przedstawiono pozytywne i negatywne uwarunkowania proponowanych przedsięwzięć w zakresie budowy i modernizacji infrastruktury transportowej w województwie dolnośląskim oraz opisano poziom jej oddziaływania na spójność terytorialną tego obszaru.*

Słowa kluczowe: *spójność terytorialna, integracja regionalna, system komunikacji, Dolny Śląsk*

1. Wprowadzenie

Osiągnięcie spójności terytorialnej, determinowanej procesami integracji regionalnej możliwe jest wyłącznie poprzez intensywny i stały dialog pomiędzy wszystkimi interesariuszami rozwoju terytorialnego. Tego rodzaju proces współpracy nazwano zarządzaniem terytorialnym (*territorial governance*). Sektor prywatny (a zwłaszcza przedsiębiorstwa działające w danym regionie lub miejscowości), środowisko naukowe, sektor publiczny (w szczególności władze lokalne i regionalne), organizacje pozarządowe, a także poszczególne sektory muszą działać wspólnie na rzecz lepszego wykorzystania kluczowych inwestycji w europejskich regionach i rozwiązywania problemów związanych ze zmianami

klimatycznymi¹. Stąd celem niniejszego artykułu jest próba analizy, a następnie prognozy wybranego elementu przestrzeni społeczno-ekonomicznej, a mianowicie: rozwoju systemu komunikacji na przykładzie aplikacyjnym województwa dolnośląskiego w aspekcie optymalnej realizacji i implementacji warunków spójności terytorialnej.

Dolny Śląsk ma w chwili obecnej dobrą pozycję konkurencyjną wśród polskich regionów i jest wysoce prawdopodobne, że zachowa ją w ciągu kilkunastu kolejnych lat. Ma też rozpoznane i postawione cele strategiczne, które sprzyjają takiemu rozwojowi sytuacji i które konsekwentnie realizuje. Jednak zasadniczą kwestią jest konieczność budowy regionu, który byłby gotowy na przyszłość, to znaczy mającego wolę, koncepcje i zasoby pozwalające na sprostanie wymaganiom przyszłości, której przebieg i uwarunkowania mogą być bardziej turbulენტne niż wskazywałyby na to proste ekstrapolacje obecnych dominujących trendów. Z pewnością rozsądnej odpowiedzi na tak zasadnicze wyzwania sprzyja i będzie sprzyjać potencjał endogeniczny i egzogeniczny Dolnego Śląska, który leży w strategicznym miejscu Polski i Europy, na przecięciu szlaków komunikacyjnych wschód-zachód i północ-południe. Region ten jest dobrze rozwiniętym ośrodkiem przemysłowym, akademickim, naukowym i kulturalnym. Odległość stolicy województwa – Wrocławia – od Warszawy i Berlina wynosi ok. 350 km, od Drezna, Krakowa i Pragi – ok. 300 km, zaś od Bratysławy, Szczecina i Wiednia – ok. 400 km. Do najbliższych polskich metropolii – Katowic i Poznania – jest ok. 200 km.

Warto podkreślić, że w listopadzie 2005 r. sejmik uchwalił *Strategię rozwoju województwa dolnośląskiego do roku 2020*, która stała się podstawą opracowania regionalnego programu na lata 2007-2013, w ramach celu 1 *Europejskiej polityki spójności*. Strategia określa priorytetowe działania w sferze gospodarczej, przestrzennej i społecznej w kierunku wizji, która brzmi: „Dolny Śląsk – europejskim regionem węzłowym”². Zagadnienia z nią związane odnoszą się do regionalnej polityki rozwoju, której celem jest zwiększenie spójności przestrzennej i infrastrukturalnej regionu i jego integracja z europejskimi obszarami wzrostu. Jednym z istotniejszych warunków realizacji tego celu jest zapewnienie na terenie województwa dolnośląskiego efektywnie funkcjonującego systemu komunikacji, który ułatwi intensyfikację procesów integracji regionalnej tego obszaru.

¹ *W kierunku bardziej konkurencyjnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów*, Agenda Terytorialna Unii Europejskiej, Lipsk 2007, www.mrr.gov.pl/aktualnosci/rozwoj_regionalny/Documents/50bc25488f3744b3bbf12547979065f9wersjapolska1.pdf [dostęp: 20.08.2010].

² P. Jakubowska, A. Kukliński, P. Żuber, *Problematyka przyszłości regionów. W poszukiwaniu nowego paradygmatu*, t. 1, MRR, Warszawa 2008, s. 245.

2. Ocena oddziaływania systemu komunikacji na spójność terytorialną Dolnego Śląska

Przez region Dolnego Śląska przebiega Europejska Oś Centralna, stanowiąca element transportowej polityki sąsiedztwa Unii Europejskiej (UE), a jej przebieg na terytorium województwa jest spójny z przebiegiem III Paneuropejskiego Korytarza Transportowego Berlin/Drezno – Wrocław – Katowice – Kraków – Przemyśl – Lwów – Kijów. Przez obszar województwa wiedzie 16 dróg, mających łącznie 1342 km długości, i 84 drogi wojewódzkie, łącznej długości ok. 2298 km. Analizy natężeń ruchu pojazdów wskazują na pilną potrzebę przeprowadzenia głębokiej modernizacji i rozbudowy całego układu, a zwłaszcza na uzupełnienie sieci dolnośląskiej o autostrady i drogi klasy ekspresowej³. Już obecnie sieć dróg krajowych w województwie dolnośląskim poddawana jest stałym procesom modernizacyjnym. W latach 2010-2013 planowana jest budowa m.in.:

- drogi ekspresowej S3 na odcinkach Nowa Sól – Legnica i Legnica (A4) – Lubawka wraz z budową obwodnic Lubina i Jawora (2009-2013),
- drogi ekspresowej S5 na odcinku Korzeńsko – Wrocław (2010-2012),
- obwodnicy Kłodzka w ciągu dróg krajowych nr 33 i 46 (2010-2013),
- obwodnicy Bolkowa w ciągu dróg krajowych nr 3 i 5 (2009-2011),
- obwodnicy Trzebnicy w ciągu dróg krajowych nr 30 (2010-2011),
- przełożenia drogi nr 35 na odcinku Gniechowice (A4) (węzeł Strzegomowice) oraz budowa obwodnic Tyńca, Małuszowa, Wałbrzycha i Świdnicy (2009-2013).

Ponadto autostrada A-4, przebiegająca przez obszary charakteryzujące się największą liczbą ludności oraz dużą liczbą inwestycji gospodarczych, będzie stanowić gwarancję dalszego rozwoju gospodarczego tej części Polski. Umożliwi również szybkie połączenie dużych miast europejskich ze wschodnią granicą Unii Europejskiej. Długość autostrady A-4, zgłoszonej do projektu modyfikacji sieci TEN-T, wynosi 680 km. Obecnie autostrada A-4 jest wybudowana na odcinku: granica polsko-niemiecka – Jędrzychowice – Wrocław – Opole – Katowice – Kraków – Szarów, ma łącznie 380 km długości.

Kolejna inwestycja łączy dwa węzły drogowej i multimodalnej sieci TEN-T (kolej, transport kombinowany, porty lotnicze) w Poznaniu i Wrocławiu. Jest częścią międzynarodowych szlaków drogowych: Praga – Wrocław – Poznań – Gdańsk/Gdynia (dalej liniami promowymi do Karlskrony, Nynäshamn-Sztokholmu i Hel-

³ Projekt zmiany planu zagospodarowania przestrzennego województwa dolnośląskiego, w: *Diagnoza stanu zagospodarowania oraz uwarunkowania rozwoju*, cz. 1, WBU we Wrocławiu, Wrocław 2009, s. 63.

sinek) oraz Drezno – Wrocław – Poznań – Kaliningrad. Jako droga E-261 stanowi element sieci głównych dróg ruchu międzynarodowego AGR. Projekt ma też istotne znaczenie regionalne, łącząc bezpośrednio dwie duże największe aglomeracje Polski zachodniej: Poznań i Wrocław.

Warto podkreślić, że województwo dolnośląskie charakteryzuje się dobrze rozwiniętą siecią kolejową, obsługującą najważniejsze ośrodki gospodarcze i turystyczne. Przez teren Dolnego Śląska przebiegają magistrale kolejowe o znaczeniu międzynarodowym, które jako jedyne w porównaniu ze standardami połączeń kolejowych, ważnych pod względem aglomeracyjnym i regionalnym, spełniają wymogi dotyczące jakości. Jednak brak odpowiednich nakładów inwestycyjnych na modernizację i utrzymanie tej sieci oraz spadek znaczenia transportu kolejowego w ruchu towarowym spowodowały degradację stanu technicznego linii kolejowych. Zostało to zauważone przez samorząd wojewódzki, który jest w trakcie rewitalizacji linii Wrocław – Trzebnica, Szklarska Poręba – Jakuszyce. Dodatkowo planuje się przejęcie linii kolejowych: Wrocław – Świdnica Miasto (nr 285), Kobierzyce – Piława Górna, Dzierżoniów – Bielawa.

Kolejnym elementem systemu komunikacji są drogi wodne. Przyjmuje się, że żegluga śródlądowa będzie alternatywnym (ale nie konkurencyjnym) sposobem przewozu towarów na drodze wodnej Odry (od Kanału Gliwickiego). Dlatego droga ta zostanie zmodernizowana, m.in. poprzez zbudowanie stopnia wodnego Malczyce, modernizację stopni Chruścice i ujście Nysy oraz integrację z systemem żeglugi śródlądowej w Niemczech i z żeglugą bałtycką. Wykorzystanie transportowe innych dróg wodnych będzie miało znaczenie wyłącznie w turystyce. Projekt *Uzupełnienie Odrzańskiej Drogi Wodnej o odcinek od ujścia Nysy Łużyckiej do Brzegu Dolnego* dotyczy ciągu rzeki Odry w województwach: dolnośląskim i lubuskim, tj. od miasta Brzeg Dolny do ujścia rzeki Nysa Łużycka (odcinek do ujścia rzeki Nysa Łużycka do ujścia do Morza Bałtyckiego stanowi już integralny element sieci TEN-T). Jednocześnie stanowi również komponent żeglugi śródlądowej na terytorium Polski Środkowoeuropejskiego Korytarza Transportowego (CETC) – będącego inicjatywą samorządów regionów Szwecji, Polski, Republiki Czeskiej, Słowacji, Węgier i Chorwacji. Długość proponowanego do modyfikacji odcinka Odrzańskiej Drogi Wodnej wynosi 260 km. Zgłoszony do wpisania do sieci TEN-T odcinek Odrzańskiej Drogi Wodnej, ze względu na niewystarczający zakres prac konserwacyjnych i remontowych, uległ degradacji, co spowodowało częściową utratę żeglowności i zaniechanie regularnej działalności przez żeglugę śródlądową. Na obszarze proponowanego do modyfikacji odcinka Odrzańskiej Drogi Wodnej są usytuowane porty śródlądowe w miejscowościach: Malczyce, Ścinawa, Głogów, Nowa Sól, Cigacice i Krosno Odrzańskie.

Analizując infrastrukturę lotniczą na Dolnym Śląsku, należy stwierdzić, że nie została ona do tej pory optymalnie rozbudowana. Co więcej, nie powstały

żadne nowe obiekty, a niektóre już istniejące (jak np. lotniska wojskowe) straciły swoje funkcje transportowe. Stąd zasadniczą rolę w obsłudze komunikacji lotniczej pełni Port Lotniczy we Wrocławiu. Pomimo zwiększonej liczby lotów i odprawianych pasażerów, w województwie nie można mówić o pozytywnej tendencji rozwoju sieci istniejących lotnisk⁴.

Charakteryzując system komunikacji w aspekcie procesów integracji regionalnej Dolnego Śląska, należy przypuszczać, że dojdzie do powstania zintegrowanych systemów transportowych w obszarach funkcjonalnych, otaczających nie tylko największe miasto regionu: Wrocław, ale także ośrodki średniej wielkości, takie jak Legnica, Wałbrzych, Jelenia Góra, oraz w niektórych innych obszarach o wysokiej spójności funkcjonalnej, np. turystycznej (Kłodzko). Na podstawie obserwowanych tendencji prognozować można, że transport zbiorowy i indywidualny będą miały charakter komplementarny, a rola transportu zbiorowego będzie wzrastać wraz z wielkością ośrodka oraz bliskością jego dzielnic centralnych. Transport ten będzie wspierany poprzez⁵:

a) integrację funkcjonalną i taryfową systemów komunikacji szynowej i autobusowej (obsługiwanych przez przewoźników komunalnych i prywatnych), obejmującą obszar funkcjonalny oraz jego zaplecze,

b) istnienie w większych ośrodkach pełnych obwodnic drogowych gwarantujących usunięcie ze stref centralnych ruchu tranzytowego oraz ruchu pomiędzy osiedlami podmiejskimi,

c) rozbudowany system parkingów „parkuj i jedź”, zlokalizowanych na przecięciu obwodnic i linii komunikacji szynowej,

d) wydzielenie w dużych ośrodkach rozległych stref pieszych, obsługiwanych transportowo przez podziemną komunikację szynową oraz podziemne parkingi dla osób mieszkających w ich obrębie,

e) uruchomienie inteligentnych systemów sterowania ruchem (z preferencją dla komunikacji zbiorowej w strefach centralnych).

3. Analiza SWOT proponowanych rozwiązań w zakresie systemu komunikacji w województwie dolnośląskim

Kompleksowość przedstawionych przedsięwzięć w zakresie budowy i modernizacji systemu komunikacji na Dolnym Śląsku wymaga wskazania pozytywnych (szanse) i negatywnych (zagrożenia) uwarunkowań proponowanych

⁴ Ibidem.

⁵ *Ekspercki projekt koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju do roku 2033*, MRR, Warszawa 2008, s. 17.

rozwiązań (zob. tab. 1). Taka charakterystyka stanowi uzupełnienie dokonanej wcześniej analizy SWOT, zawierającej opis mocnych i słabych stron wybranych elementów systemu komunikacji.

Tabela 1. Szanse i zagrożenia podejmowanych działań w aspekcie oddziaływania systemu komunikacji na procesy integracji regionalnej na Dolnym Śląsku

Szanse	Zagrożenia
Ukształtowanie się do 2020 r. sieci infrastruktury transportowej nawiązującej do układu najważniejszych powiązań funkcjonalnych pomiędzy głównymi ośrodkami krajowymi oraz sąsiednimi – zagranicznymi. Będą to w pierwszej kolejności powiązania najważniejszych jednostek osadniczych w obrębie Dolnego Śląska, następnie powiązania tych jednostek z głównymi krajowymi ośrodkami po obwodzie Centralnego Sześciokąta oraz powiązania z przestrzenią europejską, w tym przede wszystkim niemiecką i czeską.	Zakończenie tylko części spośród inwestycji w zakresie infrastruktury transportowej, planowanych w ramach programów operacyjnych na okres 2007-2013, spowodowane wzrostem kosztów i barierami instytucjonalnymi. W efekcie w kolejnych latach zajdzie konieczność dalszych intensywnych działań inwestycyjnych i modernizacyjnych, które będą się odbywać w warunkach nowej struktury budżetu Unii Europejskiej, znowelizowanej polityki wspólnotowej w zakresie ochrony środowiska (w tym emisji CO ²) oraz przy stale rosnących kosztach energii. Będzie to miało wpływ na zasady etapowania i finansowania poszczególnych inwestycji.
Zwiększona integracja poszczególnych rodzajów transportu, w tym szczególnie drogowego i szynowego (systemy kombinowane w transporcie towarów, <i>park and ride</i> w przewozach pasażerskich) oraz lotniczego i kolejowego.	Wzrost popytu na samochodowe usługi transportowe kosztem transportu kolejowego, w którym następuje pogłębianie się „luki remontowej” na liniach nieobjętych umowami międzynarodowymi.
Uruchomienie systemowych działań władz samorządowych województwa i Dolnośląskiej Służby Dróg i Kolei na rzecz odbudowy regionalnego systemu kolei dojazdowych.	Trwały regres w dziedzinie transportu wodnego na Odrzańskiej Drodze Wodnej, przy znacznym opóźnieniu realizacji zadań przyjętych w programie „Odra 2006” oraz pogarszających się warunkach hydrologicznych.
Trend wzrostowy w liczbie lotów i liczbie odprawianych pasażerów w Porcie Lotniczym Wrocław i rozpoczęcie działań na rzecz jego modernizacji.	Brak (poza Wrocławiem) tendencji do rozwoju infrastruktury lotniczej Dolnego Śląska determinuje jej niespójność (nie powstały żadne nowe obiekty, a niektóre dawne lotniska wojskowe straciły swoje funkcje transportowe).

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Ekspercki projekt koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju do roku 2033*, MRR, Warszawa 2008, *Foresight regionalny dla Dolnego Śląska. Scenariusze rozwoju do roku 2020. Wrocławski Obszar Metropolitalny jako lokomotywa rozwoju Dolnego Śląska*, Wrocław 2007, <http://bip.umwd.dolnyślask.pl/plik.php?id=11333>, [dostęp: 15.08.2010], *Projekt zmiany planu zagospodarowania przestrzennego województwa dolnośląskiego*, w: *Diagnoza stanu zagospodarowania oraz uwarunkowania rozwoju*, cz. 1, WBU we Wrocławiu, Wrocław 2009.

4. Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonych rozważań i analiz należy prognozować, że w mniejszym bądź większym stopniu (w zależności od siły oddziaływania szans i zagrożeń na planowane działania) do 2020 r. zostaną zrealizowane priorytety w zakresie systemu komunikacji na Dolnym Śląsku.

Ponadto można przypuszczać, że w wyniku rozbudowy infrastruktury komunikacyjnej nastąpi upowszechnienie przyjmowanych w krajach Unii Europejskiej standardów dostępności do podstawowych usług publicznych, a także podwyższenie dostępności do usług wyspecjalizowanych (szkolnictwa wyższego, specjalistycznej opieki zdrowotnej)⁶.

Warto także podkreślić, że ukształtowanie się na terenie województwa dolnośląskiego struktur dyssypatywnych o charakterze sieciowym stwarza największe szanse na wytworzenie struktury gospodarczej opartej na wiedzy, przy jednoczesnym ograniczeniu konfliktów z istniejącym systemem przyrodniczym. Pozwala to na zachowanie trwałych obszarów zasilania systemu ekologicznego regionu, ale pod warunkiem wykorzystania endogenicznych czynników wzrostu i zasobów przyrody dla rozwoju zgodnego z możliwościami tego obszaru Polski oraz zasadami rozwoju suspensywnego. Taki kształt systemu osadniczego zapewnia terytorialną spójność i konkurencyjność dolnośląskiej przestrzeni i gospodarki w Unii Europejskiej. Istnieje jednak wiele (opisanych wcześniej w opracowaniu) warunków niezbędnych do osiągnięcia tego celu. Jednym z ważniejszych jest konieczność przyspieszenia i optymalizacji działań w zakresie modernizacji i rozbudowy infrastruktury wodnej (przede wszystkim realizacji „Programu dla Odry 2006”) oraz zapewnienie ochrony przeciwpowodziowej i zwiększenie retencji wód.

Rekomendacje w zakresie infrastruktury kolejowej na Dolnym Śląsku powinny się koncentrować na poprawie standardu i dostępności połączeń kolejowych (przede wszystkim przewozów pasażerskich) o znaczeniu aglomeracyjnym i regionalnym, gdyż to pozwoli włączyć w globalne powiązania gospodarcze małe i średnie ośrodki regionu, a w konsekwencji osłabi nasilającą się polaryzację i pogłębiający się mozaikowy charakter tej sieci infrastrukturalnej. Linie dojazdowe do Wrocławskiego Obszaru Metropolitalnego i niektórych ośrodków średniej wielkości powinny być zintegrowane z systemami komunikacji miejskiej. W ramach przewozów towarowych wzmocnieniu ulegną połączenia dalekobieżne, przystosowane do transportu ładunków masowych i kontenerowych pomiędzy obszarami metropolitalnymi, przejściami granicznymi, w tym portami

⁶ Ibidem, s. 144.

morskimi (tranzyt) i okręgami przemysłowymi – wykorzystując zmodernizowaną obecną sieć kolejową (tzw. szybkie koleje towarowe o prędkości 120 km/h), powinny być zintegrowane z systemem kombinowanym, z nową siecią terminali intermodalnych zlokalizowanych w pobliżu największych ośrodków województwa dolnośląskiego.

Należy zauważyć, że dobrze rozwinięta infrastruktura komunikacyjna stanowi podstawę rozwoju regionu, zapewnia spójność terytorialną i dostępność terenów peryferyjnie położonych w województwie. Stąd tak ważne jest zachowanie idei kompleksowości i integralności poszczególnych elementów systemu komunikacji na Dolnym Śląsku, aby ten obszar Polski charakteryzowała spójna, usieciowiona, a przez to konkurencyjna i innowacyjna struktura przestrzenna. W związku z tym proponowane są następujące działania:

- zabieganie o lokalizację na terenie województwa jak najdłuższego odcinka drogi ruchu bezkolizyjnego (DRB), która – oprócz zapewnienia połączeń ze wszystkimi ośrodkami wojewódzkimi w Polsce – z definicji gwarantuje dostępność do DRB w ciągu 60 minut ze wszystkich miast powiatowych oraz w ciągu 90 minut ze wszystkich ośrodków gminnych,
- większe wykorzystanie partnerstwa prywatno-publicznego (PPP) w zakresie inwestycji drogowych,
- uzupełnienie systemu dróg krajowych o drogi szybkiego ruchu w układzie południkowym,
- polepszenie stanu technicznego dróg, który często nie odpowiada obowiązującym normatywom,
- zmniejszenie obciążenia tras w obrębie granic administracyjnych Wrocławia, w szczególności tras wylotowych, poprzez zapewnienie kompatybilności budowanych obwodnic miasta z szybkimi liniami transportu miejskiego.

Literatura

- Ekspercki projekt koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju do roku 2033*, MRR, Warszawa 2008.
- Foresight regionalny dla Dolnego Śląska. Scenariusze rozwoju do roku 2020. Wrocławski Obszar Metropolitalny jako lokomotywa rozwoju Dolnego Śląska*, Wrocław 2007, <http://bip.umwd.dolnyslask.pl/plik.php?id=11333> [dostęp: 15.08.2010].
- Jakubowska P., Kukliński A., Żuber P., *Problematyka przyszłości regionów. W poszukiwaniu nowego paradygmatu*, t. 1, MRR, Warszawa 2008.
- Projekt zmiany planu zagospodarowania przestrzennego województwa dolnośląskiego*, w: *Diagnoza stanu zagospodarowania oraz uwarunkowania rozwoju*, cz. 1, WBU we Wrocławiu, Wrocław 2009.
- W kierunku bardziej konkurencyjnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów*, Agenda Terytorialna Unii Europejskiej, Lipsk 2007, www.mrr.gov.pl/aktualnosci/rozwoj_regionalny/Documents/50bc25488f3744b3bbf12547979065f9wersjapolska1.pdf [dostęp: 20.08.2010].

Marek Niewęglowski

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

Wpływ doradztwa rolniczego na rozwój obszarów wiejskich wschodniego Mazowsza

***Streszczenie.** W opracowaniu omówiono rolę ośrodków doradztwa rolniczego w aspekcie promocji rozwoju obszarów wiejskich. Szczególną uwagę zwrócono na pracę tych ośrodków oraz zadania wykonywane na rzecz funkcjonujących gospodarstw rolnych. Przedstawiono działania Mazowieckiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego (MODR) w Warszawie Oddział w Siedlcach w zakresie rozwoju obszarów wiejskich – realizowane na terenie wschodniej części województwa mazowieckiego.*

***Słowa kluczowe:** doradztwo, rozwój, obszary wiejskie, rolnictwo*

1. Wprowadzenie

Rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich jest istotnym zagadnieniem krajowej gospodarki. Dotyczy, bowiem ponad 90% obszaru Polski i prawie 15 mln ludności, co stanowi około 38% ogółu ludności kraju. Trudna sytuacja rolnictwa związana z dużą liczbą osób pracujących w rolnictwie, dużym udziałem słabych gleb, wolnymi zmianami struktury agrarnej gospodarstw, niską wydajnością pracy powoduje, że efektywność tego działu gospodarki jest niska.

Rozwój obszarów wiejskich i rolnictwa uwarunkowany jest wieloma czynnikami zewnętrznymi i wewnętrznymi. Spośród czynników zewnętrznych najważniejsze są globalizacja światowej gospodarki i członkostwo Polski w Unii Europejskiej (UE). Globalizacja wymaga od państw średniej wielkości, do których

zalicza się Polska, współdziałania w sferze gospodarczej, a szczególnie w handlu zagranicznym. Natomiast członkostwo w UE stworzyło nowe możliwości rozwoju kraju, w tym wsi. Czynniki wewnętrzne – to przede wszystkim polityka państwa wobec obszarów wiejskich i rolnictwa¹.

Rozwój obszarów wiejskich zajmuje ważne miejsce również w polityce krajów Unii Europejskiej. Konieczność pomocy i jej zasady zostały określone w rozporządzeniu Rady Wspólnoty Europejskiej². Wsparcie rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich jest podstawą *Krajowego planu strategicznego* oraz *Programu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013 (PROW 2007-2013)*³.

Instrumenty programu są podzielone na osie, których realizacja ma się przyczynić do poprawy konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa (poprzez wspieranie restrukturyzacji, rozwoju i innowacji), poprawy środowiska naturalnego i terenów wiejskich (poprzez wspieranie gospodarowania gruntami), poprawy, jakości życia na obszarach wiejskich oraz popierania różnicowania działalności gospodarczej.

Celem opracowania jest przedstawienie roli Mazowieckiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego (MODR) w Warszawie Oddział w Siedlcach w zakresie rozwoju obszarów wiejskich w 2010 r. Promocja rozwoju obszarów wiejskich dotyczyła terenu sześciu powiatów: siedleckiego, węgrowskiego, garwolińskiego, łosickiego, sokołowskiego i mińskiego – położonych we wschodniej części województwa mazowieckiego. Szczególną uwagę zwrócono na doradztwo w zakresie pomocy dla funkcjonujących gospodarstw rolnych.

2. Działalność ośrodków doradztwa rolniczego

W ostatnich latach w Polsce podejmowano działania mające na celu uporządkowanie struktur organizacyjnych doradztwa rolniczego. Obecnie funkcjonowanie doradztwa reguluje ustawa o jednostkach doradztwa rolniczego, przyjęta przez sejm 22 października 2004 r. Zapisy tej ustawy weszły w życie 1 stycznia

¹ *Program rozwoju obszarów wiejskich i województwa pomorskiego na lata 2005-2013* [projekt], Żuławski Oddział Stowarzyszenia Naukowo-Technicznego Inżynierów i Techników Rolnictwa, Gdańsk 2005, s. 5.

² Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), Dz.Urz. WE L 277.

³ *Zrównoważony rozwój lokalny. Unijne instrumenty wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich w latach 2007-2013*, red. A. Mickiewicz, P. Mickiewicz, t. 1, Wyd. AR w Szczecinie, Szczecin 2008, s. 142-148.

2005 r., reformowały one doradztwo rolnicze i ograniczały częściowo występowanie sporów kompetencyjnych oraz powielanie się zadań jednostek doradztwa rolniczego.

Pewne zmiany wprowadziła przyjęta przez rząd 5 sierpnia 2008 r. ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze zmianami w organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie. Zawierała ona przepisy, na podstawie których samorząd województwa przejął część kompetencji i zadań dotychczas wykonywanych przez wojewodów. Część kompetencji przejęły również powiaty i gminy. Nowe prawo, które stanowi kolejny krok w procesie decentralizacji zadań publicznych, obowiązuje od 1 stycznia 2009 r.

Ustawa podporządkowała wojewódzkie ośrodki doradztwa rolniczego samorządowi województwa. Funkcjonują one, jako samorządowe wojewódzkie osoby prawne. Właściwym organem w zakresie tworzenia, przekształcania i likwidacji wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego jest sejmik województwa, a w zakresie powoływania dyrektora wojewódzkiego ośrodka oraz składu rady społecznej doradztwa rolniczego – zarząd województwa. Możliwe jest też przekazanie przez zarząd województwa – w drodze porozumienia – prowadzenia wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego właściwej miejscowo Izbie Rolniczej.

Obok wojewódzkich ośrodków doradztwa rolniczego funkcjonuje Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie koło Warszawy, które jest państwową osobą prawną, podlegającą ministrowi rolnictwa.

Poza tymi formami doradztwa w Polsce funkcjonują też prywatne jednostki doradcze, które są finansowane bezpośrednio przez rolników. Specjalistyczne doradztwo świadczą także firmy handlujące paszami, nawozami czy środkami ochrony roślin. Firmy te przy okazji sprzedaży swoich produktów prowadzą doradztwo technologiczne.

Zmiany w systemach doradztwa oraz rosnąca potrzeba powiązania doradztwa z całym systemem wiedzy rolniczej wynika ze współczesnych uwarunkowań oraz przemian w rolnictwie i na obszarach wiejskich. Podstawowe zmiany to globalizacja, liberalizacja handlu i wynikająca z tego coraz silniejsza konkurencja, zmniejszanie się liczby rolników, przyjmowanie przez wieś i rolników nowych funkcji pozaprodukcyjnych oraz powszechny, zrównoważony rozwój, uwzględniający ochronę środowiska i racjonalną gospodarkę zasobami.

3. Funkcjonowanie Mazowieckiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego w Warszawie Oddział Siedlce

W opracowaniu zwrócono uwagę na rolę, jaką odgrywa doradztwo w popularyzacji rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. Jako przykład podano działalność

ność doradców Oddziału Siedleckiego Mazowieckiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego w Warszawie. Mazowiecki Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Warszawie posiada siedem oddziałów: w Bielicach, Ostrołęce, Płocku, Radomiu, Siedlcach, Warszawie oraz Poświętnem, z siedzibą w Płońsku.

Siedlecki Oddział Mazowieckiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego obejmuje swoim działaniem wschodnią część województwa mazowieckiego, teren 6 powiatów: siedleckiego, węgrowskiego, garwolińskiego, łosickiego, sokołowskiego i mińskiego, gdzie zlokalizowanych jest 59 gmin. Ogółem na terenie działania oddziału siedleckiego znajduje się 1498 wsi i ponad 68 tys. gospodarstw rolnych. Obsługę tego terenu w 2011 r. (stan na wrzesień) prowadziło 103 pracowników.

Pracownicy oddziału siedleckiego realizują założenia *Krajowego programu rozwoju wsi*, skoordynowanego ze *Strategią rozwoju kraju na lata 2007-2013*. Obecność Polski w Unii Europejskiej i dokonujące się od kilku lat procesy przystosowawcze w rolnictwie ukierunkowały doradztwo rolnicze na działania związane z dostosowaniem warunków produkcji rolnej do standardów Unii Europejskiej. Działania na rzecz tego rozwoju dotyczyły: organizacji szkoleń, pokazów, szkoleń wyjazdowych, wdrażania demonstracji i programów doradczych, pomagających podnieść efektywność i jakość produkcji. W celu wykonania wymienionych zadań doradcy realizowali tematy z zakresu: rozwoju obszarów wiejskich, ekonomiki, rachunkowości rolnej, marketingu, przedsiębiorczości, wdrażania polityki rolnej Unii Europejskiej, ekologii, ochrony środowiska, wielokierunkowego rozwoju wiejskich gospodarstw domowych oraz technologii produkcji: rolniczej, ogrodniczej i zwierzęcej.

Doradcy oddziału siedleckiego w 2011 r. współpracowali m.in. ze 156 gospodarstwami w zakresie ekologii, 294 gospodarstwami w zakresie prowadzenia rachunkowości rolnej, 94 gospodarstwami w zakresie prowadzenia wiejskiego gospodarstwa domowego i agroturystyki oraz 1324 gospodarstwami rolnośrodowiskowymi. Współpracowano także z 91 grupami rolników, skupiającymi 1875 członków, w tym z 20 grupami mającymi formę prawną (770 członków).

MODR Oddział Siedlce od października 2010 r. funkcjonuje w ramach nowej struktury, posiadającej następujące komórki organizacyjne: Zespół Systemów Produkcji Rolnej, Standardów Jakościowych i Doświadczalnictwa, Zespół Przedsiębiorczości, Wiejskiego Gospodarstwa Domowego i Agroturystyki, Zespół Ekonomiki, Zespół Metodyki Doradztwa, Szkoleń i Wydawnictw, Zespół Księgowości, Zespół Zastosowań Teleinformatyki, Zespół Administracyjno-Gospodarczy oraz sześć Terenowych Zespołów Doradczych: w Łosicach, Mińsku Mazowieckim, Sokołowie Podlaskim, Siedlcach, Garwolinie i Węgrowie.

Do podstawowych zadań pracowników powiatowych zespołów doradców należą:

a) prowadzenie szkoleń dla rolników i innych mieszkańców obszarów wiejskich, w szczególności w zakresie: stosowania nowoczesnych metod agrotech-

nicznych, hodowli oraz przetwórstwa rolno-spożywczego, rozwiązywania problemów technologicznych i organizacyjno-ekonomicznych gospodarstw rolnych, rachunkowości w gospodarstwach rolnych, rolnictwa ekologicznego, rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich, unowocześniania wiejskiego gospodarstwa domowego, ubiegania się o przyznanie pomocy finansowanej lub współfinansowanej ze środków pochodzących z funduszy UE lub innych instytucji, modernizacji gospodarstw rolnych, poprawy jakości artykułów rolno-spożywczych i ich przetwórstwa oraz wzmocnienia pozycji rolników na rynku, zarządzania gospodarstwem rolnym oraz promocji produktów lokalnych i regionalnych,

b) świadczenie doradztwa organizacyjnego, ekonomicznego, technologicznego, prawnego i socjalnego dla mieszkańców obszarów wiejskich,

c) prowadzenie ksiąg rachunkowości rolnej,

d) udzielanie pomocy rolnikom i innym mieszkańcom obszarów wiejskich w zakresie sporządzania dokumentacji niezbędnej do uzyskania pomocy finansowanej lub współfinansowanej ze środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej lub innych instytucji krajowych i zagranicznych,

e) propagowanie programów wspierających rolnictwo i obszary wiejskie w ramach wspólnej polityki rolnej,

f) dostosowywanie programów doradczych do potrzeb w gminie i powiecie,

g) propagowanie ekologicznych metod produkcji i ochrony środowiska,

h) realizacja programów doradczych, przekazywanie informacji oraz upowszechnianie nowych technologii wśród producentów sektora gospodarki żywnościowej,

i) współpraca z samorządami terytorialnymi i organizacjami związanymi z rolnictwem, w tym przy wdrażaniu programów rolnośrodowiskowych,

j) podnoszenie własnych kwalifikacji zawodowych,

k) upowszechnianie zasad *Kodeksu dobrej praktyki rolniczej i rolnictwa zrównoważonego*,

l) pełnienie dyżurów doradczych w gminach (w wymiarze uzależnionym od aktualnych potrzeb wynikających z realizacji zadań statutowych)⁴.

4. Działalność doradcza w zakresie rozwoju obszarów wiejskich

W 2010 r. w działalności doradczej MODR ważne miejsce zajmowało doradztwo z zakresu *Programu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013*. Dzia-

⁴ *Regulamin organizacyjny Mazowieckiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego w Warszawie*, www.modr.bip2nd.maxus.com.pl [dostęp: 20.05.2011].

łalność ta cieszyła się także dużym zainteresowaniem mieszkańców wsi, o czym świadczy m.in. liczba udzielonych porad oraz frekwencja na szkoleniach. Tematyka unijnego wspierania rozwoju obszarów wiejskich była omawiana w czasie szkoleń, doradztwa indywidualnego, pomocy w przygotowaniu wniosków oraz doradztwa masowego.

Działalność szkoleniowa w zakresie rozwoju obszarów wiejskich w 2010 r. była zaplanowana na 125 szkoleń, a zrealizowano 122 (zob. tab. 1). W szkoleniach tych uczestniczyły 1873 osoby. Szkolenia były prowadzone w ramach trzech osi *PROW 2007-2013*. W ramach: osi 1 przeprowadzono 34 szkolenia (najwięcej z modernizacji gospodarstw rolnych – 19), z osi 2 przeprowadzono 65 szkoleń (najwięcej z programów rolnośrodowiskowych – 39), z osi 3 zorganizowano 5 szkoleń. Na pozostałych 18 szkoleniach omawiano kilka działań *PROW 2007-2013*, w tym 1 szkolenie zorganizowane dla beneficjentów działania „Wspieranie gospodarstw niskotowarowych”. W 2010 r. nie prowadzono żadnych szkoleń z tematyki osi 4: Leader. Poza planem zostały zorganizowane 2 seminaria: „Możliwości korzystania z pomocy finansowej w ramach *Programu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013* na terenie województwa mazowieckiego” (dla 60 osób) oraz seminarium „*Program rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013* szansą dla rolników i mieszkańców obszarów wiejskich z województwa mazowieckiego” (dla 100 osób). Seminaria były współfinansowane ze środków UE w ramach „Pomocy technicznej” *PROW 2007-2013*.

Świadczone też odpłatną pomoc w wypełnieniu wniosków rolnikom (zob. tab. 1). Pomoc ta była skupiona głównie na przygotowywaniu wniosków z:

- „Płatności bezpośrednich, uzupełniających, rolnośrodowiskowych i wspierania działalności rolniczej na obszarach ONW” – 5523,
- „Planu działalności rolnośrodowiskowej” – 446 oraz zmian do tego planu – 72,
- „Ułatwianie startu młodym rolnikom” – 104,
- „Renty strukturalne” – 88.

Pozostałe usługi były realizowane w mniejszych ilościach, po kilka wniosków.

W ramach *Programu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013* i *Programu rolnośrodowiskowego* udzielono ogółem 25531 porad indywidualnych, tj. ponad 53% wszystkich usług doradczych świadczonych w 2010 r.

Usługi masowe realizowano w audycjach Katolickiego Radia Podlasie oraz na łamach miesięcznika „Wieś Mazowiecka”. W Katolickim Radiu Podlasie przygotowano i nagrano 7 audycji: „Płatności bezpośrednie 2010”, „Aktualności z zakresu *PROW 2007-2013*”, „Programy rolnośrodowiskowe w gminie Korczew”, „Obowiązki rolnika realizującego program rolnośrodowiskowy”, „Renty strukturalne w 2010 r.”, „Pomoc finansowa dla grup producentów rolnych” i „Pomoc finansowa dla grup producentów owoców i warzyw”.

Tabela 1. Działania z poszczególnych działań PROW zrealizowane w 2010 roku

Numer działania	Nazwa zadania	Liczba			
		szkoleń			wniosków
		plan	wykonanie	osób	
Oś 1	Poprawa konkurencyjności sektora rolnego i leśnego				
112	Ułatwianie startu młodym rolnikom	6	5	67	104
113	Renty strukturalne	8	8	192	88
121	Modernizacja gospodarstw rolnych	21	19	265	51
126	Przywracanie potencjału produkcji rolnej, zniszczonego w wyniku wystąpienia klęsk żywiołowych, oraz wprowadzenie odpowiednich działań zapobiegawczych	–	–	–	4
142	Grupy producentów rolnych	3	2	31	3
Oś 2	Poprawa środowiska naturalnego obszarów wiejskich				
211	Wspieranie gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) + jednolite płatności obszarowe	17	20	311	5523
214	Program rolnośrodowiskowy	37	39	584	446
221	Zalesianie gruntów rolnych oraz zalesianie gruntów innych niż rolne	7	6	82	–
223					
Oś 3	Jakość życia na obszarach wiejskich i różnicowanie gospodarki				
311	Różnicowanie w kierunku działalności nierolniczej	5	4	62	27
312	Tworzenie i rozwój mikroprzedsiębiorstw	1	1	10	3
Oś 4	Leader				
4	Leader informacja	–	–	–	–
Inne	Pozostałe działania z PROW				
	Szkolenia ogólne z PROW – na których omawiano kilka działań	20	18	269	–
	Razem	125	122	1873	6249

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Siedleckiego Oddziału Mazowieckiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego za 2010 r.

Aktywizację społeczności lokalnej na obszarach wiejskich, w ramach rozwoju regionalnego, realizowano także na podstawie projektu *Smaki nadbużańskiej kuchni* (koszt 22 266,40 zł), złożonego do Lokalnej Grupy Działania „Tygiel Doliny Bugu”. Dzięki temu projektowi zorganizowano konferencję naukową „Turystyka wiejska i produkt tradycyjny – kluczem do rozwoju regionu”, ogłoszono konkurs „Specjalność kulinarna gospodarstwa agroturystycznego” i wydano katalog „Smaki nadbużańskiej kuchni”. Uczestnikami tego projektu byli mieszkańcy i podmioty terenów objętych lokalną strategią rozwoju z trzech powiatów: siedleckiego, łosickiego i sokołowskiego (gminy: Korczew, Repki, Ja-

blonna Lacka, Sabnie, Sterdyń, Łosice, Sarnaki, Platerów, Huszlew, Stara Kornica, Olszanka).

5. Podsumowanie

Obecne czasy są trudne dla doradztwa rolniczego w Polsce. Od kilku lat poszukiwany jest model jego funkcjonowania. Kolejne zmiany przepisów ograniczają subwencje przeznaczane na działalność ośrodków doradztwa rolniczego. Jednak należy pamiętać, że efektywny i nowoczesny system doradztwa musi zaspokajać potrzeby odbiorców i uczestników systemu doradztwa. Powinno się to odbywać przez: ściśle powiązanie doradztwa z nauką, sprawne funkcjonowanie przy ograniczonych środkach, dostosowanie systemu do istniejących realiów organizacyjnych i ekonomicznych w rolnictwie, przeniesienie niektórych kosztów usług na klientów, bycie elastycznym, czyli zdolnym do rozwoju i przeobrażeń w kierunku nowych potrzeb gospodarki, ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich.

Działalność doradców Oddziału Siedleckiego Mazowieckiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego w Warszawie wskazuje na duże zainteresowanie mieszkańców wsi rozwojem rolnictwa i terenów wiejskich. Potwierdza to organizacja w 2010 r. 122 szkoleń z *PROW 2007-2013* dla 1873 osób oraz liczba przygotowanych z tego zakresu wniosków – 6249. Te działania powodują zmiany na obszarach wiejskich. Ludność ma coraz większą wiedzę o *PROW 2007-2013* i zdobywa pieniądze na rozwój gospodarstw.

Literatura

- Program Rozwoju obszarów wiejskich i województwa pomorskiego na lata 2005-2013* [projekt], Żuławski Oddział Stowarzyszenia Naukowo-Technicznego Inżynierów i Techników Rolnictwa, Gdańsk 2005.
- Regulamin organizacyjny Mazowieckiego Ośrodka Doradztwa Rolniczego w Warszawie*, www.modr.bip2nd.maxus.com.pl [dostęp: 20.05.2011].
- Zrównoważony rozwój lokalny. Unijne instrumenty wsparcia rolnictwa i obszarów wiejskich w latach 2007-2013*, red. A. Mickiewicz, P. Mickiewicz, t. 1, Wyd. AR w Szczecinie, Szczecin 2008.

**Katarzyna Pawlewicz
Adam Pawlewicz**

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Poziom ładu przestrzenno-środowiskowego gmin wiejskich w zrównoważonym rozwoju na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego

***Streszczenie.** W opracowaniu przedstawiono propozycję metody oceny poziomu ładu przestrzenno-środowiskowego – jako jednego z elementów zrównoważonego rozwoju jednostek terytorialnych. Wykorzystano analizę zmiennych syntetycznych na przykładzie gmin wiejskich województwa warmińsko-mazurskiego. Analizą objęto 67 gmin, które podzielono na trzy grupy (klasy) na podstawie 14 wskaźników oceniających poziom ładu przestrzenno-środowiskowego.*

***Słowa kluczowe:** ład przestrzenno-środowiskowy, zrównoważony rozwój, gminy wiejskie*

1. Wprowadzenie

Idea zrównoważonego rozwoju zakłada wzrost gospodarczy przy jednoczesnym uwzględnieniu potrzeb ochrony środowiska zarówno dla obecnych, jak i przyszłych pokoleń. Oznacza to, że wzrost gospodarczy powinien prowadzić do zwiększania spójności społecznej oraz podnoszenia jakości środowiska naturalnego, m.in. poprzez ograniczanie szkodliwego wpływu produkcji i konsumpcji na stan środowiska i ochronę zasobów przyrodniczych. Dążenie do zaspokojenia potrzeb człowieka i poprawy warunków bytowych ludności nie może prowadzić do degradacji czy też zaburzenia stanu równowagi w środowisku przyrodniczym z powodów takich, jak wzrost ludności, rozwój przemysłu i niekorzystne dla środowiska technologie. W związku z tym każda działalność człowieka powinna

być dostosowana do uwarunkowań przyrodniczych, oparta na rozumnym korzystaniu z zasobów, nastawiona na zapobieganie niszczeniu i degradacji środowiska¹.

W świetle ustawy Prawo ochrony środowiska², przez ochronę środowiska rozumie się „podjęcie lub zaniechanie działań, umożliwiające zachowanie lub przywracanie równowagi przyrodniczej”. Ochrona ta polega w szczególności na:

- a) racjonalnym kształtowaniu środowiska i gospodarowaniu zasobami środowiska zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju,
- b) przeciwdziałaniu zanieczyszczeniom,
- c) przywracaniu elementów przyrodniczych do stanu właściwego.

Zatem ład środowiskowo-przestrzenny to jeden z filarów rozwoju zrównoważonego, który powinien stanowić punkt docelowy rozwoju wszelkich obszarów. Z tego względu ochrona środowiska powinna być integralną składową rozwoju lokalnego. Ochrona środowiska to jedno z zadań samorządów lokalnych, wynikających z ustawy o samorządzie gminnym³. Do zadań tych, zgodnie z tą ustawą, można zaliczyć: zachowanie ładu przestrzennego, ochronę środowiska i przyrody, gospodarkę wodną, zaopatrzenie w wodę, kanalizację, wodociągi, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, utrzymanie czystości i porządku, urządzeń sanitarnych i wysypisk, unieszkodliwianie odpadów komunalnych, zaopatrzenie w energię elektryczną, ciepłą i gaz, a także utrzymanie zieleni gminnej i zadrzewień.

Decyzje w zakresie rozwoju gospodarczego, społecznego i ekologicznego powinny być podejmowane na podstawie rzetelnej oceny stanu istniejącego oraz potwierdzonej naukowo prognozy efektów ekonomicznych oraz skutków ekologicznych i społecznych. Dla takiego modelu decyzyjnego konieczny jest dobór odpowiednich wskaźników, które uzyska się po przetworzeniu danych wyjściowych i które posłużą do monitorowania postępów oraz ustanawiania granic poszczególnych faz rozwoju oraz jego zrównoważenia. Wskaźniki tego typu mogą być również przydatne do korekty polityki przestrzennej, programów gospodarczych, a także do planowania rozwoju⁴.

¹ A. Bogda, C. Kabała, A. Karczewska, K. Szopka, *Zasoby naturalne i zrównoważony rozwój*, Wyd. UP we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 424, 426, 429.

² Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2008 r., nr 25, poz. 150 z późn. zm.

³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

⁴ *Strategia zrównoważonego rozwoju Polski do 2025 roku. Wytyczne dla resortów opracowujących strategię sektorowe*, MŚ, Warszawa 1999, www.access.zgwrp.org.pl/materialy/dokumenty/StrategiaZrownowazonegoRozwojuPolski/index1.html [dostęp: 2.09.2011].

Do prawidłowego planowania działań rozwojowych, ich monitoringu, skuteczności oraz ewentualnego korygowania kierunków tych działań powinny być stosowane dwa rodzaje wskaźników:

a) wskaźniki ilościowe stanu zasobów, produkcji, konsumpcji, przyrostu (lub spadku) dochodów, wskaźniki demograficzne, pozycja waluty i poziom inflacji, wreszcie poziom PKB,

b) wskaźniki jakościowe, np. zużycie energii, wody, surowców na jednostkę PKB, dochód narodowy *per capita*, poziom wzrostu (lub spadku) siły nabywczej, stopień zużycia surowców i innych zasobów nieodnawialnych, jakość elementów środowiska i parcia na środowisko w wyniku działalności gospodarczej, rozwój technologii poprzez wdrożenia i efektywność, wpływ warunków zewnętrznych⁵.

O ile pierwszy rodzaj wskaźników daje orientację co do stanu wyjściowego i możliwości lokalnych, o tyle drugi rodzaj wskaźników uwzględnia współzależności pomiędzy trzema filarami rozwoju zrównoważonego, tzn. gospodarką, środowiskiem i społeczeństwem, pozwalając na ocenę i prognozę efektów oraz korektę postępowania⁶.

Celem opracowania jest przedstawienie propozycji metody oceny poziomu ładu przestrzenno-środowiskowego w określaniu – za pomocą zmiennych syntetycznych – stopnia zrównoważonego rozwoju jednostek terytorialnych – na przykładzie gmin wiejskich województwa warmińsko-mazurskiego.

2. Opis metody

Zjawiska złożone, takie jak poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, rozwój lokalny, charakteryzuje się za pomocą zmiennych syntetycznych. Zastąpienie zbioru wielu zmiennych objaśniających jedną zmienną syntetyczną pozwala na zmniejszenie liczby zmiennych, ułatwia estymację, a w niektórych przypadkach eliminuje możliwość uzyskania wartości ocen parametrów niezgodnych z kierunkiem oddziaływania pojedynczych zmiennych objaśniających na zmienną objaśnianą. Pozwala to także na ograniczenie liczby równań potrzebnych do zbudowania modelu. Wadą natomiast jest trudność w interpretacji merytorycznej⁷.

Wśród zmiennych diagnostycznych, ze względu na kierunek wpływu na badane zjawisko, wyróżnia się stymulanty, destymulanty i nominanty. Stymulanty

⁵ *Strategia zrównoważonego rozwoju Polski.*

⁶ *Ibidem.*

⁷ *Prognozowanie gospodarcze. Metody i zastosowanie*, red. M. Cieślak, WN PWN, Warszawa 2001, s. 119.

to zmienne, których wzrost wartości świadczy o pożądanym rozwoju badanego zjawiska złożonego. Destymulanty to zmienne, których spadek wartości świadczy o pożądanym rozwoju badanego zjawiska. Z kolei nominanty to zmienne, które charakteryzują się określonym poziomem nasycenia (czyli wartością nominalną), od którego oznaczają niewłaściwy rozwój zjawiska⁸.

Opis liczbowy zbioru obiektów może zostać przedstawiony w formie macierzy obserwacji X o postaci:

$$X = \begin{bmatrix} x_{11} & x_{12} & \dots & x_{1n} \\ x_{21} & x_{22} & \dots & x_{2n} \\ \dots & \dots & \dots & \dots \\ x_{m1} & x_{m2} & \dots & x_{mn} \end{bmatrix},$$

gdzie x_{ij} – oznacza wartości j -ej cechy (wskaźnika) dla i -tego obiektu (gminy) ($i = 1, 2, \dots, m, j = 1, 2, \dots, n$).

Wartości cech – zmienne diagnostyczne mogą nosić różne miano, co uniemożliwia ich bezpośrednie porównanie. Niezbędna jest zatem normalizacja (eliminacja wpływu jednostek miary), co nada im miano porównywalności. Normalizację przeprowadzono w następujący sposób⁹:

stymulanty

$$z_{ij} = x_{ij} / \max.\{x_{ij}\}, \quad \max.\{x_{ij}\} > 0;$$

destymulanty

$$z_{ij} = \min.\{x_{ij}\} / x_{ij}, \quad \{x_{ij}\} > 0;$$

dominanty

$$\begin{aligned} z_{ij} &= x_{ij} / \text{nom } x_{ij}, & x_{ij} &\leq \text{nom } x_{ij}; \\ z_{ij} &= \text{nom } x_{ij} / x_{ij}, & x_{ij} &> \text{nom } x_{ij}; \end{aligned}$$

gdzie z_{ij} – znormalizowana wartość j -ej cechy (wskaźnika) dla i -tego obiektu (gminy), $\text{nom } x_{ij}$ to poziom nominalny i -tej zmiennej. Znormalizowane w ten sposób wartości cech należą do przedziału liczbowego $[0, 1]$.

⁸ Ibidem, s. 119.

⁹ D. Strahl, *Metody ekonometryczne w programowaniu rozwoju przemysłu*, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 1984, s. 38.

W sytuacji gdy nie formułuje się żadnych warunków, traktując zmienne równoważnie, chcąc jedynie ustalić, który obiekt ze zbioru badawczego spełnia określone wymagania, miara agregatowa (S_k) ma postać¹⁰:

$$S_k = \frac{1}{m} \sum_{j=1}^m Z_{ji}.$$

Dzięki temu w prosty sposób wybrano obszary (gminy) najlepsze w świetle przyjętych kryteriów.

Następnie gminy podzielono na trzy grupy, z których każda określa poziom zachowania ładu przestrzenno-środowiskowego:

- 1 grupa – wyższy poziom zachowania ładu przestrzenno-środowiskowego ($<2b$, max.),
- 2 grupa – średni poziom zachowania ładu przestrzenno-środowiskowego ($<b$, $2b$),
- 3 grupa – niższy poziom zachowania ładu przestrzenno-środowiskowego (min., b),

gdzie:

min. – najmniejsza wartość ze zbioru wartości otrzymanych potencjałów cech środowiska przyrodniczego,

max. – największa wartość ze zbioru wartości otrzymanych potencjałów cech środowiska przyrodniczego,

b – długość klasy obliczona wg wzoru¹¹:

$$b \cong \frac{R}{k},$$

R – rozstęp, czyli różnica między największą i najmniejszą wartością cechy w zbiorze:

$$R = x_{\max.} - x_{\min.},$$

k – klasa, czyli przedział, w którym są grupowane badane cechy.

Analizę objęto gminy wiejskie województwa warmińsko-mazurskiego. Dane pochodziły z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego (BDL GUS)¹² oraz Systemu Analiz Samorządowych (SAS)¹³ za 2009 r. Jednakże mając

¹⁰ *Metody oceny rozwoju regionalnego*, red. D. Strahl, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2006, s. 166.

¹¹ M. Sobczyk, *Statystyka*, WN PWN, Warszawa 2004, s. 25-26.

¹² Bank Danych Lokalnych. Układ wg klasyfikacji NTS, www.stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks [dostęp: 2.09.2011].

¹³ System Analiz Samorządowych (SAS), www.sas24.org/ [dostęp: 2.09.2011].

na uwadze kryteria formalne doboru zmiennych, do analizy przyjęto zmienne diagnostyczne o charakterze mierzalnym, dostępne i przede wszystkim kompletne. Niektóre zmienne, istotne pod względem merytorycznym, nie mogły zostać wykorzystane w analizie, gdyż w źródłach danych nie ma niektórych informacji na poziomie gmin (NTS 5). Niejednokrotnie także gromadzone dane były niekompletne, co znacząco ograniczyło liczebność uwzględnionych zmiennych. W analizie wykorzystano zestaw wskaźników opracowanych przez prof. T. Borysa – tzw. krótką listę (26 wskaźników)¹⁴. Ze względu na wspomnianą niedostępność i niekompletność w danych, wykorzystano do analizy 14 wskaźników, takich jak:

- x1 – powierzchnia obszarów prawnie chronionych w powierzchni gminy (%) – stymulanta,
- x2 – gęstość zaludnienia (osoby/km²) – nominanta,
- x3 – wydatki majątkowe na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska na 1 mieszkańca gminy (zł) – stymulanta,
- x5 – odnowienia leśne i zalesienia do 100 ha powierzchni lasu na terenie gminy – stymulanta,
- x6 – odnowienia i zalesienia na powierzchnię ogółem (%) – stymulanta,
- x7 – wydatki na oczyszczanie gminy do wydatków z budżetu ogółem (%) – stymulanta,
- x8 – wydatki na gospodarkę odpadami na 1 mieszkańca gminy (zł) – stymulanta,
- x9 – zużycie gazu z sieci na 1 mieszkańca (m³/os.) – destymulanta,
- x10 – ludność obsługiwana przez oczyszczalnię do ludności ogółem (%) – stymulanta,
- x11 – nakłady inwestycyjne na oczyszczalnię ścieków w odniesieniu do przepustowości oddanych oczyszczalni ścieków ogółem (tys. zł/m³/dobę) – stymulanta,
- x12 – udział ścieków komunalnych i przemysłowych oczyszczanych w ogólnej ilości ścieków wymagających oczyszczenia odprowadzonych do wód lub do ziemi (%) – stymulanta,
- x13 – udział ścieków przemysłowych nieoczyszczanych w ogólnej ilości ścieków odprowadzonych przez przemysł (%) – destymulanta,
- x14 – ilość odprowadzonych ścieków w przeliczeniu na 1 mieszkańca (m³/os.) – destymulanta.

¹⁴ T. Borys, *Zaprojektowanie i przetestowanie ram metodologicznych oraz procedury samooceny gmin na podstawie wskaźników zrównoważonego rozwoju w Systemie Analiz Samorządowych (SAS). Raport z realizacji pracy*, Jelenia Góra – Poznań 2008.

Natomiast zrezygnowano z takich wskaźników, jak:

- x4 – nakłady inwestycyjne na ochronę różnorodności biologicznej i krajozrazu ogółem na 1000 mieszkańców (zł) – stymulanta – **brak danych**,
- x15 – udział wód zasolonych odprowadzanych przez przemysłowe oczyszczalnie ścieków w odprowadzanych ogółem (%) – destymulanta – **brak danych**,
- x16 – wydatki na ochronę powietrza atmosferycznego i klimatu na 1 mieszkańca gminy (zł) – stymulanta – **brak danych**,
- x17 – całkowita emisja dwutlenku węgla na 1 km² (t/km²) – destymulanta – **brak danych**,
- x18 – zużycie energii elektrycznej na jednego mieszkańca (MWh) – destymulanta – **brak danych**,
- x19 – nakłady inwestycyjne na zmniejszenie hałasu i wibracji na 1000 mieszkańców (zł) – stymulanta – **brak danych**,
- x20 – nakłady inwestycyjne na zmniejszenie hałasu i wibracji w wydatkach budżetu gminy (zł) – stymulanta – **brak danych**,
- x21 – nakłady na oszczędzanie energii na 1 mieszkańca (zł) – stymulanta – **brak danych**,
- x22 – nakłady na oszczędzanie energii jako udział wydatków budżetu gminy (zł) – stymulanta – **brak danych**,
- x23 – nakłady inwestycyjne na ochronę przed promieniowaniem jonizującym na jednego mieszkańca (zł) – stymulanta – **brak danych**,
- x24 – nakłady inwestycyjne na działalność badawczo-rozwojową w zakresie ochrony przed promieniowaniem (tys. zł) – stymulanta – **brak danych**,
- x25 – długość gazowej czynnej sieci rozdzielczej na km² powierzchni (km) – stymulanta – **brak danych**,
- x26 – długość sieci elektroenergetycznej na km² powierzchni (km) – stymulanta – **brak danych**.

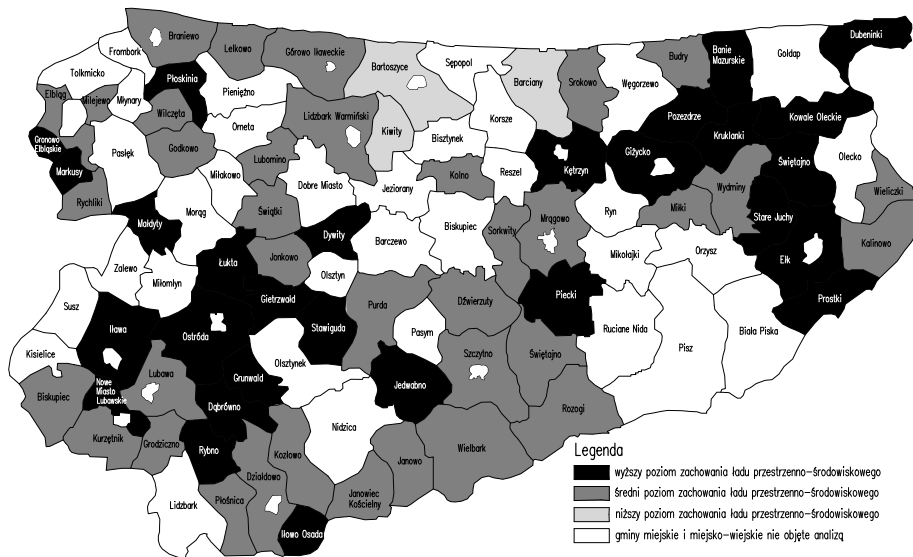
3. Przykład zastosowania zaproponowanej metody

Przy zastosowaniu wskaźnika syntetycznego ładu przestrzenno-środowiskowego w rozwoju zrównoważonym, gminy wiejskie województwa warmińsko-mazurskiego uszeregowano według poziomu zachowania ładu oraz podzielono na trzy klasy (zob. tab. 1 i rys. 1). Wynika z tego, że do wzorcowej gminy zbliżyło się 28 analizowanych jednostek, co stanowiło 42% badanej populacji. Średnim poziomem ładu przestrzenno-środowiskowego charakteryzowało się 36 gmin. Natomiast niespełna 3 gminy (zaledwie 5%) to jednostki o niskim stopniu ładu przestrzenno-gospodarczego.

Tabela 1. Gminy w województwie warmińsko-mazurskim w podziale na klasy poziomu ładu przestrzenno-środowiskowego

Wyszczególnienie	Wyższy poziom zachowania ładu przestrzenno-środowiskowego	Średni poziom zachowania ładu przestrzenno-środowiskowego	Niższy poziom zachowania ładu przestrzenno-środowiskowego	Razem
Gminy wiejskie	28 (42%)	36 (53%)	3 (5%)	67 (100%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań własnych przeprowadzonych na danych z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego (BDL GUS) w 2011 r.



Rysunek 1. Wizualizacja wskaźnika syntetycznego poziomu ładu przestrzenno-środowiskowego gmin wiejskich województwa warmińsko-mazurskiego w 2009 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań własnych przeprowadzonych na danych z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego (BDL GUS) w 2011 r.

4. Podsumowanie

Zachowanie ładu przestrzenno-środowiskowego w gminach wiejskich województwa warmińsko-mazurskiego jest na bardzo dobrym poziomie. W analizowanej populacji gmin aż 42% zostało zakwalifikowanych do jednostek teryto-

rialnych o wyższym poziomie zachowania ładu przestrzenno-środowiskowego. Natomiast 53%, z analizowanych jednostek, stanowią gminy o średnim poziomie zachowania ładu przestrzenno-środowiskowego. Zaledwie 5% to gminy o niższym poziomie zachowania ładu przestrzenno-środowiskowego.

O zadowalających wynikach może świadczyć fakt, że całe województwo warmińsko-mazurskie znajduje się na obszarze Zielonych Płuc Polski. Województwo wyróżnia się różnorodnością i bogactwem środowiska przyrodniczego, urozmaiconą rzeźbą terenu, licznymi jeziorami, zwartymi kompleksami leśnymi, niezanieczyszczonym powietrzem, słabym rozwojem infrastruktury technicznej i niskim wskaźnikiem gęstości zaludnienia. Prawie połowa województwa (46%) to obszary objęte prawną formą ochrony przyrody, w tym także o randze międzynarodowej. Z tego względu obecny stan środowiska przyrodniczego kwalifikuje region Warmii i Mazur – jako obszar priorytetowy kraju – do rozwoju zrównoważonego.

Literatura

- Bank Danych Lokalnych. Układ wg klasyfikacji NTS, www.stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks [dostęp: 2.09.2011].
- Bogda A., Kabała C., Karczewska A., Szopka K., *Zasoby naturalne i zrównoważony rozwój*, Wyd. UP we Wrocławiu, Wrocław. 2010.
- Borys T., *Zaprojektowanie i przetestowanie ram metodologicznych oraz procedury samooceny gmin na podstawie wskaźników zrównoważonego rozwoju w Systemie Analiz Samorządowych (SAS). Raport z realizacji pracy*, Jelenia Góra – Poznań 2008.
- Metody oceny rozwoju regionalnego*, red. D. Strahl, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2006.
- Prognozowanie gospodarcze. Metody i zastosowanie*, red. M. Cieślak, WN PWN, Warszawa 2001.
- Sobczyk M., *Statystyka*, WN PWN, Warszawa 2004.
- Strahl D., *Metody ekonometryczne w programowaniu rozwoju przemysłu*, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 1984.
- Strategia zrównoważonego rozwoju Polski do 2025 roku. Wytyczne dla resortów opracowujących strategię sektorowe*, MŚ, Warszawa 1999, www.access.zgwrp.org.pl/materialy/dokumenty/StrategiaZrownowazonegoRozwojuPolski/index1.html [dostęp: 2.09.2011].
- System Analiz Samorządowych (SAS)*, www.sas24.org/ [dostęp: 2.09.2011].
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2008 r., nr 25, poz. 150 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591 z późn. zm.



Zbigniew Piepiora

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Katastrofy naturalne i finansowanie przeciwdziałania ich skutkom w powiecie górskim

***Streszczenie.** W artykule omówiono katastrofy naturalne występujące na obszarze powiatu górskiego i finansowanie działań zapobiegających ich negatywnym konsekwencjom. Przedstawiono wyniki badań dotyczących wydatkowania środków na bezpieczeństwo publiczne, ochronę przeciwpożarową i ochronę zdrowia oraz promesy na odbudowę. Wyniki badań wskazują na niedostatek środków na usuwanie skutków katastrof naturalnych na obszarze powiatu górskiego.*

***Słowa kluczowe:** katastrofa naturalna, finansowanie, skutki, przeciwdziałanie, powiat górski*

1. Wprowadzenie

W maju 2010 r. powiat górski został dotknięty powodzią. Na rzece Odrze, która przybrała wskutek intensywnej i ciągłych opadów deszczu, nastąpiła cofka do Rowu Śląskiego i Rowu Polskiego (Kopanica). Zalaniu uległy miejscowości w gminie Niechlów. Wskutek powodzi ucierpiały także pozostałe gminy powiatu górskiego: Góra, Jemielno i Wąsosz, gdzie wylała także rzeka Orla.

Katastrofy naturalne, takie jak powodzie, w artykule 3 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej zdefiniowano jako zdarzenia związane z działaniem sił natury. Poza powodziami są to: wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, wichury, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe utrzymywanie się ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, zja-

wiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt, chorób zakaźnych u ludzi lub też działania innego żywiołu¹.

Zjawiska tego typu mogą być spowodowane przez czynniki biologiczne, geologiczne i hydrometeorologiczne. Ich występowanie często powoduje szkody w infrastrukturze i rolnictwie oraz prowadzi do śmierci i cierpienia wielu ludzi. W związku z tym coraz większego znaczenia nabiera finansowanie przeciwdziałania skutkom katastrof naturalnych. Środki finansowe umożliwiają zapobieganie negatywnym konsekwencjom tego typu zjawisk, m.in. poprzez funkcjonowanie jednostek służb właściwych dla planowania przestrzennego i zarządzania kryzysowego oraz promesy na odbudowę.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie finansowania przeciwdziałania skutkom katastrof naturalnych na poziomie lokalnym powiatu (NUTS 4, LAU 1) i gminy (NUTS 5, LAU 2). Autor weryfikuje je na przykładzie powiatu górowskiego na tle szkód spowodowanych przez katastrofy naturalne na tym obszarze w okresie pomiędzy dwoma dużymi powodziąmi w dorzeczu Odry, czyli w latach 1997-2010.

2. Ogólna charakterystyka powiatu górowskiego oraz występowanie katastrof naturalnych na jego obszarze i ich skutki

Powiat górowski jest położony w północnej części województwa dolnośląskiego, na krańcach Niziny Wielkopolskiej (zob. rys. 1). Graniczy od północy i północno-zachodu z województwem wielkopolskim – powiatami wschowskim, leszczyńskim i rawickim. Od południowego wschodu graniczy z powiatem trzebnickim, od południowego zachodu – z głogowskim, zaś od południa – z wrocławskim. Od strony zachodniej naturalną granicę powiatu stanowi Odra². Powiat zajmuje powierzchnię 738,3 km² i obejmuje 2 gminy miejsko-wiejskie (GMW) – Górę i Wąsocz, 2 gminy wiejskie (GW) – Jemielno i Niechlów oraz 112 miejscowości wiejskich. Powiat liczy 36,3 tys. ludności, co stanowi 1,3% ludności województwa dolnośląskiego. Gęstość zaludnienia powiatu górowskiego jest najmniejsza w województwie i wynosi 49 os./km². W miastach mieszka 41,7% ludności³.

¹ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz.U. nr 62, poz. 558 z późn. zm.

² *Lokalna strategia rozwoju dla ujścia Baryczy*, Wyd. LGD „Ujście Baryczy”, Góra 2009, s. 11.

³ *Statystyczne Vademecum Samorządowca 2010. Powiat górowski...*, s. 1.



Rysunek 1. Mapa powiatu górowskiego

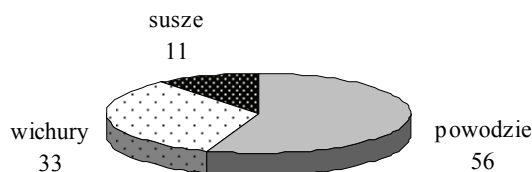
Źródło: *Statystyczne Vademecum Samorządowca. Powiat górowski*, US we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 1.

Zgodnie z podziałem Polski na jednostki fizyczno-geograficzne, teren powiatu górowskiego leży w zasięgu trzech makroregionów. Pierwszym jest Nizina Południowowielkopolska, której mezoregion: Wysoczyzna Leszczyńska wkracza na obszar powiatu w jego północno-wschodniej części. Drugim makroregionem jest Obniżenie Milicko-Głogowskie, reprezentowane na tym terenie przez dwa mezoregiony przecinające powiat górowski w kierunku NW-SE. Są to: Pradolina Głogowska i Kotlina Żmigrodzka. Pierwszy mezoregion rozciąga się od zachodu wzdłuż rzeki Baryczy, zaś dwa mikroregiony Kotliny Żmigrodzkiej obejmują południowo-wschodnie krańce powiatu. Są to: Kotlina Środkowej Baryczy w okolicy miejscowości Wąsosz oraz Równina Prusicka w rejonie rzek Łacha i Młyniec. Trzecim makroregionem na obszarze powiatu górowskiego jest Wał Trzebnicki, którego mezoregion Obniżenie Ścinawskie oraz mikroregion Wzgórza Wińskie obejmują południowe krańce powiatu górowskiego⁴.

Przez powiat górowski przepływają trzy większe rzeki: Odra, Barycz i Orla. Łączna długość rzek w powiecie górowskim wynosi 230,6 km. Niemal cały obszar powiatu należy do dorzecza Baryczy (prawy dopływ Odry, powierzchnia dorzecza 5534,5 km²). W obrębie powiatu brak większych zbiorników powierzchniowych wód stojących. Niewielkie zagłębienia wypełnione wodą, występujące głównie na zachodzie powiatu, są fragmentami starorzeczy Odry. Na rzece Wiewiernica, na południe od miejscowości Niechlów, w ostatnich latach powstał zbiornik retencyjny. Na Baryczy wybudowano zbiornik Ryczeń⁵.

⁴ *Program ochrony środowiska powiatu górowskiego*, Wyd. Fundacja Ekologiczna „Zielona Akcja”, Legnica 2006, s. 5.

⁵ *Program ochrony środowiska powiatu górowskiego...*, s. 72.



Rysunek 2. Katastrofy naturalne według typu w powiecie górowskim w latach 1997-2010

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu za lata 1997-2010.

Największe szkody na obszarze powiatu w latach 1997-2010 spowodowały powódzie, wichury i susze przyczyniające się do powstawania pożarów (zob. rys. 2). Należą one do grupy katastrof hydrometeorologicznych⁶.

Tabela 1. Straty spowodowane przez katastrofy naturalne na obszarze powiatu górowskiego w latach 1997-2010 (w tys. zł z 2010 r.)

Powiat/gmina	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Góra GMW	2 726	0	0	0	132	38	0	0	0	23 286	0	0	0	0
Jamielno GW	9 651	0	0	0	1 272	0	0	0	0	7 865	7	0	0	0
Niechlów GW	4 916	0	0	0	2 365	0	0	0	0	11 357	0	0	0	450
Wąsosz GMW	6 951	0	0	0	1 497	0	0	0	0	16 208	58	0	0	0
Powiat górowski	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3 369
Suma (dla całego powiatu)	24 245	0	0	0	5 266	38	0	0	0	58 716	65	0	0	3 819
Razem – wszystkie lata	92 149													

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu za lata 1997-2010.

Zagrożenie powodziowe związane jest przede wszystkim z przepływaniem przez powiat górowski Odry, Baryczy i Orli⁷. W badanym okresie powódzie dotyczyły powiat w latach: 1997, 2001, 2002, 2006 i 2010. Destrukcyjne wichury wystąpiły na obszarze powiatu górowskiego w latach 2001 i 2007 (orkan Kyrill). Susza dotknęła badany powiat w 2006 r.⁸

W tabeli 1 przedstawiono straty spowodowane przez katastrofy naturalne na obszarze powiatu górowskiego w latach 1997-2010. Wartości pieniężne zostały

⁶ M. Kasprzak, *Wezbrania i powódzie na rzekach Dolnego Śląska*, w: *Wyjątkowe zdarzenia przyrodnicze na Dolnym Śląsku i ich skutki*, red. P. Migoń, Wyd. UW, Wrocław 2010, s. 126-127.

⁷ I. Kowalski, K. Kozica, *Dawna Dolina Baryczy. Atlas Bartschtal*, UM w Miliczu, Milicz 2010, s. 101-103.

⁸ *Zasoby wodne w dorzeczu górnej i środkowej Odry w warunkach suszy*, red. A. Dubicki, IMiGW, Warszawa 2002, s. 6.

indeksowane do 2010 r. W badanym okresie łączne straty przekroczyły 92 mln zł. Największe szkody w tym czasie spowodowały powodzie i susza. Cyfra zero oznacza brak strat na danym obszarze w danym roku.

3. Finansowanie przeciwdziałania skutkom katastrof naturalnych w badanym powiecie

Na obszarze powiatu górowskiego za przeciwdziałanie skutkom katastrof naturalnych odpowiadają: starosta powiatu górowskiego, zarząd i rada powiatu górowskiego, burmistrzowie miast i wójtowie gmin oraz jednostki im podległe, właściwe m.in. dla gospodarki przestrzennej i zarządzania kryzysowego. Wszystkie gminy współpracują doraźnie z: Komendą Powiatową Policji, Komendą Powiatową Państwowej Straży Pożarnej, Powiatowym Inspektorem Nadzoru Budowlanego, Państwowym Powiatowym Inspektorem Sanitarnym, Powiatowym Inspektoratem Weterynarii, Dolnośląskim Zarządem Melioracji i Urządzeń Wodnych (Inspektorat w Trzebnicy), jednostkami Ochotniczej Straży Pożarnej (OSP) (włączonymi i niewłączonymi do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego) i innymi organizacjami funkcjonującymi na obszarze danej gminy i całego powiatu górowskiego.

Finansowanie przeciwdziałania skutkom katastrof naturalnych polega na wydatkowaniu środków na bezpieczeństwo publiczne, ochronę przeciwpożarową i ochronę zdrowia oraz promesy na odbudowę. Środki związane z bezpieczeństwem publicznym, ochroną przeciwpożarową i ochroną zdrowia umożliwiają m.in. realizowanie planowania przestrzennego i zarządzania kryzysowego na obszarze powiatu. Promesy na odbudowę pozwalają na odtworzenie infrastruktury obszaru dotkniętego katastrofą.

W gminach powiatu przygotowywane są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz inne opracowania dotyczące zabezpieczenia przeciwpowodziowego. Z tabeli 2 wynika, że powiat górowski jest w niecałych 3% pokryty miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, co jest złym wynikiem na tle Polski i bardzo złym na tle województwa dolnośląskiego. Ponadto zaniedbania w zakresie konserwacji cieków i urządzeń melioracyjnych są główną przyczyną lokalnego wzrostu poziomu wód i opóźnień w terminowym wykonywaniu prac agrotechnicznych, mimo że teren powiatu pokrywa duża liczba projektów⁹.

⁹ Program ochrony środowiska powiatu górowskiego..., s. 90.

Tabela 2. Struktura planów miejscowych obszaru powiatu górowskiego na tle Polski i województwa dolnośląskiego na koniec 2005 roku

Obszar planowania	Liczba		Pokrycie (%)	
	obowiązujące	projekty	obowiązujące	projekty
Polska – ogółem	59 284	13 234	19,7	8,8
Województwo dolnośląskie – ogółem	6 824	1 240	38,2	14,8
Powiat górowski – ogółem	20	3	2,6	54,9
Góra GMW	9	2	5,8	94,2
Jamielno GW	1	0	2,4	0,0
Niechlów GW	0	1	0,0	100,0
Wąsosz GMW	10	0	0,3	0,0

Źródło: *Stan zaawansowania planowania przestrzennego w gminach*, red. P. Śleszyński, PAN IGiPZ, Warszawa 2007, s. 255.

Finansowanie bezpieczeństwa publicznego, ochrony przeciwpożarowej i ochrony zdrowia z budżetu powiatu górowskiego rozpoczęto w rok po jego utworzeniu (zob. tab. 3)¹⁰. Łączna suma wydatków w badanym okresie czasu przekroczyła 87 mln zł.

Analizując tabelę 3, należy zwrócić uwagę, że w wydatkach budżetów gmin na bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową uwzględniono tylko wydatki zobligowane wprowadzeniem ustawy o zarządzaniu kryzysowym, gdyż bezpośrednio dotyczą one przeciwdziałania skutkom katastrof naturalnych. Ponadto pozostałe wydatki na bezpieczeństwo publiczne, ochronę przeciwpożarową, które mogą się wiązać z zapobieganiem negatywnym konsekwencjom katastrof naturalnych, są minimalne – w porównaniu z ogólną kwotą wydatków gminnych – i przeznaczone przede wszystkim na OSP i utrzymanie straży miejskich¹¹. Cyfra zero oznacza brak wydatków na bezpieczeństwo publiczne, ochronę przeciwpożarową w danej gminie w danym roku, a w przypadku powiatów w latach 1997-1999 – oznacza nieistnienie jeszcze tego typu jednostek terytorialnych w tym czasie.

Środki te umożliwiają realizowanie działań ratowniczych w przypadku wystąpienia katastrofy naturalnej. Zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym na obszarze powiatu górowskiego funkcjonują: Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego (PCZK) i Zespół Zarządzania Kryzysowego (ZZK) oraz ich odpowiedniki na poziomie gmin.

¹⁰ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. nr 91, poz. 578 z późn. zm.

¹¹ B. Czarnecki, W. Siemiński, *Kształtowanie bezpiecznej przestrzeni publicznej*, Difin, Warszawa 2004, s. 88-93.

Tabela 3. Wydatki na bezpieczeństwo publiczne, ochronę przeciwpożarową i ochronę zdrowia w budżecie powiatu górskiego i znajdujących się na jego obszarze gmin w latach 1997-2010 (w tys. zł z 2010 r.)

Powiat / gmina	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	Wydatki na bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową*													
Góra GMW	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	257	308	587	746
Jamielno GW	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	48	98	80	148
Niechlów GW	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	81	203	112	229
Wąsosz GMW	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	92	316	189	404
Powiat górski	0	0	0	6 110	6 098	5 882	2 418	2 498	2 302	2 370	2 600	6 574	10 926	3 124
Razem b.p i o.p.p	0	0	0	6 110	6 098	5 882	2 418	2 498	2 302	2 370	3 079	7 498	11 894	4 652
	Wydatki na ochronę zdrowia													
Góra GMW	527	612	703	519	370	558	564	185	183	384	737	514	1 647	2 385
Jamielno GW	9	32	53	41	39	27	41	45	32	36	32	48	36	37
Niechlów GW	25	66	89	65	68	72	60	63	61	77	78	96	77	74
Wąsosz GMW	5	15	64	95	61	87	90	88	87	84	91	99	93	97
Powiat górski	0	0	0	4 349	3 623	1 520	2 664	697	1 119	1 285	1 116	1 081	1 183	1 624
Razem ochrona zdrowia	566	724	908	5 070	4 162	2 265	3 419	1 078	1 482	1 866	2 055	1 838	3 035	4 216
Razem	566	724	908	11 180	10 260	8 147	5 837	3 576	3 784	4 235	5 134	9 336	14 929	8 867
Razem – wszystkie lata	87 485													

* W 2000 r. w budżecie powiatu górskiego wydatkowano środki na samo bezpieczeństwo publiczne (bez ochrony przeciwpożarowej).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS za lata 1997-2010.

Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego zapewnia przepływ informacji na potrzeby zarządzania kryzysowego. Starosta wykonuje zadania zarządzania kryzysowego przy współdziałaniu ZZK, powołanego przez starostę spośród osób zatrudnionych w starostwie powiatowym, jego jednostkach organizacyjnych, służbach, inspekcjach i strażach; w jego skład wchodzi także przedstawiciele społecznych organizacji ratowniczych, eksperci i inne osoby zaproszone przez starostę¹².

Tabela 4. Promesy na usuwanie skutków katastrof naturalnych na obszarze powiatu górowskiego w latach 1997-2010 (w tys. zł z 2010 r.)

Powiat/gmina	1997/1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Góra GMW	822	0	0	118	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Jamielno GW	3997	368	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Niechlów GW	1844	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	429
Wąsosz GMW	1792	227	0	70	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Powiat górowski	0	0	0	550	0	59	0	0	0	0	0	0	1507
Suma (dla całego powiatu)	8455	595	0	738	0	59	0	0	0	0	0	0	1936
Razem – wszystkie lata	11 783												

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych przez Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego we Wrocławiu za lata 1997-2010.

PZZK wykonuje na obszarze powiatu następujące zadania: ocenia występujące i potencjalne zagrożenia, które mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne, oraz je prognozuje, przygotowuje propozycje działań i przedstawia staroście wnioski, które dotyczą wykonania, zmiany lub zaniechania działań ujętych w powiatowym planie zarządzania kryzysowego, przekazuje do wiadomości publicznej informacje związane z zagrożeniami, opiniuje powiatowy plan zarządzania kryzysowego¹³.

Podstawowe siły reagowania na zagrożenie opierają się na podmiotach ratowniczych i porządkowo-ochronnych, funkcjonujących w trybie działania interwencyjnego, współpracujących doraźnie ze starostwem powiatowym oraz poszczególnymi gminami. Oznacza to, że w razie uzyskania informacji o katastrofie naturalnej, są one wprowadzane do działania najszybciej jak to możliwe.

¹² Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. nr 89, poz. 589 i 590 z późn. zm.

¹³ Powiat górowski. W sytuacjach kryzysowych, www.powiatgora.pl/753.html [dostęp: 13.10.2011].

Starostwo Powiatowe w Głogowie współpracuje także z urzędami gmin w powiecie w sprawie szacowania szkód spowodowanych przez katastrofy naturalne. Wartość pozyskanych promes na usuwanie skutków tego typu zjawisk w latach 1997-2010 wyniosła łącznie prawie 12 mln zł (zob. tab. 4). Cyfra zero oznacza brak promes na usuwanie skutków katastrof naturalnych na danym obszarze w danym roku.

4. Podsumowanie

Na obszarze powiatu górowskiego przeciwdziałanie skutkom katastrof naturalnych jest realizowane przez starostwo powiatowe. Instytucjami odpowiedzialnymi za nie są także poszczególne urzędy gmin wraz z jednostkami wyspecjalizowanymi, takimi jak policja czy straż pożarna.

Ze środków ogółem otrzymanych przez powiat na odbudowę w latach 1997-2010 sfinansowano tylko 11 783 tys. zł, czyli niecałe 13% łącznych strat spowodowanych przez katastrofy naturalne w wymienionym okresie, które oszacowano na 92 149 tys. zł indeksowanych do 2010 r. Relacja wydatków na bezpieczeństwo publiczne, ochronę przeciwpożarową i ochronę zdrowia w budżecie powiatu górowskiego i znajdujących się na jego obszarze gmin, wynoszących w badanym okresie 87 485 tys. zł (indeksowanych do 2010 r.), do strat spowodowanych przez katastrofy naturalne na tym obszarze w latach 1997-2010 wynosi niecałe 95%. Relacja wydatków na bezpieczeństwo publiczne, ochronę przeciwpożarową i ochronę zdrowia w budżecie powiatu górowskiego i znajdujących się na jego obszarze gmin do promes na usuwanie skutków katastrof naturalnych na obszarze powiatu górowskiego w latach 1997-2010 wynosi ponad 742%.

Stosunek środków ogółem, otrzymanych na odbudowę przez powiat górowski w latach 1997-2010 powiększonych o wydatki gmin i powiatów na ochronę przeciwpożarową i ochronę zdrowia w budżetach badanego powiatu oraz gmin znajdujących się na jego obszarze do łącznych strat spowodowanych przez katastrofy naturalne w wymienionym okresie na badanym obszarze wynosi 107%.

Z przedstawionych relacji można wysnuć wniosek, że w budżecie powiatu górowskiego i znajdujących się na jego obszarze gmin zbyt mała część środków z puli na bezpieczeństwo publiczne, ochronę przeciwpożarową i ochronę zdrowia jest przeznaczona na przeciwdziałanie skutkom katastrof naturalnych. Dodatkowym problemem są zaniedbania w zakresie konserwacji cieków i urządzeń melioracyjnych, które mogą się stać przyczyną okresowych powodzi na obszarze badanego powiatu.

Literatura

- Czarnecki B., Siemiński W., *Kształtowanie bezpiecznej przestrzeni publicznej*, Difin, Warszawa 2004.
- Kasprzak M., *Wezbrania i powodzie na rzekach Dolnego Śląska*, w: *Wyjątkowe zdarzenia przyrodnicze na Dolnym Śląsku i ich skutki*, red. P. Migoń, Wyd. UW, Wrocław 2010.
- Kowalski I., Kozica K., *Dawna Dolina Baryczy. Atlas Bartschtal*, UM w Miliczu, Milicz 2010.
- Lokalna strategia rozwoju dla ujścia Baryczy*, LGD „Ujście Baryczy”, Góra 2009.
- Powiat górowski. W sytuacjach kryzysowych*, www.powiatgora.pl/753.html [dostęp: 13.10.2011].
- Program ochrony środowiska powiatu górowskiego*, Wyd. Fundacja Ekologiczna „Zielona Akcja”, Legnica 2006.
- Statystyczne Vademecum Samorządowca. Powiat górowski*, US we Wrocławiu, Wrocław 2010.
- Stan zaawansowania planowania przestrzennego w gminach*, red. P. Śleszyński, PAN IGiPZ, Warszawa 2007.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. nr 91, poz. 578 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz.U. nr 62, poz. 558 z późn. zm.
- Zasoby wodne w dorzeczu górnej i środkowej Odry w warunkach suszy*, red. A. Dubicki, IMiGW, Warszawa 2002.

Adam Piwek

Uniwersytet Wrocławski

Media podwójnej odpowiedzialności. Znaczenie prasy lokalnej w demokratyzującym się polskim społeczeństwie

***Streszczenie.** W artykule omówiono wpływ prasy lokalnej na życie miejscowych społeczności, funkcjonujących w systemach demokratycznych. Przedstawiono medioznawcze koncepcje działania prasy lokalnej oraz informacje dotyczące reakcji na przekaz medium lokalnego na przykładzie opinii czytelników tygodnika „Gazeta Powiatowa-Wiadomości Oławskie”. Poruszono też złożone kwestie wydawania tytułu lokalnego, rozdrobnienia prasy lokalnej i trudności związanych z pracą dziennikarską.*

***Słowa kluczowe:** media, dziennikarstwo, media lokalne*

1. Wprowadzenie

Wizerunek polskich dziennikarzy w opinii publicznej można uznać za umiarkowanie pozytywny¹. Wśród zawodów ocenianych według rzetelności i uczciwości dziennikarze plasowali się w latach 1997 i 2006 na czwartym miejscu. Wyprzedzali ich nauczyciele, pielęgniarki i naukowcy. Jednak w pięciostopniowej skali uzyskiwali średnią ocenę wahającą się między 3,22 (1997 r.) a 3,52

¹ E. Migaczewska, *Dziennikarz zaufania publicznego? Analiza społecznych oczekiwań i spostrzeżeń*, w: *Media i polityka*, red. K. Pokorny-Ignatowicz, S. Michalczyk, Kraków 2010, s. 118.

(2006 r.)². Ankieterzy Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) w 2003 r. pytali Polaków bardziej szczegółowo o stosunek do dziennikarzy. 45% indagowanych stwierdziło, że większość dziennikarzy rzetelnie relacjonuje wydarzenia, choć co piąty stwierdził, że w tym zawodzie za rzetelnych można uznać niewielką liczbę przedstawicieli tego zawodu³. W trzy lata później wyniki te w grupie osób odpowiadających pozytywnie wzrosły do 57%. Zmalała także liczba negatywnie oceniających profesję, do 15% indagowanych⁴. Jak zauważa Ewa Migaczewska, „fakt przypisywania dziennikarzom statusu zawodu zaufania publicznego przez przeważającą większość Polaków prawdopodobnie wpływa na społeczną ocenę tej grupy zawodowej [...]. Można zatem pokusić się o stwierdzenie, że dziennikarz jako zawód zaufania publicznego to bardziej kategoria z puli *wishful thinking* [myślenia życzeniowego – przyp. A.P.] niż fakt społeczny”⁵. Interesującym zagadnieniem jest także problematyka etyki dziennikarzy mediów lokalnych. Medioznawczyni Karina Stasiuk-Krajewska z Instytutu Dziennikarstwa i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Wrocławskiego podkreśla, że na temat etyki dziennikarskiej *sensu stricto* można znaleźć bardzo wiele publikacji, zaś kwestia etyki w mediach lokalnych jest już niemal kwestią marginalną w polskich badaniach nad lokalnym komunikowaniem w prasie, radiu, telewizji czy Internecie. Wśród uniwersalnych zasad, których powinien przestrzegać każdy dziennikarz, to obok kompetencji, niezależności, uczciwego przekazywania faktów i swoistej służby na rzecz demokracji i rozwoju społecznego⁶ warto wskazać na kilka dylematów związanych częściowo z kwestiami zawodowymi, częściowo z życiem w lokalnej społeczności. Należy z całą pewnością zaliczyć do nich problem między autonomią moralną twórcy artykułu a wartościami wskazywanymi przez kodeksy etyczne, problem dostępu do informacji, wyznaczenie granic między prawem do prywatności bohatera tekstu a prawem do informacji obywateli czytających gazetę, a także problem konfliktu interesów między pracą dziennikarską a pełnieniem funkcji społecznych i publicznych. Jak zauważa wrocławska badaczka, media lokalne są najbliższe codziennych problemów swoich mieszkańców, a zatem „dziennikarz jako osoba prywatna jest w małej społeczności dużo lepiej rozpoznawalny niż w społeczności większej [...] jest znany [...] ze swojego życia prywatnego [...]. Bycie społecznie rozpoznawalnym może utrudniać zbieranie informacji [...]. Z drugiej jednak strony bywa i tak, że owa rozpoznawalność i po-

² *Uczciwość i rzetelność zawodowa. Komunikat z badań*, CBOS, Warszawa 1998, *O uczciwości i rzetelności zawodowej*, CBOS, Warszawa 2000, *O uczciwości i rzetelności zawodowej. Komunikat z badań*, CBOS, Warszawa 2006.

³ *Czy Polacy ufają dziennikarzom? Komunikat z badań*, CBOS, Warszawa 2003.

⁴ *Ocena pracy dziennikarzy. Komunikat z badań*, CBOS, Warszawa 2006.

⁵ E. Migaczewska, *Dziennikarz...*, s. 124.

⁶ C. Bertrand, *Media Ethics and Accountability Systems*, New Brunswick – New York 2000, s. 45.

łączona z zaufaniem rola dziennikarza [...] może ułatwiać zdobycie informacji lub przygotowanie materiału dziennikarskiego”⁷.

Do kolejnych problemów etycznych należy zaliczyć powiązanie z lokalnym biznesem i samorządem, jako reklamodawcami, a także ze społecznością – odbiorcami tytułu, do tego dochodzi silnie przyzwyczajenie do określonego typu dziennikarstwa. Codzienna praca reporterska, z perspektywy etycznej, nie różni się od pracy w mediach regionalnych czy ogólnopolskich poza jedną kwestią – przestrzeganie owych reguł bywa dla dziennikarzy mediów lokalnych trudniejsze⁸.

Jak zatem wygląda kwestia odpowiedzialności lokalnego tytułu prasowego? Jakie funkcje pełni on w społeczności lokalnej? Jak jest postrzegany z perspektywy naukowej i statystycznego czytelnika? Próbę odpowiedzi na te pytania autor niniejszego opracowania podjął na podstawie literatury fachowej oraz tygodnika „Gazeta Powiatowa – Wiadomości Oławskie”⁹ i jego dodatku przygotowanego z okazji jubileuszu 15-lecia, w którym głos na temat tytułu i jego znaczenia oddano samym czytelnikom i dziennikarzom.

2. Media lokalne – początki i miejsce w polskim systemie medialnym

Znaczenie tytułu lokalnego ma ogromny wpływ na społeczność, w której funkcjonuje. Jak zauważa politolog Ryszard Kowalczyk, dziennikarz, który dokonuje selekcji materiału, *de facto* wpływa na społeczność, gdyż świadomie – bądź nie – poprzez swoje poglądy decyduje o tym, co będzie tematem dyskusji

⁷ K. Stasiuk-Krajewska, *O tak zwanej etyce mediów lokalnych*, w: *Media regionalne. Sukcesy i porażki*, red. J. Adamowski, K. Wolny-Zmorzyński, W. Furman, Wyd. WSEiP w Kielcach, Kielce 2008, s. 28-29.

⁸ Ibidem, s. 31.

⁹ „Gazeta Powiatowa – Wiadomości Oławskie” – jeden z największych tygodników lokalnych Dolnego Śląska. Średni nakład to ok. 9500 egz. (2011 r.), w rekordowym momencie osiągnął 10 000 egz. Zasięg czasopisma to powiat oławski i przygraniczne wioski powiatu wrocławskiego, dla których centrum lokalnym jest Oława. Pierwszy numer gazety (jako „Wiadomości Oławskie”) ukazał się 15 grudnia 1990 r. jako miesięcznik. Czasopismo narodziło się z ulotek wyborczych drukowanych przez oławski związek zawodowy „Solidarność” w związku z wyborami samorządowymi w 1990 r. Od 1994 r. – dwutygodnik, a w rok później zostaje tygodnikiem. W 2010 r. przygotowuje go już 23-osobowy zespół, w tym 19 dziennikarzy i 4 osoby odpowiedzialne za zagadnienia merytoryczne i skład czasopisma. Tytuł jest laureatem konkursu „Prasa Lokalna – Demokracja Lokalna – Samorząd”, zorganizowanego przez Krajowy Sejmik Samorządowy oraz Ogólnopolskie Stowarzyszenie Prasy Lokalnej (1994 r.) oraz nagrody I kategorii dla prasy lokalnej, przyznawanej przez Instytut na rzecz Demokracji w Europie Wschodniej (1996 r.). W 2009 r. czasopismo otrzymało tytuł „Zasłużony dla Miasta Oławy”, „Gazeta Jubileuszowa” 2005, nr 1.

publicznej, a co nie¹⁰. Zdaniem medioznawcy Rafała Polaka, rola prasy lokalnej jest często niedoceniana. W dyskusjach na temat wpływu mediów na demokrację porusza się zazwyczaj odniesienia do ogólnopolskich tygodników bądź dzienników. Jednak w mediach lokalnych funkcja kontrolna jest jedną z najważniejszych, gdyż dostarcza informacji i ocen związanych z funkcjonowaniem lokalnych instytucji życia publicznego. Co istotne, funkcję kontrolną może pełnić w przypadku lokalnym jedynie prasa wolnorynkowa, gdyż tylko tytuł zarabiający na sobie może sprawować rzeczywistą zwierzchność i stanowić obiektywną trybunę wymiany informacji¹¹.

Współczesne początki funkcjonowania mediów lokalnych łączy się z przemianami ustrojowymi rozpoczętymi w 1981 r., zaś część wydawnictw ukazujących się wówczas, nawiązywała do miejscowych tradycji czasopiśmienniczych, przyjmując często nazwy tytułów gazet ukazujących się w XIX w., w okresie międzywojennym¹². Zdaniem jednego z badaczy lokalnej prasy, Mariana Gieruli, jest kilka cech podstawowych komunikowania w społeczności lokalnej. Wyznacznikiem jest tu ograniczenie terytorialne, choć wzajemne powiązania nie zamykają się w sztywnych granicach obszarów administracyjnych. Znaczenie ma także interpersonalne komunikowanie się, a także konkretność przekazów, zapobiegająca abstrakcyjności. Istotnym elementem jest także możliwość zweryfikowania informacji bezpośrednio u odbiorcy oraz powszechność partycypacji w procesie komunikowania.

Lokalna przestrzeń jest stosunkowo dobrze rozbudowana. Co drugi tytuł prasowy ma charakter lokalny, ukazując się w co czwartej gminie i w co drugim mieście, choć są w naszym kraju regiony, w których trzy czwarte miasteczek nie posiada nawet lokalnego biuletynu. Co istotne, pism mających rzeczywisty wpływ na postawy mieszkańców – tygodników lub dzienników – jest jedynie 295. Co statystycznie daje 0,79 tytułu na powiat. Do tego nielicznego grona należy również badany przez autora niniejszego opracowania tygodnik. Ponad 77% pism ukazuje się w nakładzie niższym niż 2000 egz.¹³

Współczesne media lokalne, z punktu widzenia zasięgu przestrzennego, można podzielić na dwie grupy – mikroregionalną, której obszar funkcjonowania jest większy niż teren powiatu, a mniejszy niż obszar regionu prasowego, czyli daw-

¹⁰ R. Kowalczyk, *Między polityką a dziennikarstwem. Szkice politologiczno-prasoznawcze*, Wyd. UP, Poznań 2004, s. 104-105.

¹¹ R. Polak, *Kontrola władzy lokalnej przez prasę lokalną w opinii mieszkańców powiatu dębickiego*, w: *Media regionalne. Sukcesy i porażki...*, s. 247-248.

¹² J. Mikułowski-Pomorski, *Wstęp*, w: *Prasa lokalna jako czynnik kształtowania się wizji lokalnych*, red. J. Mikułowski-Pomorski, WSP w Rzeszowie, Rzeszów 1990, s. 3.

¹³ M. Gierula, *Lokalna i regionalna przestrzeń komunikacyjna mediów periodycznych w Polsce jako zbiorowy nadawca*, w: *Współczesny dziennikarz i nadawca*, red. M. Gierula, Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec 2006, s. 97-98.

nego województwa utworzonego w wyniku reformy w 1976 r., oraz – sublokalną, której obszar funkcjonowania nie przekracza powiatu. W ramach prasy mikroregionalnej wyróżnia się kilka typów czasopism: prasę diecezjalną, związaną ze strukturą Kościoła Katolickiego, prasę dawnych województw, miejsko-terenową, obejmującą miasto będące centrum mikroregionu oraz tereny ciężące do niego (np. ziemia kłodzka), prasę powiatową, pisma kilku większych miast, pisma miejskie dużych miast (np. Wrocławia). Termin „prasa sublokalna” jest określeniem szerokim. Określa się nim prasę zakładową, zakładowo-miejską (gdy publikowane informacje obejmują nie tylko zakład pracy, ale i jego otoczenie), prasę osiedlową, prasę dzielnicową, parafialną, dekanalną, gminną, miejską. Prasę lokalną można podzielić również według zasięgu przestrzennego. Wyróżnia się tytuły nieograniczone formalnie z powodu przestrzennego oddziaływania (jedne ograniczenie stanowi zainteresowanie czytelników) i tytuły ograniczone formalnie (np. biuletyny wydawane przez władze miejskie) oraz tytuły wewnętrznego obiegu, rozprowadzane w jakichś strukturach (np. organizacji pozarządowej, szkoły albo partii politycznej)¹⁴. Warto także zauważyć, że ze względu na określonego czytelnika każdy z tytułów lokalnych można sprofilować na prasę uniwersalną, adresowaną do zróżnicowanego odbiorcy, i środowiskową, adresowaną do węższego grona społeczności lokalnej¹⁵.

3. Znaczenie mediów lokalnych w społecznościach

Ocena prasy lokalnej i jej oddziaływania na początku lat 90. XX w. jest nieźmiennie trudna, gdyż w tym czasie nie prowadzono badań nad prasą lokalną *sensu stricto*. Jednak badania przeprowadzone w 1995 r. przez krakowski Ośrodek Badań Prasoznawczych dowiodły, że niemal co piąty Polak powyżej 15. roku życia wskazywał prasę lokalną jako źródło informacji o gminie, miejscowości czy dzielnicy¹⁶. Warto także zauważyć, że druga połowa lat 90. XX w. to okres sporej niestabilności tego segmentu rynku lokalnego oraz znaczących przemian. Dochodzi wtedy do zmiany społecznego odbioru jeszcze postkomunistycznych tytułów, a prasa lokalna posiada już ustabilizowaną pozycję, dzięki której powstaje często alternatywna lokalna struktura publicystyczna, powodująca więk-

¹⁴ M. Gierula, *Polska prasa lokalna 1989-2000. Typologia i społeczne funkcjonowanie*, Wyd. UŚ, Katowice 2005, s. 102-104.

¹⁵ Ibidem, s. 104-105.

¹⁶ Szerzej R. Filas, H. Siwek, *Prasa, radio i telewizja w Polsce. Zima 1995/1996*, w: *Czytelnicтво gazet i czasopism. Raport z badań*, red. R. Filas, H. Siwek, t. 1, Ośrodek Badań Prasoznawczych, Kraków 1996.

sze zainteresowanie mieszkańców problematyką, której są *de facto* odbiorcami¹⁷. Segment prasowy mediów lokalnych jest bardzo zróżnicowany. Prasa lokalna pozyskuje swoje środki z różnych źródeł. Część z nich opiera się na strategii rynkowej (samofinansowanie), dotacji od władz samorządowych, różnego typu instytucji i organizacji, zwłaszcza gospodarczych (reklamy). Innym źródłem jest pozaredakcyjna działalność gospodarcza. Rynek stanowi wyłączne źródło dochodu co trzeciego polskiego pisma lokalnego. Źródła dochodu i struktura są odzwierciedleniem kosztów wydawania pisma. Co interesujące, jedynie co dziesiąty tytuł lokalny uzyskuje zysk. Bezpłatne rozprowadzanie prasy lokalnej, cena pisma nieodpowiadająca kosztom produkcji oraz społeczny charakter redakcji, których członkowie utrzymują się z innych źródeł – to trzy zjawiska wpływające na segment organizacyjny tytułu lokalnego. Ważnymi czynnikami są także obecność reklam, struktura produktu, zakres przestrzenny oraz czytelnicy. Wspomniane czynniki sprawiają, że w zasadzie prywatna prasa lokalna podlega prawom i uwarunkowaniom rynku. Do tego grona zalicza się badana przez autora niniejszego opracowania „Gazeta Powiatowa – Wiadomości Oławskie”. Tytuły lokalne muszą się zmagać z ograniczonym zainteresowaniem ze strony lokalnego biznesu. Według wyliczeń Mariana Gieruli, z przełomu XX i XXI w., 23,6% firm nigdy nie przeznaczyło żadnych środków na reklamę. Natomiast 41,1% firm przeznaczało na ten cel mniej niż 1% swoich obrotów¹⁸. W związku z tym pozyskanie reklamodawców do lokalnego tytułu może być niezwykle trudne i wymagać od redakcji współpracy z lokalnym biznesem.

4. Zadania mediów lokalnych

W nowym okresie przemian media na różnym poziomie spełniały różne zadania. Do istotnych zadań należy prowadzenie działalności informacyjnej, choć pod sporym ostrzem polityków. W systemach postkomunistycznych amerykańscy badacze obserwują, że reakcje liderów politycznych i gospodarczych na krytykę w środkach masowego przekazu należały do bardzo ostrych, dopiero wraz ze stabilizacją demokracji dochodziło do dystansowania się od krytycznych opinii w materiałach dziennikarskich. Problemem w rodzącej się demokracji był także brak praktycznego i zawodowego przygotowania dziennikarzy. Do piór sięgała spora grupa osób, które nie chciały się uczyć w komunistycznych szkołach dziennikarskich. Mimo braków warsztatowych, które z czasem niwelowały szkolenia

¹⁷ M. Gierula, *Polska prasa lokalna na rynku ekonomicznym mediów*, w: *Środki masowego komunikowania a społeczeństwo*, red. M. Gierula, Wyd. UŚ, Katowice 2006, s. 133-134.

¹⁸ Ibidem, s. 95-96.

i zdobywane doświadczenie, wolna prasa fascynowała jej odbiorców¹⁹. Jak zauważa Stanisław Michalczyk, postępująca globalizacja procesu przekazywania informacji – wbrew pozorom – tylko przyspiesza rozwój lokalnych środków komunikowania, które dominują na całym świecie, odgrywając istotną rolę w życiu społeczeństw. Najważniejsze funkcje mediów lokalnych to: egzemplifikowanie samorządności społeczności lokalnych, która musi być związana z procesem informowania społeczności o działaniu podmiotów lokalnych, ze szczególnym uwzględnieniem spraw polityki samorządowej; budowanie lokalnej tożsamości, kreowanie wizerunku aktywnych obywateli, upowszechnianie pozytywnych wartości i norm społecznych na gruncie lokalnym; wpływanie na zmiany społeczne i ich dynamikę w lokalnej społeczności. To często dziennikarze animują w gminach czy powiatach dyskusję na tematy związane z różnymi aspektami lokalnego systemu społecznego (w kwestiach edukacyjnych, zdrowotnych, kulturalnych, ekonomicznych i politycznych)²⁰. Jak zauważa Jerzy Mikułowski-Pomorski, media stanowią istotny element ludzkiego środowiska, dlatego te lokalne przeżywają w dzisiejszych czasach swoisty renesans, poniekąd trwający od transformacji ustrojowej. Jego zdaniem można zaobserwować dwa kierunki informacyjne prasy lokalnej, w zależności od ich społecznej percepcji. Część tytułów odwołuje się do centralnej polityki informacyjnej, a część stawia przede wszystkim na problematykę lokalną, dążąc do możliwie pełnego przedstawienia problemów małej społeczności. Istotny wydaje się fakt stosowania określonych priorytetów tematycznych i ich zmiany w ciągu ostatnich lat, a także stosunek do władz krajowych i lokalnych, a przede wszystkim do społeczności lokalnej: obciążanie jej za błędy, reprezentowanie jej interesów, branie w obronę i zachęcenie do działania. Warto zastanowić się także nad tym, jak dany tytuł odnajduje się w demokratycznych meandrach społeczności, w której się ukazuje, i czy na pewno różni się on od prasy tego typu sprzed okresu przemian²¹. Jak zauważa Janusz Adamowski, media lokalne pełnią pięć funkcji. Są to: informacyjno-kontrolna, socjalizacyjno-wychowawcza, integrująca, mobilizująca oraz reklamowo-ogłoszeniowa²². Prasa lokalna jest ważnym czynnikiem integrującym miejscowe społeczności.

¹⁹ J. Curry, *Transformacja mediów w Europie Środkowowschodniej: komplikacje wolności dla każdego*, w: *Media masowe w demokratyzujących się systemach politycznych. W drodze do wolności słowa i mediów*, red. B. Dobek-Ostrowska, Wyd. UW, Wrocław 2006, s. 105-108.

²⁰ Por. S. Michalczyk, *Obszary badawcze w komunikowaniu lokalnym*, w: *Media lokalne i dziennikarstwo. Aspekty współczesne i historyczne*, red. K. Pokorny-Ignatowicz, S. Michalczyk, t. 1, Wyd. KSW, Kraków 2010, s. 17.

²¹ J. Mikułowski -Pomorski, *Zmieniający się świat mediów*, Universitas, Kraków 2008, s. 82-83.

²² J. W. Adamowski, *Spoleczne funkcje prasy lokalnej (uwagi i refleksje dotyczące Warszawy)*, w: *Media lokalne a demokracja lokalna*, red. J. Chłopecki, R. Polak, WSiIZ w Rzeszowie, Rzeszów 2005, s. 36-37.

Ważne są zatem: łączność kulturowa, normatywna (prawna), funkcjonalna, oparta na wymianie usług oraz wymianie informacji (integracja komunikacyjna)²³. Media lokalne powinny być także swoistym sprzymierzeńcem edukacyjnym mieszkańców terenu, do którego docierają. W minionych wiekach za edukację moralną najmłodszego pokolenia przede wszystkim odpowiadała rodzina, szkoła i kościół. W dzisiejszych realiach taką odpowiedzialność przypisuje się również mediom. Kontrolowanie efektów działania mediów to olbrzymi wysiłek, jednak z perspektywy edukacyjnej – najbliższej lokalnej wspólnoty, przekaz masowy, czyli szeroko pojmowane media lokalne, powinny być miejscem świadomie realizowanej edukacji medialnej, przygotowującej uczniów do rozsądnego korzystania ze środków masowego przekazu. Także ich zadaniem powinno być wspieranie lokalnych inicjatyw krzewiących wartości ogólnoludzkie, zdrowy styl życia i przywiązanie do małych środowisk²⁴.

5. Dziennikarze mediów lokalnych i zaufanie do nich

Środki masowego przekazu tworzą nasz obraz świata, chociaż kształtuje się on także pod wpływem różnych grup – rodziny, szkoły i kościoła. Ich oddziaływanie jest zróżnicowane²⁵. W 2004 r. Instytut Badania Opinii SMG/KRC Millward Brown zrealizował projekt badawczy związany z zaufaniem do mediów. Polskie stacje radiowe za wiarygodne uznało prawie 2/3 Polaków, media lokalne uzyskały zaufanie 59% ankietowanych, zaś ogólnopolskie gazety o 4% mniej. Telewizja zdobyła 54% poparcia respondentów²⁶. Jak zauważa prawnik Adam Szynol, nierzadko w redakcjach czasopism lokalnych zdarza się, że żadna z osób nie ma ukończonych studiów o profilu dziennikarskim, a nawet filologicznym. Kolejnym problemem jest także merkantylne podejście do biznesu, który coraz częściej pełni funkcje reklamowo-ogłoszeniowe i rozrywkowe oraz rezygnowanie z pracy doświadczonych redaktorów lub pozostawianie ich na stanowisku szefów poszczególnych działów²⁷. Szynol przeprowadził również badanie dotyczące problemów związanych z pracą lokalnych dziennikarzy. Prosił

²³ Ibidem, s. 40.

²⁴ U. Gruca-Miąsik, *Edukacja moralna za pośrednictwem mediów lokalnych*, w: *Media regionalne...*, s. 168-170.

²⁵ B. Jałowicki, *Czy media zagrażają demokracji?*, w: *Media lokalne a demokracja lokalna*, red. J. Chłopiecki, R. Polak, WSiZ w Rzeszowie, Rzeszów 2005, s. 13-14.

²⁶ Ibidem, s. 16-17.

²⁷ A. Szynol, *Dziennikarz lokalny w obliczu interesów politycznych i biznesowych redakcji*, w: *Media w Polsce. Pierwsza władza IV RP?*, red. M. Sokołowski, Wyd. AiP, Warszawa 2007, s. 99-101.

w nim o określenie czynników wpływających na pracę dziennikarza lokalnego. Na najwyższych miejscach pojawiły się: pewne i godziwe wynagrodzenie, kompetentni przełożeni i utalentowani podwładni, znajomość rynku i kontakty, przestrzeganie standardów etycznych i zawodowych oraz kwestie finansowe medium, wraz z przejrzystością relacji jego szefów z lokalnym otoczeniem świata biznesu i polityki. Główne czynniki niemal wprost przekładają się na zagrożenia i ograniczenia w pracy dziennikarza lokalnego. Są to: brak stałej i odpowiednio wysokiej pensji, zależność dziennikarza od przedstawicieli lokalnych elit lub powiązania z nimi, lub ich wpływ na treść artykułów, afiliacje polityczne właściciela lub kierującego tytułem, niekompetencja, brak doświadczenia i wykształcenia, brak konkurencji, zbyt młody wiek dziennikarzy oraz wrastająca centralizacja mediów, związana z nastawieniem na treści globalne²⁸.

Jak zauważa Marian Gierula, środowisko dziennikarskie niebawem zwiększyło się wraz z rozwojem prasy lokalnej. Jeszcze pod koniec lat 80. XX w. liczba dziennikarzy wynosiła ok. 500 osób, a w połowie pierwszej dekady XXI w. była już niemal 14-krotnie większa. W 2005 r. ok. 2000 osób było zatrudnionych w piśmie lokalnym, stanowiącym dla nich podstawowe miejsce pracy, choć nie więcej niż 60% tej liczby to dziennikarze pracujący na etacie. Liczbę osób współpracujących z prasą lokalną można szacować na trzy razy większą, sięgającą zatem 3000-4000 osób²⁹. Według informacji z początku lat 90. XX w. struktura wykształcenia w nowych redakcjach była zdominowana przez zawody nauczycielskie, był nim co piąty dziennikarz prasy lokalnej. Poza tym dziennikarzami byli: urzędnicy (13,3%), inżynierowie, technicy (7%), przedstawiciele zawodów robotniczych (7%) oraz pracownicy instytucji kultury. Do pracy w redakcjach lokalnych pism przychodzili ludzie mający różne doświadczenie zawodowe. Z badań współprowadzonych przez Gierulę wynika, że głównym powodem pracy w prasie lokalnej był przypadek (35,9% pytanych), świadomy wybór pracy w lokalnej redakcji, najbardziej odpowiadający ich oczekiwaniom (34,4%), szansa znalezienia pracy w zawodzie dziennikarskim bądź propozycja pracy w gazecie (11,7%)³⁰. W badaniach opinii publicznej dziennikarze postrzegani są jako osoby mające do spełnienia misję. W 2002 r. 55% badanych wskazało, że wykonywanie tej pracy związane jest z pracą zarobkową, zaś 4 na 10 indagowanych stwierdziło, że jest to bardziej praca społeczna. Czego oczekują czytelnicy od osób przygotowujących przekaz medialny? Przede wszystkim obiektywizmu (62%). Na dalszych miejscach (przekraczających jedną trzecią respondentów) pojawiają się także: odpowiedzialność za słowo i jego skutki, nieuleganie naciskom i sugestiom oraz dobra znajomość omawianych spraw. Można zatem wysnuć wniosek,

²⁸ Ibidem, s. 111.

²⁹ M. Gierula, *Dziennikarze współczesnej prasy lokalnej...*, s. 83.

³⁰ Ibidem, s. 86-87.

że przede wszystkim jest wymagany profesjonalizm dziennikarski. Wśród cech idealnego dziennikarza wymieniano: dociekliwość w zbieraniu informacji (69% wskazań), uczciwość i profesjonalizm (61 i 60%) oraz wiarygodność (59%)³¹.

6. Z oławskiej perspektywy

Jubileusze są dobrą okazją do podsumowań. Z okazji 15-lecia działalności redakcja tygodnika „Gazeta Powiatowa – Wiadomości Oławskie” oddała głos swoim czytelnikom i redaktorom. Materiał stał się okazją do skonfrontowania wspomnień dziennikarzy i opinii czytelników. Trzeba zaznaczyć, że czasopismo początkowo obejmowało swym zasięgiem tylko dolnośląską, 30-tysięczną Oławę, oddaloną 27 km od stolicy województwa. Z czasem tytuł rozszerzył swój zasięg o gminę wiejską Oława, gminę wiejską Domaniów oraz gminę miejsko-wiejską Jelcz-Laskowice. Wejście na ten ostatni z rynków w 1997 r. okazało się najtrudniejsze. Lokalne antagonizmy przez pewien czas sprawiały, że gazeta z Oławą w nazwie nie mogła się przyjąć w sąsiednim mieście. Po zmianie nazwy i wprowadzeniu trzonu „Gazeta Powiatowa”, w 1999 r. tytuł zaczął się lepiej sprzedawać. 4 grudnia 1997 r. powstała gazetowa mutacja gazety, rozpoczęło swoją działalność także biuro ogłoszeń przy jelczańskim placu Partyzantów 2, które mieści się tam do dziś. Jak się pracuje w tym mieście? Mówi o tym fragment wypowiedzi Moniki Gałuszki-Sucharskiej, dziennikarki piszącej o sprawach gminy miejsko-wiejskiej Jelcz-Laskowice: „Ciągłe uczyłam się Jelcza. Tego, że *wioska* to osiedle Laskowice, że mieszkać *na hotelu* to mieszkać na osiedlu Fabrycznym i że polityka to jeden ulubionych tematów gazetowych wielu mieszkańców tej gminy. W gminie J-L [Jelcz-Laskowice – przyp. A.P.] nasza gazeta jest czytana z emocjami i intensywnie. Panie z kiosków mówią mi, co wzburzyło czytelników, o czym rozmawia się na mieście i kto komu podpadł. Podczas sesji RM [chodzi o Radę Miejską – przyp. A.P.], gdzie gazeta, często »spada z mównicy«, jest cytowana, krytykowana, omawiana. Nigdy nie ma jednoznacznej oceny, zależy ona w dużej mierze od tego, jaką teorię spiskową wymyślili bohaterowie tekstów i jaka jest polityczna konstelacja gwiazd”³².

Warto przyznać, że sami czytelnicy mają różnorodne podejście do lokalnego tytułu. Z analizy licznych fragmentów można jednoznacznie stwierdzić, że „Gazeta Powiatowa – Wiadomości Oławskie” ma rzeczywisty wpływ na funkcjonowanie tej społeczności. Jeden z czytelników pisze: „Dziękuję Panu za wszystkie

³¹ *Jacy są, a jacy powinni być dziennikarze?*, CBOS, Warszawa 2002.

³² M. Gałuszka-Sucharska, *O Jelczu-Laskowicach, czyli wspomnienia subiektywne*, „Gazeta Jubileuszowa” 2005, nr 1.

Pańskie artykuły *Na języku*³³ – dla mnie mądre i rzeczowe. Życzę Panu dużo zdrowia i – rób Pan swoje³⁴. Są także czytelnicy, którzy wierzą w moc redaktorskiego pióra. Jeden z nich pisze: „Przekonawszy się, że często wasze uwagi na temat wyglądu naszego miasta odnoszą skutek, postanowiliśmy i my zwrócić się do Was, a nuż pomoże”. Jest także grono osób, które z całą pewnością nie darzą redakcji sympatią. Tak pisze jedna z nich: „Trzeba brać z życia co się chce, możliwe, że taka okazja trafi mi się nieprędko, choć z innej strony publikowanie w waszym brukowcu uwłacza mojej osobie”. Są też czytelnicy, którzy widzą w funkcjonowaniu redakcji działalność mocno podejrzaną. Jedna z wypowiedzi brzmi: „Gazeciarze [...] w dalszym ciągu kłamią, stosując metodę terrorystyczno-plotkarską. Jako monopolisci na rynku ogłupiają społeczeństwo. Obecnie szkalują tych, co chcą coś pozytywnego zrobić dla społeczeństwa i to jednakowo z prawej, jak i z lewej strony politycznej, co może świadczyć o ich woli zdobycia władzy metodami faszystującymi”.

7. Podsumowanie

Medioznawca Tomasz Goban-Klas podkreśla, że w społeczeństwie demokratycznym mediom przypada bardzo ważna rola, polega ona na swoistym pilnowaniu praw publicznych i reagowaniu np. na patologię władzy, takie jak chociażby korupcja³⁵. Z kolei Braian McNaira uważa, że media są swoistym łącznikiem między organizacjami politycznymi i obywatelami³⁶. Tworzenie tytułu prasowego na poziomie niższym niż województwo wiąże się z trudnościami. Wynikają one z rywalizacji, w sieci dystrybucji, z tytułami nielokalnymi, a czasami z innymi lokalnymi, np. finansowanymi przez samorząd, a także z kwestii postrzegania tytułu przez społeczność (cieszy się prestiżem lub negatywną opinią). Istotną sprawą dla tytułu jest walka o miejsce głównego przekąźnika lokalnej informacji, mającego wpływ na lokalną opinię. Ważna jest także walka o stabilizację finansową i zysk³⁷. Media lokalne odgrywają dużą rolę w budowaniu społeczeństwa obywatelskiego. Są często jednym z podstawowych środków wymiany informa-

³³ Chodzi o rubrykę, w której red. Edward Bykowski wyjaśnia problemy językowe. Potocznie rubrykę nazywa się jęzorkiem.

³⁴ Cytaty z wypowiedzi czytelników pochodzą z J. Kamiński, *My z 'brukowca'*, „Gazeta Jubileuszowa” 2005, nr 1.

³⁵ T. Goban-Klas, *Demokracja a mass media*, w: *Demokracja dla wszystkich*, red. J. Pluta, E. Stawowy, S. Wilkanowicz, Wyd. Znak, Kraków 1993, s. 100.

³⁶ B. McNair, *Wprowadzenie do komunikowania politycznego*, WSNHiD w Poznaniu, Poznań 1998, s. 27.

³⁷ S. Michalczyk, *Media lokalne...*, s. 87-88.

cji, docierają do szerokiego grona odbiorców. Ich lokalność jest ambiwalentna. Z jednej strony daje możliwość wspierania społeczności, w których dany tytuł jest kolportowany, z drugiej – powiązanie z lokalnym światem gospodarczym i politycznym może stanowić pokusę nieetycznych działań przejawiających się na lokalnych łamach. Coraz częściej to właśnie lokalne czasopisma stają się liderem czytelnictwa w tzw. małych ojczyznach. Na polskiej prowincji prasa lokalna wygrywa z ogólnopolską, gdyż jej – wypracowane przez lata – czytelnictwo ma niemal charakter powszechny. Jak zauważa Marcin Józko: „Czytelnikami tych pism są osoby z różnych grup wieku, płci, wykształcenia, dochodów, o różnej sytuacji rodzinnej i zawodowej, mieszkańcy miast i wsi. Z pewnością nie są to gazety niszowe [...]. Artykuły relacjonujące poczynania lokalnych władz, urzędników i osób publicznych należą do najczęściej czytanych rubryk w lokalnych pismach. Szeroko rozumiane informacje lokalne to najważniejszy powód czytania lokalnej prasy. Pisma wydawane przez urzędy miejskie czy gminne cieszą się zdecydowanie mniejszą poczytnością niż tytuły prawne. Istnieje zależność między czytelnictwem prasy lokalnej a uczestnictwem w wyborach samorządowych oraz przynależnością do organizacji społecznikowskich. W tym kontekście czytanie lokalnych gazet ma charakter obywatelski”³⁸.

Dowodzą tego badania przeprowadzone przez Stowarzyszenie Gazet Lokalnych. W badaniu uczestniczyła także „Gazeta Powiatowa – Wiadomości Oławskie”. Ponad 50% badanych podało, że czyta prasę lokalną, natomiast znajomością ostatniego wydania lokalnego tytułu wykazało się ponad 60% badanych³⁹. Choć badania te przeprowadzono w 2005 r., należy przypuszczać, że najważniejsze powody lektury czasopism lokalnych pozostały niezmiennie. Są to: dobre informowanie o sprawach lokalnych (72%), pisanie o ludziach znanych lub kojarzonych przez czytelnika (50,4%), a także opisywanie tego, co dzieje się w urzędach i instytucjach na lokalnym podwórku (50%). Ponad 30% uzyskały: obecność reklam i ogłoszeń, pozytywny stosunek do tytułu⁴⁰ oraz pomoc w załatwieniu ważnych spraw⁴¹. Badania były przeprowadzone w 2005 r., a ich wyników w zakresie czytelnictwa nie da się odnieść do lat wcześniejszych, m.in. ze względu na to, że początek XXI w. to większe zainteresowanie wykształceniem wyższym niż w latach 90. XX w. czy wyższe dochody *per capita* na członka gospodarstwa domowego, a także różnica w liczbie członków statystycznego gospodarstwa.

³⁸ M. Józko, *Prasa lokalna i regionalna jako element społeczeństwa obywatelskiego*, w: *Media lokalne...*, s. 117-118.

³⁹ *Dla Was zbadaliśmy się*, „Gazeta Jubileuszowa” 2005, nr 1.

⁴⁰ W badaniu stwierdzenie brzmiało: po prostu lubię tę gazetę.

⁴¹ *Dla Was zbadaliśmy się...*

Należy podkreślić, że działalność lokalnego tytułu to swoiste dziennikarstwo, cechujące się podwójną odpowiedzialnością. Nie tylko wobec czytelników, ale i samych dziennikarzy, i lokalnej społeczności. Nie ma tu miejsca na fałsz czy tworzenie funkcjonujących w prasie brukowej tzw. faktów medialnych. Tutaj panie z kiosku, miejscy rajcy i każdy czytelnik bardzo szybko wykryją fałsz informacyjny i zdyskredytują autora nieprawdziwej informacji. Trzeba także przyznać, że prasa lokalna, co pokazuje przykład omawianego w niniejszym artykule tygodnika „Gazeta Powiatowa – Wiadomości Oławskie”, ma rzeczywisty wpływ na otaczającą rzeczywistość. Pokazuje problemy i pomaga je rozwiązać, pokazuje patologie i wskazuje właściwą drogę. Nie jest także obojętna społeczności. Przytoczone opinie pokazują, że posiada swoich popleczników i wrogów. Jedno jest pewne. Może nie wszyscy przyznają się, że kupują ten tytuł, jednak w oławskiej społeczności nie wypada się przyznać do tego, że nie czytało się aktualnego wydania „Gazety Powiatowej – Wiadomości Oławskich”.

Mogłoby się wydawać, że media lokalne odgrywały szczególną rolę w pierwszym pięcioleciu demokratyzacji polskiego społeczeństwa, które dzięki prasie uczyło się zasad funkcjonowania w społeczeństwie. Nic bardziej mylnego, w społecznościach lokalnych szeroki wachlarz funkcji, o których wspomiano w niniejszym artykule, jest poniekąd swoistym wentylem bezpieczeństwa w sytuacji zawirowań politycznych i gospodarczych powiązań. Prawdziwie niezależna gazeta – to dla lokalnej społeczności jeden z najpiękniejszych skarbów demokracji.

Literatura

- Adamowski J.W., *Spoleczne funkcje prasy lokalnej (uwagi i refleksje dotyczące Warszawy)*, w: *Media lokalne a demokracja lokalna*, red. J. Chłopiecki, R. Polak, WSiLiZ w Rzeszowie, Rzeszów 2005.
- Bertrand C., *Media Ethics and Accountability Systems*, Transaction Publishers, New Brunswick – New York 2000.
- Curry J., *Transformacja mediów w Europie Środkowowschodniej: komplikacje wolności dla każdego*, w: *Media masowe w demokratyzujących się systemach politycznych. W drodze do wolności słowa i mediów*, red. B. Dobek-Ostrowska, Wyd. UW, Wrocław 2006.
- Czy Polacy ufają dziennikarzom? Komunikat z badań*, CBOS, Warszawa 2003.
- Filas R., Siwek H., *Prasa, radio i telewizja w Polsce. Zima 1995/1996. Raport z badań*, t. 1, OBP w Krakowie, Kraków 1996.
- „Gazeta Jubileuszowa” 2005, nr 1.
- Gierula M., *Lokalna i regionalna przestrzeń komunikacyjna mediów periodycznych w Polsce jako zbiorowy nadawca*, w: *Współczesny dziennikarz i nadawca*, red. M. Gierula, Oficyna Wydawnicza „Humanitas”, Sosnowiec 2006.
- Gierula M., *Polska prasa lokalna 1989-2000. Typologia i społeczne funkcjonowanie*, Wyd. UŚ, Katowice 2005.
- Gierula M., *Prasa lokalna na rynku ekonomicznym mediów*, w: *Środki masowego komunikowania a społeczeństwo*, red. M. Gierula, Wyd. UŚ, Katowice 2006.

- Goban-Klas T., *Demokracja a mass media*, w: *Demokracja dla wszystkich*, red. J. Pluta, E. Stawowy, S. Wilkanowicz, Wyd. Znak, Kraków 1993.
- Gruca-Miąsik U., *Edukacja moralna za pośrednictwem mediów lokalnych*, w: *Media regionalne. Sukcesy i porażki*, red. J. Adamowski, K. Wolny-Zmorzyński, W. Furman, WSEiP w Kielcach, Kielce 2008.
- Jacy są, a jacy powinni być dziennikarze?*, CBOS, Warszawa 2002.
- Jałowicki B., *Czy media zagrażają demokracji?*, w: *Media lokalne a demokracja lokalna*, red. J. Chłopecki, R. Polak, WSZiI w Rzeszowie, Rzeszów 2005.
- Józko M., *Prasa lokalna i regionalna jako element społeczeństwa obywatelskiego*, w: *Media lokalne a demokracja lokalna*, red. J. Chłopecki, R. Polak, WSZiI w Rzeszowie, Rzeszów 2005.
- Kowalczyk R., *Między polityką a dziennikarstwem. Szkice politologiczno-prasoznawcze*, UP, Poznań 2004.
- McNair B., *Wprowadzenie do komunikowania politycznego*, WN PWN, Poznań 1998.
- Michalczyk S., *Obszary badawcze w komunikowaniu lokalnym*, w: *Media lokalne i dziennikarstwo. Aspekty współczesne i historyczne*, red. K. Pokorny-Ignatowicz, S. Michalczyk, t. 1, Wyd. KSW, Kraków 2010.
- Migaczewska E., *Dziennikarz zaufania publicznego? Analiza społecznych oczekiwań i spostrzeżeń*, w: *Media lokalne i dziennikarstwo. Aspekty współczesne i historyczne*, t. 1, red. K. Pokorny-Ignatowicz, S. Michalczyk, Wyd. KSW, Kraków 2010.
- Mikułowski-Pomorski J., *Wstęp*, w: *Prasa lokalna jako czynnik kształtowania się wizji lokalnych*, red. J. Mikułowski-Pomorski, WSP w Rzeszowie, Rzeszów 1990.
- Mikułowski-Pomorski J., *Zmieniający się świat mediów*, Universitas, Kraków 2008.
- O uczciwości i rzetelności zawodowej*, CBOS, Warszawa 2000.
- O uczciwości i rzetelności zawodowej. Komunikat z badań*, CBOS, Warszawa 2006.
- Ocena pracy dziennikarzy. Komunikat z badań*, CBOS, Warszawa 2006.
- Polak R., *Kontrola władzy lokalnej przez prasę lokalną w opinii mieszkańców powiatu dębickiego*, w: *Media regionalne. Sukcesy i porażki*, red. J. Adamowski, K. Wolny-Zwierzyński, W. Furman, WSEiP w Kielcach, Kielce 2008.
- Stasiuk-Krajewska K., *O tak zwanej etyce mediów lokalnych*, w: *Media regionalne. Sukcesy i porażki*, red. J. Adamowski, K. Wolny-Zmorzyński, W. Furman, WSEiP w Kielcach, Kielce 2008.
- Szynol A., *Dziennikarz lokalny w obliczu interesów politycznych i biznesowych redakcji*, w: *Media w Polsce. Pierwsza władza IV RP?*, red. M. Sokołowski, Wyd. AiP, Warszawa 2007.
- Uczciwość i rzetelność zawodowa. Komunikat z badań*, CBOS, Warszawa 1998.

Aldona Podgórnika-Krzykacz

Uniwersytet Łódzki

Rola sieci powiązań w procesach zarządzania gminą

Streszczenie. *W artykule skoncentrowano się na zagadnieniu współpracy władz samorządowych z podmiotami prywatnymi i społecznymi w ramach sieci. Przedstawiono założenia koncepcji współzarządzania i jej interpretację w odniesieniu do samorządu lokalnego, a także definicję i podstawowe charakterystyki sieci. Rozważania teoretyczne uzupełniono prezentacją wyników badań pilotażowych przeprowadzonych wśród wójtów, burmistrzów i prezydentów miast na temat sieci współpracy i ich znaczenia dla procesów zarządzania w gminie.*

Słowa kluczowe: *współzarządzanie, sieć, polityka lokalna*

1. Wprowadzenie

Artykuł podejmuje kwestie tworzenia sieci powiązań pomiędzy samorządem i różnymi grupami interesu w zakresie formułowania i realizacji polityki lokalnej w gminie. Oceniając samorząd z perspektywy uczestnika sieci, należy podkreślić rolę władz lokalnych w zakresie koordynowania, harmonizowania działań i interesów zaangażowanych w sieć podmiotów. W związku z tym celem artykułu jest ocena znaczenia sieci w procesach rządzenia jednostką terytorialną. Aby osiągnąć ten cel, analiza dotychczasowego dorobku teoretycznego w tym obszarze została uzupełniona analizą wyników badania pilotażowego, dotyczącego oceny zasadności podejmowania przez samorząd gminny współpracy w ramach

sieci, przeprowadzonego wśród osób piastujących stanowisko wójta, burmistrza lub prezydenta miasta

Punktem wyjścia do podjętych rozważań jest koncepcja *governance*, która zakłada, że głównym mechanizmem koordynacji działań zbiorowych jest współpraca podmiotów publicznych z podmiotami sektora prywatnego i społecznego. Sterowanie współzależnościami pomiędzy tymi aktorami stanowi istotę *governance*. Paradygmat ten odnosi się do władzy, ale w szerszym znaczeniu niż *government* (rząd, rządzenie) i polega na angażowaniu interesariuszy (różnych podmiotów niepublicznych) w procesy rządzenia¹. Aktorzy włączani w realizację wspólnych przedsięwzięć i procesy decyzyjne, na styku z administracją publiczną, działają w różnych obszarach i na zróżnicowanych poziomach, stąd *governance* interpretowane jest także jako zarządzanie wielo-poziomowe lub zintegrowane.

2. Idea współzarządzania

Naukowy termin *governance* związany jest z teorią ekonomii, w szczególności poglądami sformułowanymi przez Ronalda Coase'a, który podkreślał, że do realizacji skutecznych transakcji w gospodarce przyczynia się rynek, a także organizacja przedsiębiorstwa². Postulował, aby czynniki te rozpatrywać jako mechanizmy koordynacji. Współczesna interpretacja *governance* związana jest z koncepcją Olivera E. Williamsona, który zdefiniował je jako instytucjonalne regulacje w przedsiębiorstwie, do których zaliczył struktury zarządzania i administracji, a także wzorce wertykalnych i horyzontalnych interakcji w przedsiębiorstwie, służących obniżaniu kosztów transakcyjnych. Zwrócił także uwagę na znaczenie sterowania zachowaniem, koordynacji, władzy, rządzenia³.

Konwencja *governance* znalazła zastosowanie w obszarze zarządzania publicznego w skali kraju, a także na niższych szczeblach władzy publicznej, w tym na poziomie lokalnym, prowadząc do zmiany filozofii kształtowania lokalnej polityki. W efekcie następuje przechodzenie od tradycyjnego samorządu terytorialnego (*local government*) do przewodzenia i kierowania lokalnego (*local governance*). Termin ten został zdefiniowany przez Petera Johna, jako elastyczny model podejmowania decyzji, oparty na luźnych powiązaniach poziomych mię-

¹ J. Hausner, *Zarządzanie publiczne*, WN Scholar, Warszawa 2008, s. 402.

² R. Coase, *The Nature of the Firm*, „*Economica*” 1937, Vol. 4, No. 16, s. 386-405.

³ O.E. Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism*, Free Press, New York 1985.

dzy różnymi uczestnikami życia publicznego⁴. Charakteryzuje się zaangażowaniem wielu instytucji w procesy zarządzania (sieciowością), płaskimi strukturami organizacyjnymi, rozwiniętymi formami współpracy, innowacyjnością działania władz publicznych oraz decentralizacją zadań publicznych. Również Tony Bovaird i Elke Löffler akcentują w sformułowanej przez siebie definicji rolę sieci współpracy i horyzontalnych powiązań, określając *local governance* jako sposób współdziałania lokalnych interesariuszy w celu osiągnięcia efektów w realizacji polityki publicznej⁵.

Local governance określane jest często mianem zarządzania sieciowego lub partycypacyjnego. W tym ujęciu główny nacisk kładzie się na budowanie luźnych (formalnych i nieformalnych) powiązań pomiędzy instytucjami publicznymi i niepublicznymi, w ramach których zachodzi demokratyczny, elastyczny proces podejmowania decyzji. Można scharakteryzować go za pomocą następujących elementów składowych: instytucji, mechanizmów, systemów i procesów, zdolności, potencjału, przywództwa, decentralizacji, relacji, zależności, sieci powiązań⁶. Powyższe elementy służą obywatelom i ich zrzeszeniom do artykułowania własnych potrzeb i interesów, a także mediowania w kwestiach spornych w celu wypracowania własnych praw i korzystnych rozstrzygnięć.

Praktycznym wymiarem *local governance* jest zmniejszanie w procesach decyzyjnych roli struktur politycznych na korzyść sieci opartych na poziomych relacjach i luźnych powiązaniach, w ramach których wypracowywane są wspólne decyzje. Wymaga to określonej postawy władz samorządowych, otwarcia na współpracę, umiejętności poszukiwania kompromisów, rozwiązywania konfliktów, negocjowania, odpowiedniej kultury politycznej, wzajemnego zaufania oraz przywództwa. Nie oznacza to dla nich utraty dominującej pozycji w procesach decyzyjnych, ze względu na społeczną legitymizację i umocowanie prawne posiadanych kompetencji, ale skutkuje zmianą roli w polityce lokalnej. Sprowadza się ona do rozwijania i umacniania powiązań z podmiotami niepublicznymi, kreowania, koordynowania czy nawet moderowania polityki.

Koncepcję *governance* w odniesieniu do poziomu lokalnego należy postrzegać jako odpowiedź na potrzebę dostosowania form sterowania w samorządzie terytorialnym do nowych wymagań gospodarki globalnej, zintegrowanej Europy, a także postulatów modernizacji administracji publicznej w nurcie nowego zarządzania publicznego (*new public management*) czy sterowania społecznego

⁴ P. John, *Local Governance in Western Europe*, Sage, London 2001, s. 45.

⁵ T. Bovaird, E. Löffler, *Understanding Public Management and Governance*, w: *Public Management and Governance*, red. T. Bovaird, E. Löffler, Routledge, London – New York 2003, s. 315.

⁶ *People Matter Civic Engagement in Public Governance. World Public Sector Report 2008*, United Nations, New York 2008, s. 20.

(*governance by consent*). Wobec nowych wyzwań tradycyjne formy kooperacji pomiędzy samorządem a aktorami sceny publicznej okazują się zbyt mało elastyczne. Urzeczywistnienie koncepcji *governance* w obszarze współpracy powinno prowadzić do zmiany jej charakteru i oparcia jej na płynnych, mniej sformalizowanych, luźnych interakcjach. Modernizacja administracji, dotychczas wyłącznie zorientowanej na rynek i prywatyzację, powinna zostać skierowana na bardziej kompleksowe kombinacje mechanizmów sterowania⁷. Wzmocnieniu powinna ulec nie tylko współpraca z podmiotami prywatnymi, ale i uczestnictwo społeczne, i zaangażowanie organizacji sektora społeczno-obywatelskiego w kształtowanie i realizację polityki lokalnej.

Koncepcja *governance* ma także swoje ujęcie normatywne, w ramach którego proponuje program poprawy jakości rządzenia. Podejście to zostało zdefiniowane przez Bank Światowy jako *good governance*, które określa sposób i pożądane efekty sprawowania władzy, a w głównej mierze odnosi się do działania administracji publicznej, jej zdolności do realizowania działań publicznych.

3. Sieci powiązań – wspólnoty wokół polityki

Zasadniczy postulat *governance* – sieciowość – wymaga wyjaśnienia pojęcia sieci, które stosowane jest w badaniach dotyczących polityki i zarządzania publicznego (*policy network, social network*) oraz w analizie sieci społecznych (*social network analysis*) w odniesieniu do nieformalnych zbiorów aktorów mających wpływ na publiczne procesy decyzyjne.

Sieć definiowana jest jako zestaw węzłów i powiązań przedstawiających pewną relację między poszczególnymi węzłami bądź jej brak⁸. Węzły sieci to aktorzy, których rolę na poziomie samorządu gminnego będą odgrywać władze samorządowe i pozostali aktorzy indywidualni, zbiorowi, instytucjonalni – uczestniczący w kształtowaniu i realizacji polityki lokalnej. Elementy sieci są połączone ze sobą za pomocą relacji. Mogą one mieć różny charakter, od prostych stosunków interpersonalnych, przez relacje gospodarcze, po powiązania polityczne. Ponadto relacje te mogą być symetryczne (odwzajemnione), jednostronne (jednowartościowe) lub wartościowane. W przypadku jednostek samorządowych Marek Furmankiewicz wyróżnia pięć typów relacji: konflikt,

⁷ T. Klenk, F. Nullmeier, *Public Governance als Reformstrategie*, Edition Hans Böckler, Düsseldorf 2003.

⁸ D.J. Brass, J. Galaskiewicz, H.R. Greve, *Taking Stock of Network and Organisations, A Multilevel Perspective*, „Academy of Management Journal” 2004, No. 47, s. 795-817.

konkurencję, kontrolę, koordynację i współpracę⁹. Podstawą budowania tej ostatniej jest wymiana informacji. Współdziałanie w ramach sieci ma charakter nieformalny, dobrowolny, wymaga zaangażowania uczestnika sieci i opiera się na elastycznych i niehierarchicznych strukturach, w przeciwieństwie do tradycyjnych organizacji, które zwykle są bardziej formalne, oparte na rutynie i hierarchiczności.

Struktura sieci opisywana jest za pomocą kilku cech: gęstości i spójności oraz stopnia centralności. Gęstość sieci interpretowana jest jako relacja istniejących połączeń do połączeń potencjalnych lub jako średnia siła połączeń. Z kolei centralność mierzy pozycję węzłów w sieci, którą determinują: liczba posiadanych przez węzeł połączeń, możliwość kontrolowania komunikacji przez poszczególne węzły, pozycja węzła określana proporcjonalnie do istotności jego sąsiadów¹⁰. W obszarze samorządu gminnego centralność będzie charakteryzowała pozycję aktorów w sieci, co powiązane jest z pełnieniem funkcji lidera lokalnego i realizacją zadań przywódczych.

Teorię sieci do opisu procesów zarządzania publicznego wykorzystuje model wspólnoty wokół polityki (*policy community approach*), wyjaśniający oddziaływanie grup interesu na kształtowanie i realizację polityki publicznej. W modelu tym zakłada się, że większość decyzji jest podejmowanych przez wspólnoty wokół polityki, określane mianem sieci politycznych (*issue networks*). Sieci te tworzą politycy, przedstawiciele administracji, organizacji społecznych i eksperci¹¹.

W literaturze przedmiotu wskazuje się na argumenty za kreowaniem lokalnej polityki w ramach sieci, ale pojawiają się też głosy krytyczne. Za tym rozwiązaniem przemawiają potencjalnie korzystne skutki, takie jak ożywienie lokalnej społeczności, wzmocnienie procesów demokratyzacji, aktywizacja społeczeństwa obywatelskiego. Ale też sieci mogą powodować zaburzenia równości wpływu całego społeczeństwa na politykę lokalną, faworyzując grupy interesu najbardziej aktywne w sieci. W efekcie może dojść do osłabienia kontroli społecznej działalności samorządów. Skuteczność sieci zdecydowanie maleje, jeżeli uczestnicy sieci społecznej nie wykazują umiejętności dyskusyjnego wypracowywania kompromisów. Zdaniem przeciwników sieci, charakteryzują się one w rzeczywistości niską skutecznością współpracy.

⁹ M. Furmankiewicz, *Funkcjonalno-przestrzenne sieci współpracy samorządów lokalnych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 1, s. 7.

¹⁰ Por. R. Domański, A. Marciniak, *Sieciowe koncepcje gospodarki miast i regionów*, „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN”, t. CXIII, Warszawa 2003, s. 28.

¹¹ D. Długosz, *Mechanizmy tworzenia oraz wdrażania polityk publicznych w państwie współczesnym*, w: *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, red. J. Hausner, Kraków 2001, s. 183-185.

4. Rola sieci powiązań w zarządzaniu gminą w opinii organów wykonawczych

Realizacja celu artykułu dotyczącego oceny znaczenia sieci w procesach zarządzania gminą wymagała odpowiedzi na następujące pytania badawcze: Jaką postawę przyjmują władze gminy wobec innych uczestników sieci w procesie formułowania polityki lokalnej? Jak władze lokalne oceniają rolę sieci w procesach zarządzania gminą?

Tabela 1. Postawy władz gmin w procesie formułowania polityki lokalnej
(N = 26 – w liczbach bezwzględnych)

Rodzaj polityki	Postawa							
	podjęmą decyzje we własnym zakresie (niezależnie)	komunikują się z innymi podmiotami (wymiana informacji)	przeprowadzają konsultacje z innymi podmiotami (informacja zwrotna)	unikają rozbieżności pomiędzy organizacjami	podjęmą próby uzgadniania danej polityki	pełnią funkcje moderujące, rozwiązują konflikty wynikające z różnic politycznych (rola arbitra)	określają parametry działania	formułują ogólną strategię
Planowanie przestrzenne i gospodarka gruntami	2	13	14	1	4	0	1	4
Infrastruktura techniczna	6	11	5	1	2	0	1	4
Polityka lokalnego transportu drogowego	1	10	6	1	4	0	1	5
Polityka ochrony zdrowia	0	9	6	1	2	0	0	3
Pomoc społeczna	2	11	6	0	4	0	2	3
Polityka mieszkaniowa	5	5	7	1	1	0	2	3
Polityka oświatowa	4	8	6	2	3	0	3	2
Polityka w zakresie rekreacji i sportu	2	9	7	1	2	2	3	1
Ochrona środowiska i gospodarka wodna	4	12	7	1	3	0	2	1
Polityka w zakresie porządku publicznego oraz bezpieczeństwa	2	14	7	0	2	1	2	1
Polityka budżetowa	12	8	8	1	2	0	1	1
Polityka wspierania przedsiębiorczości	2	10	6	0	2	1	1	5

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych przeprowadzonych w styczniu 2011 r.

Odpowiedzi na powyższe pytania zostały sformułowane na podstawie wyników badań ilościowych przeprowadzonych z zastosowaniem techniki ankiety pocztowej. Badanie pierwotne miało charakter pilotażowy i objęło 28 jednostek samorządu gminnego¹². Ankieta została skierowana do osób sprawujących w gminach mandat wójta, burmistrza lub prezydenta miasta.

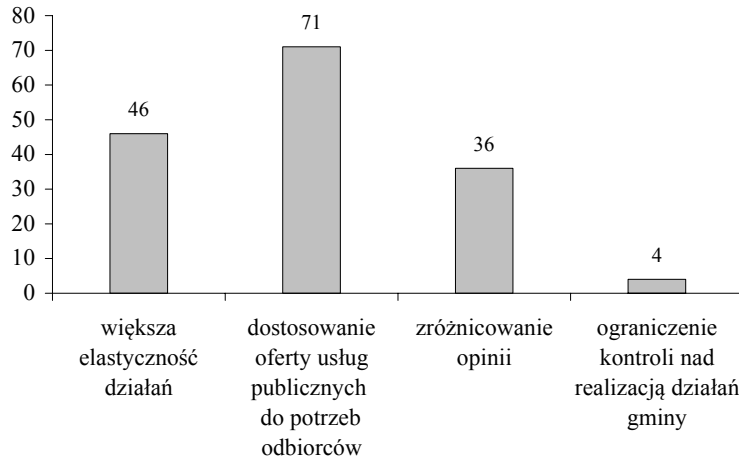
We wszystkich gminach objętych badaniem samorząd gminny współpracuje z podmiotami sektora publicznego (administracją rządową, innymi jednostkami samorządu terytorialnego), prywatnego i społecznego (mieszkańcami i organizacjami pozarządowymi). Relacje te mają zróżnicowany charakter, począwszy od kontaktów nieformalnych, przez wymianę informacji, konsultowanie, koordynowanie, po zlecenie zadań i realizację wspólnych przedsięwzięć. W zależności od obszaru polityki lokalnej władze gminy przyjmują postawy charakteryzujące się różnym stopniem otwartości na współpracę i angażowanie w proces decyzyjny podmiotów zewnętrznych (zob. tab. 1).

Władze gmin biorących udział w badaniu, we wszystkich uwzględnionych w pytaniu obszarach polityki lokalnej stosują w największym zakresie procedury komunikacji z innymi podmiotami. W jednej czwartej przypadków w odniesieniu do wymienionych sfer polityki lokalnej zastosowanie znajdują konsultacje. Najczęściej są one wskazywane jako etap procesu decyzyjnego w planowaniu przestrzennym i gospodarce gruntami, co wynika z obligatoryjności stosowania tego rozwiązania w tej domenie publicznej. Respondenci rzadko przypisują sobie rolę arbitra, negocjatora czy też moderatora w politycznym procesie decyzyjnym. Do rzadkości należy także wypracowywanie wspólnych, kompromisowych decyzji. Zdecydowanie przeważa postawa bezpośredniego zaangażowania w procesy rządzenia i podejmowania decyzji jednostronnie i samodzielnie przez władze samorządowe, rzadko pojawia się postawa ograniczająca się do formułowania priorytetów i kierunków polityki, przekazująca kompetencje decyzyjne innym podmiotom.

Spśród objętych badaniem 28 jednostek zdecydowana większość respondentów (24 odpowiedzi) wyraziło opinię, że rządzenie w gminie powinno być oparte na sieci powiązań z podmiotami publicznymi, społecznymi i prywatnymi. Pozostali przedstawiciele gmin nie mieli zdania na ten temat. Ocena skuteczności realizacji polityki lokalnej w ramach sieci nie była już tak jednoznaczna. 60% respondentów (17 z 28) uznało, że sieci powiązań w samorządzie przyczyniają się do wyższej skuteczności realizacji polityki lokalnej niż wykonywanie ich we

¹² W artykule zostały zaprezentowane cząstkowe wyniki badań pilotażowych przeprowadzonych w styczniu 2011 r. w ramach projektu badawczego własnego nr NN114167138 pt. „Władza lokalna między państwem, społeczeństwem a rynkiem: współpraca i konkurencja”, realizowanego przez Katedrę Gospodarki Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Łódzkiego na podstawie umowy z Ministerstwem Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

własnym zakresie. Tylko jeden respondent wskazał, że sieci współpracy stanowią przeszkodę w realizacji decyzji politycznych (zob. rys. 1).



Rysunek 1. Skutki sieci współpracy dla procesów rządzenia w opinii wójtów, burmistrzów i prezydentów miast (N = 28 – w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badania ankietowego przeprowadzonego w styczniu 2011 r.

Zdaniem respondentów, sieci w procesach lokalnego zarządzania publicznego przynoszą pozytywne efekty. Najczęściej wskazywano na lepsze dostosowanie oferty usług publicznych do potrzeb i wymagań odbiorców. Niemal połowa ankietowanych podkreślała większą elastyczność w podejmowaniu decyzji w ramach powiązań sieciowych i zróżnicowanie poglądów. Respondenci nie dostrzegają negatywnych konsekwencji sieci dla procesów rządzenia.

5. Podsumowanie

Koncepcja *governance* sformułowała jednoznaczny postulat współpracy międzysektorowej, która ma zapewniać wypracowywanie kompromisowych i akceptowanych społecznie decyzji w sferze publicznej. Zaprezentowane wyniki badań pilotażowych wskazały na pewne sprzeczności w postawach przedstawicieli władz samorządowych w odniesieniu do współpracy. Z jednej strony urzeczywistniana jest współpraca samorządów gmin z przedstawicielami sfery społecznej i prywatnej oraz w ramach administracji publicznej, której zalety

wskazywali respondenci biorący udział w badaniu pilotażowym. Z drugiej strony władza samorządowa nie pełni funkcji koordynatora czy moderatora lokalnej polityki, ograniczając się do konsultowania decyzji z innymi podmiotami, co w większości przypadków stanowi realizowanie obowiązków ustawowych. Można pokusić się o stwierdzenie, że w analizowanych przypadkach nadal mamy do czynienia z tradycyjnym samorządem terytorialnym, opartym na bezpośrednim zaangażowaniu w proces decyzyjny władz politycznych, a nie lokalnym współzarządzaniem, dla którego charakterystyczne jest wypracowywanie decyzji na bazie luźnych powiązań i interakcji. Faktyczne wdrożenie postulatu *governance* wymaga dalszych przeobrażeń w funkcjonowaniu samorządów lokalnych, które w większym stopniu powinny się otwierać na procesy współpracy i być poddawane szeroko pojmowanej decentralizacji. Opinie prezentowane przez respondentów, dotyczące korzystnego wpływu podejmowania decyzji w ramach sieci na funkcjonowanie samorządów i procesy demokratyzacji życia publicznego w gminach, potwierdzają zasadność tego postulatu.

Literatura

- Bovaird T., Löffler E., *Understanding Public Management and Governance*, w: *Public Management and Governance*, red. T. Bovaird, E. Löffler, Routledge, London – New York 2003.
- Brass D. J., Galaskiewicz J., Greve H.R., *Taking Stock of Network and Organisations, A Multilevel Perspective*, „Academy of Management Journal” 2004, No. 47.
- Coase R., *The Nature of the Firm*, „Economica” 1937, Vol. 4, No. 16.
- Długosz D., *Mechanizmy tworzenia oraz wdrażania polityk publicznych w państwie współczesnym*, w: *Studia z zakresu zarządzania publicznego*, red. J. Hausner, Kraków 2001.
- Domański R., Marciniak A., *Sieciowe koncepcje gospodarki miast i regionów*, „Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN”, t. CXIII, Warszawa 2003.
- Furmankiewicz M., *Funkcjonalno-przestrzenne sieci współpracy samorządów lokalnych*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2002, nr 1.
- Hausner J., *Zarządzanie publiczne*, WN Scholar, Warszawa 2008.
- John P., *Local Governance in Western Europe*, Sage, London 2001.
- Klenk T., Nullmeier F., *Public Governance als Reformstrategie*, Edition Hans Böckler, Düsseldorf 2003.
- People Matter Civic Engagement in Public Governance. World Public Sector Report 2008*, United Nations, New York 2008.
- Williamson O. E., *The Economic Institutions of Capitalism*, Free Press, New York 1985.
- Wojciechowski E., *Refleksje na temat rządzenia*, Difin, Warszawa 2009.



Andrzej Raszkowski

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Marka miasta w odniesieniu do rozwoju lokalnego

***Streszczenie.** W artykule poruszono zagadnienia związane z marką miasta w aspekcie rozwoju lokalnego. Na wstępie podjęto próbę zdefiniowania rozwoju lokalnego, ze szczególnym uwzględnieniem podejścia zwracającego uwagę na mobilizację i koordynację miejscowych zasobów i energii. W dalszej części zaprezentowano wybrane definicje marki, podkreślono rolę aktywności i kreatywności społeczności lokalnej oraz władz samorządowych w procesie rozwoju lokalnego. W sposób kompleksowy scharakteryzowano elementy sześciokąta marki miasta, jako narzędzia, które można pomocniczo wykorzystać w planowaniu działań strategicznych na rzecz rozwoju lokalnego. Zaprezentowano również ranking marek miast, utworzony na podstawie badań, dla których bazą był sześciokąt marki miasta. Na zakończenie wyszczególniono potencjalne korzyści dla rozwoju lokalnego, wynikające z posiadania silnej marki miasta, w rozbiciu na obszar sfery gospodarczej oraz społecznej.*

***Słowa kluczowe:** marka miasta, rozwój lokalny, marketing terytorialny*

1. Wprowadzenie

Definiowanie rozwoju w skali lokalnej, z uwagi na złożoność tego pojęcia, jest stosunkowo skomplikowane i wymyka się jednoznaczności. W literaturze przedmiotu spotyka się podejście, w którym uwarunkowaniem trwałego, zrównoważonego rozwoju lokalnego jest współzależność i integralność rozwoju w długim okresie, w obszarze podsystemu gospodarczego, społecznego i przyrodniczego, mające swój materialny wyraz w określonym użytkowaniu i zagospodarowaniu

geograficznej przestrzeni¹. Sam rozwój lokalny można rozumieć jako proces zmian zachodzących w mieście, gminie wiejskiej lub miejsko-wiejskiej, lub inaczej wyznaczonym subregionie (lokalnym układzie społeczno-terytorialnym), charakteryzujący się określonymi cechami przestrzeni, gospodarki i kultury oraz lokalną preferencją potrzeb i hierarchią wartości².

Wśród wielu definicji rozwoju lokalnego, na potrzebę niniejszego opracowania, można wyróżnić podejście charakteryzujące go jako proces zróżnicowania i wzbogacania aktywności gospodarczej i społecznej na określonym terytorium, manifestujący się mobilizacją i koordynacją własnych zasobów i energii³. W tym ujęciu uwidacznia się powiązanie rozwoju lokalnego z marką miasta. Miasta, które charakteryzują się silną, rozpoznawalną marką mają ułatwione zadania w kwestii pobudzania sfery przedsiębiorczości oraz aktywizacji społeczności lokalnej, co można zauważyć m.in. w większej partycypacji w rozwiązywaniu problemów rozwojowych swojego miejsca zamieszkania. Ponadto marka pozwala na efektywniejsze eksponowanie własnych zasobów, potencjałów, może być pozytywnym źródłem energii, katalizatorem twórczych inicjatyw i zachowań. W artykule została podjęta próba wskazania wybranych zagadnień związanych z marką miasta, które odnoszą się do jej pozytywnego wpływu na rozwój lokalny, ze szczególnym uwzględnieniem przedstawienia potencjalnych korzyści wynikających z silnej marki miasta dla tego rozwoju.

2. Znaczenie marki miasta w procesie rozwoju lokalnego

Podjmując próbę zdefiniowania samej marki, możemy zasadniczo wyróżnić dwie grupy definicji. Pierwsza grupa określa markę jako sumę produktu oraz pewnej wartości dodanej z nim związanej. Produktami w tym podejściu mogą być przedmioty, usługi, osoby, regiony, miasta, organizacje lub idee. Druga grupa definicji określa markę jako wartość dodaną do produktu, np. wizerunek, ale bez uwzględniania samego produktu⁴. Do pobudzania rozwoju lokalnego istotne wydają się również wybrane funkcje marki, które sprowadzają się do integracji

¹ T. Markowski, *Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego i regionalnego*, w: *Gospodarka regionalna i lokalna*, red. Z. Strzelecki, WN PWN, Warszawa 2008, s. 14.

² R. Brol, *Zarządzanie rozwojem lokalnym. Definicje, cele, zasady i procedury*, w: *Zarządzanie rozwojem lokalnym. Studium przypadków*, red. R. Brol, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 1998, s. 9-10.

³ A. Jewtuchowicz, *Strategie rozwoju dużych miast i ich wpływ na proces transformacji gospodarki*, w: *Strategie rozwoju wielkich miast*, red. R. Domański, PAN KPZK, Warszawa 1995, s. 87.

⁴ G. Urbanek, *Zarządzanie marką*, PWE, Warszawa 2002, s. 13-14.

zachowań społecznych, zapewnienia poczucia przynależności do określonych grup społecznych, podnoszenia poczucia własnej samooceny, kreowania kulturotwórczych zachowań⁵.

Wśród kluczowych cech rozwoju lokalnego zaznacza się, że jest on procesem w znacznym stopniu uzależnionym od aktywności i kreatywności społeczności lokalnej oraz jej samorządowych przedstawicieli (władz lokalnych). Źródłem tej aktywności upatruje się w uświadomieniu przez społeczność lokalną swoich możliwości i potencjałów w zakresie formułowania i rozwiązywania lokalnych problemów. W świetle tych rozważań rozwój lokalny jest wyrazem poszukiwania niezależności i odrębności oraz tożsamości lokalnej⁶. W globalnym, konkurencyjnym świecie marka miasta może w znaczący sposób budować i wzmacniać tożsamość lokalną. Poczucie przynależności do elitarnego, szybko rozwijającego się lub unikatowego, z niepowtarzalnym klimatem miejsca pozwala podnieść odczuwalny komfort życia.

Miasto kształtuje osobowość swoich mieszkańców, jednocześnie mieszkańcy wpływają na rozwój miasta. Osoby, które mieszkają w miastach o znanej marce, powszechnie uznawanych za dobrze zorganizowane i zarządzane, deklarują się jako szczęśliwsze od mieszkańców innych miast, jednocześnie odznaczają się większą kreatywnością, potrzebami poznawczymi, chęcią doskonalenia swoich umiejętności i poszerzania wiedzy oraz otwartością. Wymienione cechy społeczności lokalnej, podyktowane po części marką miasta, nie zostają bez wpływu na jego rozwój i umacnianie pozycji konkurencyjnej w odniesieniu do innych jednostek terytorialnych⁷.

Markę miasta w dużej mierze tworzą ludzie, mieszkańcy, którzy – poprzez swoje zaangażowanie w jego rozwój – pozwalają miastu przekraczać kolejne progi rozwojowe oraz kreować korzystny wizerunek. Jednym z uwarunkowań silnej marki, która może w pozytywny sposób oddziaływać na rozwój lokalny, jest jej zaakceptowanie oraz zrozumienie przez stosunkowo szerokie gremium odbiorców, w którym mieszczą się m.in. rezydenci, turyści, przedsiębiorcy.

Strategia marki miasta, w sposób optymalny dynamizująca rozwój lokalny, powinna opierać się na takich elementach, jak⁸:

– stworzenie klarownej, wyróżniającej się, ambitnej oraz realistycznej pozycji marki,

⁵ M. Hereźniak, *Marka narodowa. Jak skutecznie budować wizerunek i reputację kraju*, PWE, Warszawa 2011, s. 47.

⁶ R. Brol, *Region jako obiekt badań*, w: *Taksonomia struktur w badaniach regionalnych*, red. D. Strahl, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 1998, s. 31.

⁷ T. Stawiszyński, *Szczęśliwe adresy*, „Newsweek Polska” 2011, nr 19, s. 40-41.

⁸ A. Middleton, *City Branding and Inward Investment*, w: *City Branding. Theory and Cases*, red. K. Dinnie, Palgrave Macmillan, New York 2010, s. 20.

- oparcie pozycjonowania marki na potencjale społecznym, systemie obowiązujących zachowań oraz atrybutach wewnętrznych,
- uwzględnienie obowiązującej strategii rozwoju lokalnego, szczególnie elementów odnoszących się do rozwijania kreatywnych zdolności, umiejętności, potencjału ludzkiego,
- elastyczne dopasowywanie się do oczekiwań potencjalnych grup odbiorców,
- skuteczna komunikacja z lokalnymi liderami,
- efektywna współpraca ze środowiskiem mediów,
- konsekwencja w realizacji obranych celów.

W literaturze przedmiotu stosunkowo często podkreśla się silne powiązanie marki, odnoszącej się do jednostek terytorialnych, z ludźmi. Wynika to z założenia, że w ostatecznym rozrachunku ludzka wiedza, umiejętności, aspiracje czynią dane miejsce atrakcyjnym, „markowym”, tworzą jego potencjał turystyczny, kulturalny, rynkowy, społeczny i polityczny⁹.

3. Sześciokąt marki miasta – City Brands Index (CBI)

Interesującym narzędziem, które może zostać wykorzystane pomocniczo w planowaniu działań strategicznych na rzecz rozwoju lokalnego, jest sześciokąt marki miasta. Pierwotnie stanowił bazę do opracowania Indeksu Marek Miast (*The Anholt-GfK Roper City Brands Index*¹⁰), jednak ze względu na swoją strukturę może być również użyteczny w diagnozowaniu i analizowaniu kluczowych obszarów egzystencji miast, miejscowych społeczności, które wpływają na rozwój lokalny.

Wierzchołek sześciokąta „obecność” odnosi się do międzynarodowej pozycji oraz reputacji miasta. Należy zbadać, jaki jest poziom wiedzy o danym miejscu, bez różnicowania respondentów na tych, którzy byli w mieście lub nie. Analizowany jest również wkład miasta w rozwój światowej kultury i nauki, unikatowe elementy, wartości dodane, które przesadzają o jego rozpoznawalności i sławie. Szczególnie ważna, w aspekcie rozwoju lokalnego, jest również ocena sposobów i skuteczności zarządzania jednostką terytorialną w ciągu ostatnich dekad. W ramach „miejsca” pod uwagę są brane fizyczne aspekty badanego miasta, uwzględ-

⁹ S. Anholt, *Competitive Identity. The New Branding Management for Nations, Cities and Regions*, Palgrave Macmillan, New York 2007, s. 75.

¹⁰ Więcej na temat Indeksu Marek Miast oraz metodologii jego tworzenia: S. Anholt, *Competitive Identity. The New Branding Management for Nations, Cities and Regions*, Palgrave Macmillan, New York 2007 oraz w poszczególnych edycjach raportu *The Anholt-GfK Roper City Brands Index 2005*, Global Market Insite, Seattle 2005.

niające m.in. ogólną estetyką, wygląd ulic, sposób i komfort podróżowania komunikacją lokalną, panujący klimat.

„Potencjał” dotyczy gospodarczych i edukacyjnych możliwości, które miasto może zaoferować potencjalnym przedsiębiorcom, nowym rezydentom. Pod uwagę jest brana łatwość w znalezieniu pracy, warunki prowadzenia działalności gospodarczej, udogodnienia oferowane przedsiębiorcom. Ponadto badana jest oferta w zakresie edukacji, w której szkolnictwo wyższe stanowi kluczowy element. W świetle przytoczonych wcześniej definicji rozwoju lokalnego, niniejszy element sześciokąta zyskuje na znaczeniu ze względu na swój charakter, odnoszący się do wzbogacania aktywności gospodarczej i społecznej.

Następny wierzchołek sześciokąta, określony jako „puls miasta”, jest odpowiedzią na wzrastające znaczenie atrakcyjnego stylu życia, czyli co w tej kwestii mają do zaoferowania poszczególne miasta. W rozwoju lokalnym, warunkowanym mobilizacją własnych zasobów i energii, konkurencyjnością tętniącego życiem i pozytywną energią miejsca, wydaje się, że „puls miasta” ma swoją wagę oraz przekłada się w sposób znaczący na jego wizerunek. W ramach tego komponentu zwraca się uwagę na ofertę w zakresie spędzania wolnego czasu, zarówno w przypadku krótkich (np. weekendowych), jak i dłuższych pobytów.

Jednym z kluczowych elementów kreowania silnej marki miasta są niewątpliwie „ludzie”. W zakresie tej części sześciokąta pod uwagę brana jest gościnność oraz przyjazne nastawienie przedstawicieli społeczności lokalnej oraz samych mieszkańców. Analizowana jest łatwość asymilacji z daną społecznością lokalną oraz stopień odczuwalnego poczucia bezpieczeństwa.

Wierzchołek „warunki bazowe”, stanowiący swoistą podbudowę rozwoju lokalnego, odnosi się do ogólnych warunków bytowych, poziomu szeroko rozumianej infrastruktury technicznej i społecznej.



Rysunek 1. Sześciokąt marki miasta

Źródło: S. Anholt, *Competitive Identity. The New Branding Management for Nations, Cities and Regions*, Palgrave Macmillan, New York 2007.

Pogłębiona analiza poszczególnych komponentów sześciokąta marki miasta może pozwolić na usprawnienie działań zmierzających do stymulowania rozwoju lokalnego, szczególnie w kontekście poprawy infrastruktury społecznej i technicznej, poziomu edukacji, jakości zarządzania publicznego, wspierania przedsiębiorczości, dynamizowania aktywności społeczności lokalnej.

W ramach badań, przeprowadzonych przy wykorzystaniu sześciokąta w okresie od kwietnia do maja 2011 r., wykonano ponad 5000 wywiadów drogą elektroniczną w takich krajach, jak: Australia, Brazylia, Chiny, Francja, Niemcy, Indie, Rosja, Korea Południowa, Wielka Brytania, Stany Zjednoczone. Badanie zostało

Tabela 1. Indeks Marek Miast (City Brands Index) w 2011 roku

Ranking ogólny 2011		Ranking ogólny 2005 (pierwsza edycja)	
1.	Paryż	1.	Londyn
2.	Londyn	2.	Paryż
3.	Sydney	3.	Sydney
4.	Nowy Jork	4.	Rzym
5.	Los Angeles	5.	Barcelona
6.	Rzym	6.	Amsterdam
7.	Waszyngton	7.	Nowy Jork
8.	Melbourne	8.	Los Angeles
9.	Wiedeń	9.	Madryt
10.	Tokio	10.	Berlin
„Obecność”		„Ludzie”	
1.	Londyn	1.	Sydney
2.	Paryż	2.	Melbourne
3.	Nowy Jork	3.	Londyn
9.	Pekin	29.	Singapur
15.	Dubaj	46.	Meksyk
„Miejsce”		„Puls miasta”	
1.	Sydney	1.	Paryż
2.	Paryż	2.	Nowy Jork
3.	Rzym	3.	Londyn
38.	Chicago	16.	Rio de Janeiro
50.	Bombaj	45.	Warszawa
„Warunki bazowe”		„Potencjał”	
1.	Sydney	1.	Londyn
2.	Melbourne	2.	Nowy Jork
3.	Toronto	3.	Los Angeles
4.	Londyn/Waszyngton	23.	Hongkong
26.	Praga	32.	Dublin

Źródło: opracowanie na podstawie *The Anholt-GfK Roper City Brands Index 2011*, GfK Custom Research North America, New York 2011.

skierowane do osób dorosłych, powyżej 18. roku życia. W ramach doboru właściwej reprezentacji populacji w poszczególnych krajach, pod uwagę wzięto m.in.: wiek, płeć, wykształcenie. Wyniki przeprowadzonego badania, mającego na celu przedstawienie najsilniejszych marek miast na świecie – w rozbiciu na poszczególne elementy wierzchołka oraz zestawienie ogólne przedstawiono w tabeli 1.

W zestawieniu przedstawiono czołowe miasta w każdej kategorii oraz wybrane miasta, których pozycje, zdaniem autorów raportu, warte są odnotowania. Na uwagę zasługuje pojawienie się Warszawy w zestawieniu „pulsu miasta” (rankingi obejmują 50 miast), został doceniony potencjał miejsca, ze względu na interesujące sposoby spędzania wolnego czasu, który może skutkować częstszymi odwiedzinami krajowych i zagranicznych gości. Zdaniem autorów raportu, marka miasta, jego reputacja ma duże znaczenie w procesie przyciągania nowych inwestycji oraz rozwoju branży turystycznej.

4. Korzyści z marki miasta dla rozwoju lokalnego

Silna, rozpoznawalna marka miasta może korzystnie oddziaływać na rozwój lokalny w wielu obszarach. Należy równocześnie zaznaczyć, że część pozytywnych zmian zachodzi w pewnym odstępie czasowym. W porównaniu z działaniami podejmowanymi np. w obszarze infrastruktury technicznej, których efekty mogą być szybciej zauważalne, pozytywne zmiany warunkowane marką wymagają czasu oraz konsekwencji w kreowaniu i wzmacnianiu wizerunku miasta. Wybrane elementy korzystnego oddziaływania marki miasta na rozwój lokalny – w rozróżnieniu na sferę gospodarczą oraz społeczną przedstawiono w tabeli 2.

Pozytywna rola marki w sferze gospodarczej uwidaczniać się może poprzez podnoszenie atrakcyjności inwestycyjnej miasta, marka staje się jednym z elementów przyczyniających się do wyboru danego miejsca na inwestycje. Przedstawiciele świata biznesu coraz częściej, poza czynnikami ekonomicznymi, zwracają uwagę na wizerunek miasta, jego pozycję w krajowych i międzynarodowych rankingach jednostek terytorialnych, klimat inwestycyjny, zdywersyfikowaną ofertę edukacyjną, możliwości spędzania wolnego czasu, potencjał turystyczny, prowadzone działania promocyjne, innowacyjne podejście i zaangażowanie władz lokalnych. Niemniej istotna wydaje się atrakcyjność miejskich produktów i usług, ułatwianie decyzji zakupowych oraz wzrost lojalności użytkowników miejskiej przestrzeni, wzmożone zainteresowanie miastem ze strony mediów.

W sferze społecznej oddziaływanie marki miasta na rozwój lokalny przejawia się we wzmacnianiu tożsamości lokalnej. Miejska społeczność odczuwa dumę i prestiż związany z mieszkaniem i pracą w miejscu o znanej marce, polepsza się jej jakość życia, którą możemy w uproszczeniu zdefiniować jako wypadkową

Tabela 2. Wybrane obszary korzystnego oddziaływania marki miasta na rozwój lokalny

Obszar	Potencjalne elementy korzystnego oddziaływania marki miasta na rozwój lokalny
Sfera gospodarcza	<ul style="list-style-type: none"> – lepsze postrzeganie miasta na arenie krajowej i międzynarodowej, – stymulowanie współpracy międzynarodowej, w tym z miastami partnerskimi, – większa atrakcyjność inwestycyjna miasta, – korzystniejszy klimat inwestycyjny, – ułatwiony dostęp do docelowych rynków zbytu, – wzrost rozpoznawalności miasta, – zwiększony ruch turystyczny, – możliwość minimalizowania skutków nierównomiernego zapotrzebowania na usługi turystyczne, – wzrost lojalności wśród turystów, – pozytywne doświadczenia i opinie dotychczasowych inwestorów, – zwiększona atrakcyjność miejskich produktów i usług, – wzrost zainteresowania historią, kulturą i sztuką miasta, – zwiększone zainteresowanie ofertą edukacyjną, – zwiększona efektywność prowadzonych działań promocyjnych przez władze lokalne, przy współdziałaniu miejskich środowisk, – większe zainteresowanie miastem ze strony deweloperów, – większe zainteresowanie miastem ze strony mediów, – możliwość przyspieszonego rozwoju sieci handlowych, – zwiększone zainteresowanie miastem ze strony sponsorów, – organizowanie imprez cieszących się większą frekwencją, – ułatwianie decyzji zakupowych potencjalnym klientom miejskich produktów i usług, – możliwość wyróżnienia się na tle innych miast, – zwiększona szansa na pojawienie się w mieście znaczących instytucji krajowych i międzynarodowych.
Sfera społeczna	<ul style="list-style-type: none"> – postrzeganie miasta w kategoriach miejsca do atrakcyjnego spędzania czasu wolnego, – zwiększenie poziomu zaufania do władz lokalnych, – zwiększenie szansy przez władze samorządowe na realizację ważnych działań, które nie są popularne w społeczności lokalnej, – prestiż związany z pracą i życiem w mieście o znanej marce, – wzmacnianie poczucia lojalności wobec miasta, – upraszczanie rzeczywistości, selektywizacja pozytywnych wrażeń o mieście w umysłach potencjalnych użytkowników lokalnej przestrzeni, – mentalne przyporządkowanie miasta do grupy miejsc atrakcyjnych dla biznesu i potencjalnego zamieszkania, – ułatwione niwelowanie pojawiających się, negatywnych informacji o mieście, – zamieszkanie w mieście jako przejaw manifestacji statusu społecznego, – wzmacnianie tożsamości lokalnej, – pełniejsze zaspokojenie potrzeb odnoszących się do poczucia estetyki, unikatowości, wyjątkowości, – większa kreatywność społeczności lokalnej, – aktywizowanie poczucia tożsamości kulturowej, – mniejsza skłonność do migracji lokalnej społeczności, – lepsze relacje pomiędzy poszczególnymi grupami społecznymi miasta, – większa partycypacja społeczna w rozwiązywaniu lokalnych problemów, – przyciąganie do miasta kreatywnych osobowości, znanych postaci.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: T. Metaxas, *Place/City Marketing as a Tool for Local Economic Development and City's Competitiveness*, w: *A Comparative Evaluation of Place Marketing Policies in European Cities*, University of Thessaly, Volos 2002, S. Rainisto, *Success Factors of Place Marketing. A Study of Place Marketing Practices in Northern Europe and the United States*, Helsinki University of Technology, Institute of Strategy and International Business, Espoo 2003, A. Raszkowski, T. Kołakowski, *Analiza i ocena korzyści na poziomie regionalnym w związku z pomocą publiczną udzielaną przez dolnośląskie samorządy inwestorom zagranicznym*, w: *Badanie atrakcyjności inwestycyjnej i potencjału gospodarczego Dolnego Śląska w ujęciu lokalnym*, Millward Brown SMG/KRC, Warszawa 2011.

posiadanych dóbr materialnych oraz poczucia zadowolenia z życia. Usatysfakcjonowani mieszkańcy odznaczają się większą kreatywnością, chęcią eksploracji otaczającego ich świata, doskonalenia swoich umiejętności, podnoszenia poziomu wiedzy, otwartością na zmiany. W ramach sfery społecznej warto również zwrócić uwagę na zwiększoną aktywność społeczności lokalnej, wzrost zaufania do władz samorządowych, które są dynamizowane rozpoznawalną marką.

5. Podsumowanie

W poszukiwaniu elementów, które mogą korzystnie wpływać na rozwój lokalny, zagadnienia związane z marką miasta wydają się zyskiwać na znaczeniu. Marka miasta może w sposób pośredni lub bezpośredni wpływać na cały szereg zjawisk, które przyczyniają się do wspomagania procesu rozwoju lokalnego. W konkurencyjnym otoczeniu jednostek terytorialnych możliwość wyróżnienia się, korzystny wizerunek i reputacja wpływają na zwiększenie się liczby mieszkańców, nowych inwestycji, miejsc pracy, hamują procesy migracji, ułatwiają współpracę międzynarodową.

Ponadto marka miasta stwarza przestrzeń do bardziej efektywnego promowania własnych zasobów, jest emocjonalnym spoiwem inicjatyw podejmowanych na rzecz rozwoju lokalnego. Dla miejskiej społeczności może pełnić funkcję katalizatora przedsięwzięć, kreatywnych zachowań, partycypowania w rozwiązywaniu problemów rozwojowych. Pozwala na pełniejsze odczuwanie prestiżu i zadowolenia z miejsca zamieszkania, jednocześnie jest swoistym buforem łagodzącym pojawiające się niekorzystne zjawiska, ułatwia zarządzanie miastem władzom lokalnym.

Literatura

- Anholt S., *Competitive Identity. The New Branding Management for Nations, Cities and Regions*, Palgrave Macmillan, New York 2007.
- Brol R., *Region jako obiekt badań*, w: *Taksonomia struktur w badaniach regionalnych*, red. D. Strahl, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 1998.
- Brol R., *Zarządzanie rozwojem lokalnym. Definicje, cele, zasady i procedury*, w: *Zarządzanie rozwojem lokalnym. Studium przypadków*, red. R. Brol, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 1998.
- Hereźniak M., *Marka narodowa. Jak skutecznie budować wizerunek i reputację kraju*, PWE, Warszawa 2011.
- Jewtuchowicz A., *Strategie rozwoju dużych miast i ich wpływ na proces transformacji gospodarki*, w: *Strategie rozwoju wielkich miast*, red. R. Domański, PAN KPZK, Warszawa 1995.

- Markowski T., *Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego i regionalnego*, w: *Gospodarka regionalna i lokalna*, red. Z. Strzelecki, WN PWN, Warszawa 2008.
- Metaxas T., *Place/City Marketing as a Tool for Local Economic Development and City's Competitiveness*, w: *A Comparative Evaluation of Place Marketing Policies in European Cities*, University of Thessaly, Volos 2002.
- Middleton A., *City Branding and Inward Investment*, w: *City Branding. Theory and Cases*, red. K. Dinnie, Palgrave Macmillan, New York 2010.
- Rainisto S., *Success Factors of Place Marketing. A Study of Place Marketing Practices in Northern Europe and the United States*, Helsinki University of Technology, Institute of Strategy and International Business, Espoo 2003.
- Raszkowski A., Kołakowski T., *Analiza i ocena korzyści na poziomie regionalnym w związku z pomocą publiczną udzielaną przez dolnośląskie samorzady inwestorom zagranicznym*, w: *Badanie atrakcyjności inwestycyjnej i potencjału gospodarczego Dolnego Śląska w ujęciu lokalnym*, Millward Brown SMG/KRC, Warszawa 2011.
- Stawiszyński T., *Szczęśliwe adresy*, „Newsweek Polska” 2011, nr 19.
- The Anholt-GfK Roper City Brands Index 2005*, Global Market Insite, Seattle 2005.
- The Anholt-GfK Roper City Brands Index*, GfK Custom Research North America, New York 2011.
- Urbanek G., *Zarządzanie marką*, PWE, Warszawa 2002.

Małgorzata Rogowska

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Kreatywność i sektory kultury jako czynniki determinujące rozwój współczesnych miast

***Streszczenie.** W artykule przedstawiono współczesne uwarunkowania rozwoju miast i zwrócono uwagę na rolę i jakość kapitału ludzkiego w tym rozwoju. Podkreślono, że w aspekcie współczesnych uwarunkowań rozwoju znaczenia nabiera koncepcja kreatywnego miasta, mającego wpływ na powstawanie nowych przemysłów, a szczególnie rola przypada przemysłom kultury oraz przemysłom kreatywnym. Takie podejście jest również widoczne w dokumentach Unii Europejskiej, kładących nacisk na znaczenie postaw kreatywnych i przemysłów kreatywnych dla wzrostu konkurencyjności w Europie.*

***Słowa kluczowe:** kreatywność, sektor kultury, sektor przemysłów kreatywnych*

1. Wprowadzenie

Miasta od początków istnienia odgrywały istotną rolę jako centra aktywności kulturalnej i ekonomicznej. Spośród wielu obszarów ludzkiej działalności niemal każdy może być realizowany w mieście. Nawet w erze cywilizacji cyfrowej, w której następuje swoista kompresja czasu i przestrzeni oraz zmniejszenie znaczenia miejsca, miasta stają się węzłami globalnych połączeń i ich pozycja wydaje się niezagrożona, pomimo pojawiających się tez, że rozwój systemów komunikacji cyfrowej wywoła zmierzch zwartych form miejskich i osłabi przestrzennie zlokalizowane interakcje społeczne.

Gospodarka oparta na wiedzy staje się nowym paradygmatem rozwoju w odniesieniu do różnej skali przestrzennej. Czynniki rozwoju ulegają dematerializacji, jednak nadal podstawą jest kapitał ludzki, który ulega transformacji z ilości w jakość i staje się kapitałem kreatywnym. Kreatywność jest więc silnie powiązana z kategorią wiedzy i innowacji. Według Richarda Floridy, gospodarka jest napędzana nie przez informację czy wiedzę, lecz przez ludzką kreatywność¹. Oznacza ona zdolność do tworzenia oryginalnych, nowych form. Jest różnorodna i wielowymiarowa. R. Florida wyróżnia trzy powiązane ze sobą i wzajemnie zależne rodzaje kreatywności²:

- kreatywność technologiczną (innowacje),
- kreatywność gospodarczą (przedsiębiorczość),
- kreatywność artystyczną i kulturalną.

Wielu autorów rozszerza koncepcję Floridy i wskazuje na potencjał kreatywny. Stanowi on powiązanie indywidualnego fenomenu kreatywności z otoczeniem społecznym, kulturalnym i jest możliwy do pełnego rozwoju w dużych miastach. W dotychczasowej historii możemy wyróżnić bardzo dużo kreatywnych miast, jednak niewiele spośród nich było w stanie utrzymać kreatywność przez bardzo długi czas. Wenecja jest miastem, które pokazało znaczenie specjalizacji i handlu sieciowego, Florencja z kolei zapoczątkowała nowy model biznesu i wprowadziła innowacje w systemie bankowym³. Jak wskazuje Charles Landry, kategoria kreatywności na nowo staje się czynnikiem rozwoju, bowiem wiele miast światowych przeżywa kryzys i jest w okresie transformacji. Tradycyjny przemysł zlokalizowany w miastach odgrywa coraz mniejszą rolę, a wartość dodaną w coraz większym stopniu kształtuje zastosowanie nowej wiedzy w procesie produkcji. W grze o pozycję konkurencyjną między miastami w XXI w. nowego znaczenia nabierają miejsca, które wytworzyły pożądane warunki dla firm z obszaru wiedzy i innowacji, tj. posiadające uniwersytety, ośrodki badawcze i przemysły kultury. W pozycji konkurencyjnej dziś mniej chodzi o posiadane zasoby i położenie, a bardziej o zdolność do rozwoju atrakcyjnego wizerunku i symboli⁴.

Celem artykułu jest prezentacja podstawowych założeń koncepcji miasta kreatywnego oraz znaczenia nowych elementów, takich jak kultura czy kreatywność, do budowania przewagi konkurencyjnej jednostek osadniczych.

¹ R. Florida, *The Rise of the Creative Class*. Basic Books, New York 2002, s. 2.

² Ibidem, s. 3.

³ Ch. Landry, *The Creative City Index: Measuring the creative pulse of your city*, www.charleslandry.com [dostęp: 15.10.2011].

⁴ Ch. Landry, F. Bianchini, *The creative city*, www.demos.co.uk/files/thecreativecity.pdf [dostęp: 15.10.2011].

2. Miasta a nowy paradygmat

Z punktu widzenia nowych uwarunkowań rozwoju coraz częściej podnoszoną kwestią staje się jakość kapitału ludzkiego w mieście. Na podstawie prac R. Floridy, Ch. Landry'ego oraz Johna Howkinsa⁵ można wskazać na koncepcję kreatywnego miasta.

Kreatywne miasto to takie, które wykorzystuje szeroko rozumianą kreatywność do budowania przewagi konkurencyjnej. Przez kreatywność – w najszerszym ujęciu – rozumie się twórczą postawę, proces umysłowy pociągający za sobą powstawanie nowych idei, koncepcji lub skojarzeń, powiązań z istniejącymi już ideami i koncepcjami⁶. Każdy okres w historii czerpał z kreatywności. W erze przemysłowej istotna była kreatywność inżynierów i naukowców, którzy wykorzystywali ją do rozwiązywania skomplikowanych problemów, mając do dyspozycji zaledwie kilka zdawkowych informacji. Z kolei w XXI w. potrzeba zupełnie innej kreatywności, ponieważ wiemy więcej, ale rozumiemy mniej. Potrzebujemy kreatywności do syntezy i lepszego zrozumienia zachodzących przemian⁷.

W odniesieniu do miasta kreatywność, jako czynnik rozwoju, rozumiano jako swoiste remedium na kryzys miast, występujący w latach 80. XX w. W koncepcji tej autorzy podkreślają, że kreatywność nie musi być kwestią przypadku, ale może zostać wypracowana przez stworzenie odpowiednich warunków do życia, przede wszystkim otwartości i podstawowych praw obywatelskich, które sprzyjają rozwijaniu postaw kreatywnych. Myślenie, planowanie i działanie kreatywne pozwala na rozwiązanie pozornie niemożliwych do rozwiązania problemów miejskich⁸. W kreatywnym mieście są zaangażowani nie tylko artyści i podmioty kreatywnej ekonomii (choć to oni odgrywają najistotniejszą rolę), ale też wszyscy, którzy rozwiązują problemy w pomysłowy sposób⁹.

Cechy, które mogą określać kreatywne miasto współcześnie, to¹⁰:

- ramy polityczne zachęcające do kreatywnych postaw,
- unikatowość, zróżnicowanie,
- otwartość i tolerancja,
- przedsiębiorczość i innowacyjność,

⁵ R. Florida, *The Rise of the Creative Class*, Basic Books, New York 2002, Ch. Landry, *The Creative City. A Toolkit for Urban Innovators*, Earthscan, London 2008, J. Howkins, *The Creative Economy, How People make money from Ideas*, Penguin Books, London 2001.

⁶ www.sjp.pl [dostęp: 15.10.2011].

⁷ Ch. Landry, F. Bianchini, *The creative city*, www.demos.co.uk/files/thecreativecity.pdf [dostęp: 15.10.2011].

⁸ Ch. Landry, *The Creative City...*, s. 21.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Ibidem.

- strategiczne przywództwo i wizja,
- krajobraz sprzyjający uczeniu się i rozwojowi talentów (w tym odpowiednia infrastruktura),
- komunikacja, łatwość dostępu, sieciowość,
- odpowiednia jakość życia (również wysoka jakość usług publicznych),
- profesjonalizm i efektywność.

Koncepcja kreatywnego miasta koncentruje się silnie na potencjale tzw. przemysłów kreatywnych. Przedsiębiorstwa i określone rodzaje działalności ludzkiej tworzą branże przemysłów kreatywnych, nazywanych gospodarką kreatywną. Przemysły kreatywne zostały wyodrębnione z sektora przetwórstwa i sektora usług na podstawie własności intelektualnej. Przemysły kreatywne – w szerszym sensie – to branże i rodzaje działalności, które wytwarzają każdy rodzaj własności intelektualnej. Obejmują one przemysły kultury i przemysły nauki. W pierwszym ujęciu oznaczają indywidualną kreatywność, łączoną z produkowaniem i komercjalizacją oraz dystrybucją i sprzedażą produktów kulturalnych. Są to różne formy projektowania i wzornictwa, dziedziny sztuki, w tym kultura wysoka, działalność medialna i różne formy reklamy, rzemiosło artystyczne, turystyka kulturowa¹¹.

Cechy wyróżniające przemysły kreatywne to¹²:

- wartości i produkty, szczególnie te intelektualne, artystyczne, naukowe,
- twórcze myślenie indywidualne i zespołowe,
- działalność nosząca znamiona kreatywności,
- firmy mikro, małe, średnie i instytucje publiczne,
- trudne do oszacowania i rynkowej wyceny nakłady i wyniki.

Przemysły kultury są niejednoznacznie definiowane w literaturze. Po raz pierwszy tym terminem (*culture industries*) posłużyli się Theodore Adorno oraz Max Horkheimer w 1947 r. do zdefiniowania instrumentów pozbawiających artystycznych wartości prace wykonane przez artystów, ponieważ dzięki technice przemysły kultury nastawione były na produkcję wystandaryzowanych dóbr kulturowych¹³.

W przedstawionym przez Komisję Europejską raporcie *The Economy of Culture in Europe* autorzy zwracają uwagę na to, że przemysły kreatywne i przemysły kultury wykazują duże podobieństwo. Te pierwsze zajmują się produkcją dóbr niekulturowych opartych na kulturze. Z kolei przemysły kultury produkują dobra kulturowe. Zestawienie działalności zaliczanej do poszczególnych sektorów i ich charakterystykę wg raportu przedstawiono w tabeli 1.

¹¹ A. Klasik, *Przemysły kreatywne oparte na nauce i kulturze*, w: *Kreatywne miasto – kreatywna aglomeracja*, red. A. Klasik, Wyd. AE w Katowicach, Katowice 2009, s. 31 i n.

¹² Ibidem.

¹³ *Znaczenie gospodarcze sektora kultury. Wstęp do analizy problemu. Raport końcowy*, IBS, Warszawa 2010, s. 6.

Tabela 1. Charakterystyka sektora kultury i sektora kreatywnego

Wyszczególnienie	Sektor	Charakterystyka
Sektor kultury	Sfera artystyczna	sztuki wizualne (malarstwo, rzeźba, fotografia), sztuki performatywne (teatr, taniec), dziedzictwo (muzea, biblioteki),
	Przemysł kultury	film, telewizja, radio, gry komputerowe, muzyka (wytwórnie płytowe, koncerty na żywo), książki i prasa,
Sektor kreatywny	Przemysł kreatywne	<i>design</i> , architektura, reklama,
	Przemysł powiązane	produkcja sprzętu elektronicznego wykorzystywanego do odbioru kultury (MP3, PC, telefony komórkowe).

Źródło: opracowanie własne na podstawie *The Economy of Culture in Europe 2006*, [study prepared for the European Commission], http://www.keanet.eu/ecoculture/executive_summary_en.pdf [dostęp: 15.10.2011].

Kreatywność staje się dziś jednym z najistotniejszych czynników rozwoju współczesnego miasta w ramach omawianych przemysłów kultury. Rozwijają się one w miastach o największej zdolności adaptacyjnej, najczęściej gdy firmy położone w znacznej bliskości, np. w jednej dzielnicy, nawiązują współpracę, a także gdy władze publiczne udzielają niezbędnej pomocy. W przypadku przemysłów *high-tech* istotna jest także rola wiodących uniwersytetów specjalizujących się w badaniach na rzecz przemysłów kultury¹⁴. Przemysł kreatywny to zróżnicowany sektor gospodarki, wytwarzający dla szerokiej publiczności dobra i usługi o wartości artystycznej i kreatywnej; wpływa m.in. na jakość życia, poczucie tożsamości, rozwój turystyki¹⁵. Tradycyjne sektory gospodarki tracą na znaczeniu, a produkt kulturalny staje się jednym z najważniejszych wyznaczników wzrostu

¹⁴ G. Gorzelak, *Miasto jako przedmiot badań ekonomii*, w: *Miasto jako przedmiot badań naukowych w początkach XXI wieku*, red. B. Jałowiecki, WN Scholar, Warszawa 2008, s. 92 i n.

¹⁵ M. Matusik, *Potencjał gospodarczy, innowacyjny i kreatywny wybranych metropolii europejskich*, w: *Kreatywne miasto - kreatywna aglomeracja*, red. A. Klasik, Wyd. AE w Katowicach, Katowice 2009, s. 50.

metropolitalnego¹⁶. Uwarunkowania konkurencyjności miast w dziedzinie wytwarzania kultury to¹⁷:

- wysoki poziom technologiczny i wysokiej jakości wzornictwo; współcześnie łączy się zaawansowane technologicznie rozwiązania komputerowe z działalnością artystyczną,
- zaplecze edukacyjne – od powszechnej edukacji w dziedzinie kultury po wyspecjalizowane ośrodki doskonalenia talentów,
- kapitał społeczny i wzajemne zaufanie,
- zaplecze finansowe – bankowe, kredytowe, ubezpieczeniowe.
- strategiczne myślenie i projektowanie rozwoju miasta i jego regionu, uwzględniające uwarunkowania występujące na globalnym, konkurencyjnym rynku produktów kultury.

Wśród najczęściej przyjmowanych czynników do oceny potencjału kreatywnego miasta przyjmuje się:

- liczbę i jakość instytucji kulturalnych: teatrów, muzeów, zabytków itp.,
- atrakcyjność turystyczną,
- markę miasta,
- atrakcyjność budowli historycznych i współczesnych,
- jakość usług publicznych, w tym komunikacji,
- stan środowiska naturalnego,
- przemysł kreatywny,
- atrakcyjność miasta jako miejsca zamieszkania.

Przemysły kreatywne tworzą atrakcyjną ofertę dla nowych miejsc pracy, powstają z inicjatywy ludzi kreatywnych, zazwyczaj wolnych zawodów, skupiają się w określonych dzielnicach, najczęściej w śródmieściach i centrach miast. Są coraz częściej postrzegane jako czynnik napędowy kreatywnej gospodarki, mogą więc stanowić szczególne narzędzie rewitalizacji centrów miast, starych dzielnic o zaniedbanej, zdematerializowanej tkance miejskiej, narzędzie regeneracji wykluczonych środowisk społecznych oraz rewitalizacji obszarów poprzemysłowych¹⁸. Niektórzy autorzy zwracają uwagę na swoisty proces „kulturowej gentryfikacji”, kiedy artyści wykupują i kolonizują stare, zniszczone nieruchomości, a w efekcie powstają galerie sztuki, ekskluzywne lofty¹⁹.

Według koncepcji przedstawionej przez R. Floridę, kreatywne miasta to takie, które są atrakcyjne i zamieszkałe przez klasę kreatywną. Zdaniem Floridy,

¹⁶ Ibidem.

¹⁷ A.J. Scott, *The Cultural Economy of Cities*. Sage Publications, London – New Dehli 2000, s. 183-185, cyt. za: G. Gorzelak, *Miasto jako przedmiot badań ekonomii...*

¹⁸ A. Klasik, *Przemysły kreatywne...*, s. 33.

¹⁹ A.C. Pratt, *Creative cities: the cultural industries and the creative class*, [www.eprints.lse.ac.uk/20704/1/Creative_cities_\(LSERO_pre-print\).pdf](http://www.eprints.lse.ac.uk/20704/1/Creative_cities_(LSERO_pre-print).pdf) [dostęp: 15.10.2011].

tylko niektóre miasta są w stanie przyciągnąć klasę kreatywną, a w konsekwencji przemysł wysokiej technologii, który – zdaniem autora koncepcji – lokalizuje się tam, gdzie znajdzie wysoko wykwalifikowanego pracownika. Są to miejsca, które wykształciły specyficzne warunki do życia, pracy i rozrywki, miejsca tolerancyjne, otwarte i przyjazne dla nowo przybyłych.

Kwestia kreatywności staje się coraz częściej zauważalna w ramach polityki regionalnej i miejskiej. Jednym z istotniejszych dokumentów, zwracających uwagę na te kwestie, jest dokument *The Economy of Culture in Europe*, przygotowany na szczepku Unii Europejskiej (UE), który wskazuje, w jaki sposób sektor kultury przyczynia się do realizacji celów Strategii Lizbońskiej (jest silnie skorelowany z sektorem technologii informacyjno – komunikacyjnych – ICT), przyczynia się do przyciągania inwestycji i turystów, jest narzędziem społecznej integracji, a zatem sprzyja zwiększaniu spójności w Europie). Jako wnioski i rekomendacje dla przyszłej polityki regionalnej UE, autorzy raportu proponują, aby wykorzystać programy ramowe i fundusze strukturalne do rozwijania postaw kreatywnych, rozszerzania współpracy między sektorem kreatywnym a małymi i średnimi przedsiębiorstwami (MSP) i wspierania zmian cyfrowych (*digital shift*), żeby w pełni wykorzystywać możliwości, jakie dają postępujące innowacje technologiczne. Ponadto proponowane zmiany powinny dotyczyć wsparcia mobilności artystów, dostosowania standardów rachunkowości w celu ułatwienia wyceny wartości niematerialnych i prawnych, promowania kreatywnych postaw, zwiększenia finansowania inwestycji w aktywa niematerialne. Natomiast Komisja Europejska (KE) przygotowała w 2010 r. dokument *Green Paper. Unlocking the Potential of Cultural and Creative Industries*, w którym podkreśla potencjał i znaczenie przemysłów kreatywnych dla przyszłego rozwoju i wzrostu konkurencyjności Europy, a także dla osiągnięcia celów nowej strategii *Europa 2020*. Można znaleźć tutaj odniesienia do budowania marki państw, regionów, miast, rozwoju technologii ICT, kształcenia przez całe życie, innowacyjnych produktów, usług i technologii związanych z rozwojem zrównoważonym, a także dialogu międzykulturowego i budowania wspólnoty.

3. Podsumowanie

Kreatywność staje jedną z najbardziej pożądanых cech XXI w. Aby rozwijać postawy kreatywne, muszą istnieć (zostać stworzone) odpowiednie ramy w postaci edukacji, kultury i odpowiednich cech przestrzeni. Zdaniem Ch. Landry'ego, ta ostatnia cecha ma marginalny wpływ, z kolei u R. Floridy miejsce (jego jakość) jest kluczem do sukcesu społeczno-ekonomicznego, a stworzenie odpowiedniego środowiska twórczego jest podstawą sukcesu miasta. Dla jakości życia

w mieście coraz większego znaczenia nabiera kultura, rozrywka oraz odpowiednia infrastruktura. To pokazuje zmiany zachodzące w myśleniu o przestrzeni miejskiej i o uwarunkowaniach rozwoju współczesnego miasta. Miasto to nie tylko jednostka funkcjonalna, z wydzielonymi sferami do pracy i wypoczynku – jak w koncepcji Le Corbusiera, ale i kreatywne miasta, widziane przez pryzmat określonych, charakterystycznych symboli i znaków, przyciągające klasę kreatywną, wykorzystujące swój endogeniczny potencjał. Miasta sukcesu, zgodnie z koncepcją Landry'ego, to miejsca zróżnicowane, tolerancyjne i artystyczne.

Literatura

- Florida R., *The Rise of the Creative Class*, Basic Books, New York 2002.
- Gorzela G., *Miasto jako przedmiot badań ekonomii*, w: *Miasto jako przedmiot badań naukowych w początkach XXI wieku*, red. B. Jałowiecki, WN Scholar, Warszawa 2008.
- Green Paper. Unlocking the Potential of Cultural and Creative Industries*, COM 183, Brussels 2010, www.ec.europa.eu/culture/our-policy-development/doc/GreenPaper_creative_industries_en.pdf [dostęp: 15.10.2011].
- Howkins J., *The Creative Economy, How People make money from Ideas*. Penguin Books, London 2001.
- Klasik A., *Przemysły kreatywne oparte na nauce i kulturze*, w: *Kreatywne miasto – kreatywna aglomeracja*, red. A. Klasik, Wyd. AE w Katowicach, Katowice 2009.
- Landry Ch., Bianchini F., *The creative city*, www.demos.co.uk/files/thecreativecity.pdf [dostęp: 15.10.2011].
- Landry Ch., *The Creative City Index: Measuring the creative pulse of your city*, www.charleslandry.com [dostęp: 15.10.2011].
- Landry Ch., *The Creative City. A Toolkit for Urban Innovators*, Earthscan, London 2008.
- Matusik M., *Potencjał gospodarczy, innowacyjny i kreatywny wybranych metropolii europejskich*, w: *Kreatywne miasto – kreatywna aglomeracja*, red. A. Klasik, Wyd. AE w Katowicach, Katowice 2009.
- Pratt A.C., *Creative cities: the cultural industries and the creative class*, [www.eprints.lse.ac.uk/20704/1/Creative_cities_\(LSERO_pre-print\).pdf](http://www.eprints.lse.ac.uk/20704/1/Creative_cities_(LSERO_pre-print).pdf) [dostęp: 15.10.2011].
- Scott A.J., *The Cultural Economy of Cities*, Sage Publications, London – New Dehli 2000.
- The Economy of Culture in Europe 2006* [study prepared for the European Commission], www.keanet.eu/ecoculture/executive_summary_en.pdf [dostęp: 15.10.2011].
- Znaczenie gospodarcze sektora kultury. Wstęp do analizy problemu. Raport końcowy*, IBS, Warszawa 2010.

Marek Wojciechowski

Uniwersytet Łódzki

Profesjonalna obsługa interesanta w urzędzie

***Streszczenie.** W artykule omówiono specyfikę działań związanych ze świadczeniem usług publicznych przez urzędy. Scharakteryzowano zmiany zachodzące wewnątrz urzędów, ukierunkowane na sprawną i profesjonalną obsługę interesantów. Powołano się na regulacje Unii Europejskiej w tym zakresie, które stanowią standard w funkcjonowaniu instytucji publicznych.*

W przedstawionych rozważaniach zarysowano istniejący problem i podkreślono jego znaczenie w warunkach zdobywania przewagi konkurencyjnej na rynku.

***Słowa kluczowe:** administracja, urząd, usługi, interesant, standard obsługi*

1. Wprowadzenie

Usługi świadczone przez sektor publiczny należą do kategorii, dla których rynek – jako mechanizm alokacji zasobów – staje się zawodny. Wobec tego decyzje podejmowane przez władze publiczne (w tym administrację) nie są weryfikowane przez rynek. Władza i administracja publiczna występują w roli swoistego pośrednika między mieszkańcem a wykonawcą usług, do których dostęp powinien być sprawiedliwy, tj. bez dyskryminacji, niezależnie od statusu społecznego. Władza publiczna chcąc być służebną, musi badać opinię społeczną i użytkowników urzędu, znając ich potrzeby i preferencje.

Podstawowym prawem obywatela Unii Europejskiej (UE) jest domaganie się od organów i instytucji Wspólnoty bezstronnego, zgodnego z prawem rozpatrzenia

nia (bez zbędnej zwłoki) sprawy wniesionej do danego urzędu administracyjnego¹. Urzędy administracyjne świadczą bezpośrednio (poprzez swoich pracowników i w samym urzędzie) usługi publiczne o charakterze administracyjnym. Organizacja i sposoby zarządzania tymi usługami jest zróżnicowana i wynika z wielu czynników. Zadowoleni interesanci urzędów administracyjnych w sposób znaczący wpływają na kształtowanie opinii zarówno w zakresie pracy administracji publicznej, organów władzy, jak i samych polityków – stąd ważność problematyki doskonalenia umiejętności urzędników w obszarze profesjonalnej obsługi interesanta.

W administracji publicznej spotykamy się z innym wymiarem tzw. osiągnięcia pozycji konkurencyjnej na rynku. Brak bezpośredniej rywalizacji z innymi urzędami sprawia, że na plan pierwszy wysuwa się orientacja na klienta i jego potrzeby. W tym sensie mamy do czynienia z jakościowo innym typem konkurencji, którą można nazwać długofalową. Polega ona na tworzeniu marketingowo korzystnego obrazu administracji świadczącej usługi publiczne o wysokim standardzie i służącej pomocą dla wszystkich interesantów urzędu (mieszkańców, przedsiębiorców, stowarzyszeń, instytucji). Taki wizerunek urzędu wpływa pozytywnie na atrakcyjność danego obszaru (terytorialnego), czyniąc go miejscem konkurencyjnym. W tym sensie zdobycie przewagi konkurencyjnej urzędu oznacza, że jest on organiczną częścią (elementem) większego systemu charakteryzującego się zdolnością do konkurowania.

Celem artykułu jest zarysowanie tendencji, warunków oraz zmian zachodzących w procesach wewnątrz urzędu, ukierunkowanych na sprawną i profesjonalną obsługę osób z zewnątrz. Punktem odniesienia jest sektor publiczny (szerzej państwo), w którym od lat 70. XX w. obserwuje się na świecie zmiany w podejściu do tej działalności, polegające na przebudowie sposobu zarządzania organizacjami publicznymi. W wielu krajach występuje zjawisko kryzysu zaufania społecznego do państwa, instytucji publicznych, administracji. Wspólnym mianownikiem zmian jest modernizacja, a ściślej: tworzenie warunków usprawnienia funkcjonowania instytucji publicznych. W praktyce chodzi o zapewnienie świadczenia usług administracyjnych w zakresie ich dostępności oraz wysokiej jakości – niezależnie od typu i charakteru administracji publicznej. Służyć temu ma regulacja zachowań nazywanych standardami w życiu publicznym².

¹ Art. 41 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz.Urz. WE 2007/C 303/01.

² Należy tutaj przytoczyć siedem zasad dotyczących funkcjonowania sektora publicznego, sformułowanych przez lorda Nolana w celu przebudowy działania administracji w Wielkiej Brytanii. Zasady te to: bezinteresowność, prawość, obiektywność (bezstronność), odpowiedzialność, otwartość, uczciwość i przywództwo. Cechy te znalazły się w wielu kodeksach regulujących warunki i reguły postępowania w wielu krajach, por. *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Municipium, Warszawa 1997, s. 95-96.

2. Co warunkuje dobrą obsługę w urzędzie?

Wpływ na dobrą obsługę w urzędzie ma niewątpliwie fachowa kadra, przygotowana merytorycznie do udzielania pomocy w załatwieniu konkretnej sprawy, otwarta wobec obywateli i dobrze wynagradzana³. Samych urzędników powinna obowiązywać zasada (bezwzględnie przestrzegana) pierwszeństwa obsługi interesanta w stosunku do innej pracy biurowej. Ponadto konieczne jest ustalenie standardów usług publicznych, zestawu wskaźników jakości świadczonych usług.

Mechanizmy świadczenia usług publicznych przez urzędy nie przebiegają według jednego, uniwersalnego wzorca. Proces ten jest złożony i wieloaspektowy, wymagający uwzględnienia obok ekonomicznych także społecznych, politycznych i kulturowych względów, przy solidnym wsparciu „dobrego prawa”⁴. Coraz bogatsza wiedza specjalistyczna i lepsze umiejętności decydują w prostej linii o wyższym standardzie obsługi interesanta urzędu administracyjnego. Pociąga to za sobą zdecydowanie większe nasycenie pracy urzędu nowoczesnymi urządzeniami technicznymi, przede wszystkim w zakresie zbierania, gromadzenia i przesyłu informacji. Oczekiwane większe wykorzystanie narzędzi informacyjno-komunikacyjnych (e-administracja) w funkcjonowaniu urzędów, mających wspierać pracę administracji, jest w Polsce wciąż słabe⁵.

Na dobrą obsługę interesanta w urzędzie rzutują w pewnym stopniu także warunki socjalne i ich dostępność dla interesantów (miejsca parkingowe, podjazdy dla niepełnosprawnych, winda, czytelne i przejrzyste oznakowanie urzędu wewnątrz, szatnia, krzesła, stoliki, toalety, kiosk, bufet, dostęp do ksero, faksu itp.). Istotnym elementem jest też noszenie identyfikatorów przede wszystkim przez pracowników obsługujących interesantów. Kolejnym ważnym czynnikiem warunkującym dobrą obsługę jest opracowanie i aktualizowanie kart procesów zachodzących w danym urzędzie oraz wzorów wniosków czy formularzy do wypełnienia przez interesantów. Dostępność do tych informacji powinna być zarówno w formie papierowej, jak i elektronicznej. Każdy urząd powinien również wyspecyfikować sprawy, które mogą być załatwione „od ręki”.

³ Niektóre urzędy mają trudności z zatrudnieniem i utrzymaniem specjalistów, takich jak geodeta, architekt, audytor, specjalista ds. zamówień publicznych. Największą popularnością cieszą się stanowiska wymagające wykształcenia administracyjnego, prawniczego lub ekonomicznego.

⁴ Częsta zmiana przepisów prawa, spowodowana niejednokrotnie słabością procesu legislacyjnego, nie wpływa korzystnie na pracę administracji publicznej, która w swych działaniach musi się kierować przede wszystkim obowiązującym prawem.

⁵ I. Kin-Dittmann, *Szanse i zagrożenia rozwoju polskiej e-administracji*, w: *Dylematy rozwoju lokalnego i regionalnego na początku XXI wieku*, red. S. Korenik, A. Dybała, Wyd. UE we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 85.

Świadczenie usług przez urzędy administracyjne według standardów określanych prawem – to za mało. W procesie tym trzeba również uwzględnić zapotrzebowanie społeczne: w jaki sposób ma być świadczona dana usługa. W Polsce tylko nieliczne urzędy wdrożyły elektroniczny system obiegu dokumentów, który umożliwia obywatelom śledzenie kolejnych etapów rozpatrywania swoich spraw (tj. od złożenia wniosku do wydania decyzji). Do tego nie jest potrzebny e-podpis. Poprzez ten system interesant urzędu może za pośrednictwem Internetu sprawdzić, u jakiego urzędnika znajduje się jego sprawa, jaka jest jej historia. Niewątpliwie monitorowanie przepływu dokumentów i zadań skraca czas załatwienia sprawy, daje większą przejrzystość pracy administracji publicznej, może również przyczynić się do oszczędności środków przeznaczonych na zakup papierów biurowych.

3. Orientacja na potrzeby interesanta

Rynkowe podejście do skupienia się na osobie zainteresowanej korzystaniem z usług administracji publicznej zaznaczyło się wyraźnie na poziomie funkcjonowania władzy i administracji⁶. Reorientacja roli władz polega m.in. na podkreśleniu znaczenia odbiorcy usług wraz z jego potrzebami. Stąd też wymogiem staje się dążenie do zapewnienia nowoczesnych usług w celu lepszego zaspokojenia potrzeb⁷. Z tą kwestią ściśle się wiąże właściwe pojmowanie natury administracji publicznej (i władzy politycznej), która powinna pełnić funkcję służebną wobec interesantów.

Ewidentna zależność administracji publicznej od układu władzy w państwie oznacza, że silne impulsy do reformowania sektora administracji publicznej, niezależnie od presji oddolnej, muszą płynąć ze strony samej władzy⁸. Megatendencje oraz szybkie zmiany warunków działania powodują, że również na tym poziomie władza musi dokonywać modyfikacji i korekt w swoim funkcjonowaniu, aby działać wedle nowej formuły – mocno zorientowanej na efektywność i bra-

⁶ Działanie według logiki rynkowej w ramach administracji publicznej nosi najczęściej nazwę nowego publicznego zarządzania (*New Public Management*). Model ten, wykorzystujący rozwiązania typowe dla sektora prywatnego, stanowił odpowiedź na krytykę funkcjonowania według tzw. modelu tradycyjnego. W terminologii NPM orientacja na usługi publiczne traktowana jest jako kluczowa. Zob. K. Opolski, P. Modzelewski, *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, CeDeWu, Warszawa 2004, s. 39.

⁷ E. Wojciechowski, A. Podgórnjak-Krzykacz, *Pomiar pracy administracji publicznej, w: Tworzenie i realizacja polityki społeczno-ekonomicznej w Polsce. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, red. E. Kryńska, Wyd. UŁ, Łódź 2008, s. 264.

⁸ *Poradnik zarządzania usługami komunalnymi*, Fundusz Współpracy, Warszawa 1996, s. 209.

nie pod uwagę względów etycznych. Z tego powodu eksponuje się takie zasady jej działania, jak: ukierunkowanie na obywatela i jego potrzeby, nastawienie na wyniki, poczucie misji, konkurencyjność, podejście prorynkowe i strategiczne, istotność roli przywództwa i partycypacji społecznej, przedsiębiorczość i profesjonalizm oraz otwartość (jawność i przejrzystość).

Praktyka dowodzi, że obok wielu wprowadzanych rozwiązań, w strukturze urzędu ważne miejsce zajmują zmiany o charakterze organizacyjnym. Jest kilka sprawdzonych sposobów zorganizowania sprawnej obsługi interesanta – od bezpośredniego kontaktu z urzędnikiem do korzystania z pracy wydzielonej struktury w ramach urzędu⁹. W tym celu tworząc punkt (biuro, sale) obsługi, urząd i jego władze kierują się potrzebą poprawy obsługi indywidualnych interesantów załatwiających swoje sprawy w urzędzie. W miejscach tych, w zależności od wielkości urzędu, znajdują się dwa, trzy (bądź więcej) stanowiska do bezpośredniej obsługi. Do ich głównych zadań należy przede wszystkim:

- udzielanie informacji o sposobie załatwienia konkretnej sprawy,
- udostępnianie kart informacyjnych, wzorów wniosków, formularzy, druków,
- przyjmowanie dokumentów składanych przez poszczególnych interesantów (w tym również skarg, wniosków, podań),
- udzielanie informacji o właściwych instytucjach, organach załatwiających daną sprawę,
- udostępnianie do przeglądania przez interesantów aktów prawnych.

Punkty te są zazwyczaj wyposażone w odpowiednią łączność komputerową, telefoniczną, internetową. Sprawność takiego punktu czy biura zależy w dużym stopniu od tego, czy precyzyjnie zidentyfikowano i opisano procesy realizowane w danym urzędzie¹⁰. Równie ważne jest usytuowanie takiej struktury w urzędzie. Na ogół są one zlokalizowane na parterze obiektu administracyjnego, niekiedy jego bliskie otoczenie rzutuje w bezpośredni sposób na atmosferę i klimat załatwienia sprawy (estetyczny wystrój, zabytkowe wnętrza tworzące odpowiedni nastrój dla formy załatwienia sprawy).

W strukturze zatrudnienia urzędu administracyjnego segmentem bezpośrednim wobec interesanta jest praca urzędników zajmujących się obsługą na rzecz załatwienia konkretnej sprawy administracyjnej. Z punktu widzenia efektywności i jakości obsługi rola tych osób (*front office*) jest niezwykle istotna, ponieważ

⁹ M. Budgol, *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa 2008, s. 320-321.

¹⁰ Bez dokładnego określenia procesów i ich wzajemnych powiązań nie jest możliwe oddzielenie funkcji bezpośredniej obsługi interesanta od merytorycznego rozpatrzenia sprawy, zakończonego wydaniem decyzji administracyjnej. Identyfikacja procesów, określenie ich przebiegów i związków pozwala przygotować się organizacyjnie.

sposób ich postrzegania wpływa na ocenę funkcjonowania urzędu jako całości. Pracowników zatrudnionych w punktach obsługi powinny obowiązywać następujące zasady:

- szacunek dla klientów – traktowanie każdego interesanta jako osoby ważnej,
- życzliwość, tj. pozytywne nastawienie, elastyczność w postępowaniu,
- odpowiedzialność (duże zaangażowanie urzędnika w załatwienie sprawy, nieodsyłanie do innych instytucji, niepozostawienie bez wsparcia),
- profesjonalizm przejawiający się w znajomości problematyki oraz w umiejętności zdobywania i udzielania wyczerpujących informacji, doradzania,
- przestrzeganie wysokich standardów kultury osobistej (m.in. odpowiedni ubiór, taktowne zachowanie),
- dostępność – dopasowanie godzin pracy urzędu do potrzeb interesantów.

W średnich i dużych urzędach pozytywnym zjawiskiem jest zasada wyraźnego podziału zadań między tych pracowników, którzy mają bezpośredni kontakt z interesantami, przyjmują podania i wnioski, i tych, którzy złożone dokumenty rozpatrują. Rozdzielenie obowiązków jest korzystne zarówno z punktu widzenia ekonomicznego, jak i zapotrzebowania rynku na konkretnych specjalistów oraz pracowników bez większych kwalifikacji (do obsługi).

W procesie kierowania urzędem ważne miejsce zajmuje wprowadzanie działań o charakterze udoskonalającym. W istocie chodzi o zapewnienie wyższej sprawności w świadczeniu usług publicznych. Najlepiej gdy zmiany mają charakter całościowy w odniesieniu do danej funkcji działania urzędu. Wdrożenie tylko doraźnych rozwiązań, to za mało, gdyż nie może przynieść wymiernych i oczekiwanych korzyści w postaci poprawy standardu obsługi interesanta. Jak podkreśla Mariusz Jendra, potrzebna jest kompleksowa analiza wyników pracy urzędu, obejmująca kilka spójnych elementów, takich jak ocena zadowolenia pracowników i interesantów, skuteczność i szybkość czy elastyczność w dostosowywaniu się do realiów¹¹.

4. Podsumowanie

Rynek w obszarze usług administracyjnych, na którym działają urzędy, posiada charakter monopolistyczny. Użytkownicy urzędu w sposób oczywisty nie mają swobody w wyborze usługodawcy i skazani są na jeden, konkretny aparat administracyjny. W sytuacji takiej tkwią elementy utrudniające wprowadzanie

¹¹ M. Jendra, *Każdy urząd może sam udoskonalać swoje działanie*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2007, nr 7, s. 29.

szybkich i płynnych przeobrażeń modernizacyjnych. Innymi słowy, oznacza to mniejszą elastyczność we wdrażaniu zmian obejmujących świadczenie usług na wyższym poziomie. Administracja publiczna powinna dostarczać ustanowione prawem „produkty administracyjne”¹² w ilości i jakości wystarczającej z punktu widzenia bieżących potrzeb. Jednakże oprócz tej powinności pełny obowiązek jest spełniony wtedy, gdy uzyskuje się rezultaty w pracy, które nie tylko odpowiadają wymogom prawnym, ale i oczekiwaniom społecznym. Bardzo ważne jest (z punktu widzenia obywatela, przedsiębiorcy), aby usługa świadczona przez urzędy była nie tylko dostępna, ale i realizowana zgodnie ze znanymi i akceptowanymi społecznie normami. Każdą usługę świadczoną przez administrację publiczną można opisać w kategoriach standardu.

Ustanowienie standardów obsługi interesanta świadczy o zaangażowaniu się administracji publicznej w politykę jakościową, bowiem celem jakościowym jest dążenie do świadczenia usług na takim poziomie, który spełnia oczekiwania interesantów urzędu i jest zgodny z obowiązującymi przepisami prawa. Standardy zawierają informacje o wzorcowych sposobach zachowania urzędników w relacjach z interesantami. Standardy mogą wynikać z przepisów prawa lub z innych, niezwiązanych z prawem. Administracja publiczna nie może zapominać, że pełni funkcję usługową wobec społeczeństwa i głównym weryfikatorem jej sprawności oraz jakości realizowanych przez nią zadań są obywatele (interesanci urzędu). Wedle rozwiązań rynkowych, które się stały paradygmatem unowocześnienia systemów administracyjnych, urzędy muszą być ukierunkowane na odbiorcę swoich usług. Lekceważenie i obojętność wobec obywateli, którym winny służyć, nie może mieć miejsca w nowoczesnej administracji. Stąd potrzeba podejmowania działań na rzecz rozpoznawania potrzeb klientów urzędu, choć – jak słusznie zauważa Marek Dębicki – obywatele „są czymś” znacznie więcej niż klientami, gdyż mają prawa i obowiązki wynikające z członkostwa w społeczeństwie i odpowiedzialności za współzrządzenie wspólnymi sprawami¹³.

Zmiany w administracji publicznej są niezbędne. Wiążą się one ze zmianą prawa¹⁴, procedur, a przede wszystkim mentalności dużej grupy urzędników¹⁵. W tym miejscu powstaje zasadne pytanie: czy ta przebudowa powinna być stymulowana odgórnie, czy oddolnie? W ramach samego urzędu są nikłe szanse, aby inicjatywa wychodziła od samych urzędników. Obserwacja dowodzi, że oni

¹² Np. dowody osobiste, paszporty, prawa jazdy, dowody rejestracyjne, zezwolenia, decyzje administracyjne.

¹³ M. Dębicki, *Służby publiczne w świecie korporacji. Ograniczenia i niebezpieczeństwa menedżeryzmu jako narzędzia administracji publicznej*, „Służba Cywilna” 2002/2003, nr 5, s. 112.

¹⁴ M.in. zmiana prawa, pozwalająca na powszechne wykorzystywanie zdobytych nowoczesnych technologii.

¹⁵ Praktyka dowodzi, że dużą przeszkodą we wdrażaniu e-administracji jest mentalność urzędników.

nie lubią zmian organizacyjnych, personalnych (co w pewnym stopniu jest rzeczą zrozumiałą). Wobec tego bezpośrednim inicjatorem musi być kierownik jednostki administracyjnej, wspomagający się fachowym zapleczem (nawet z zewnątrz). Gdy kierownik nie przejawia inicjatywy modernizacji obsługi, która ma wyraz przede wszystkim jakościowy, to ciężar zmian spoczywa na przepisach prawa tworzonego w procedurze centralnej. W pierwszym przypadku istnieje możliwość zróżnicowania rozwiązań organizacyjnych w obsłudze administracyjnej obywatela, co sprzyja adekwatności w uwzględnieniu i zaspokojeniu jego potrzeb. W drugim – występuje ujednoczenie i w pewnym sensie standaryzacja niebiorąca pod uwagę pewnych istotnych elementów, takich jak charakter i specyfika urzędu, gminy, regionu, tradycji, kultury. Nadto trzeba pamiętać, że każdy urząd administracyjny działa w warunkach monopolu (niejako naturalnego), a co za tym idzie, występują w nim słabsze mechanizmy wymuszające poprawę sprawności i efektywności działania.

Literatura

- Budgol M., *Zarządzanie jakością w urzędach administracji publicznej. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa 2008.
- Dębicki M., *Służby publiczne w świecie korporacji. Ograniczenia i niebezpieczeństwa menedżeryzmu jako narzędzia administracji publicznej*, „Służba Cywilna” 2002/2003, nr 5.
- Jakość administracji publicznej*, red. J. Łukasiewicz, TNOiK, Rzeszów 2004.
- Jendra M., *Każdy urząd może sam udoskonalać swoje działanie*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2007, nr 7.
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz.Urz. WE 2007/C 303/01.
- Kin-Dittmann I., *Szanse i zagrożenia rozwoju polskiej e-administracji*, w: *Dylematy rozwoju lokalnego i regionalnego na początku XXI wieku*, red. S. Korenik, A. Dybała, Wyd. UE we Wrocławiu, Wrocław 2010.
- Opolski K., Modzelewski P., *Zarządzanie jakością w usługach publicznych*, CeDeWu, Warszawa 2004.
- Partyka-Pojęta J., *Zarządzanie w organach administracji publicznej*, Wyd. Marka, Chorzów 2004.
- Poradnik zarządzania usługami komunalnymi*, Fundusz Współpracy, Warszawa 1996.
- Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Municipium, Warszawa 1997.
- Wojciechowski E., Podgórnjak-Krzykacz A., *Pomiar pracy administracji publicznej*, w: *Tworzenie i realizacja polityki społeczno-ekonomicznej w Polsce. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, red. E. Kryńska, Wyd. UŁ, Łódź 2008.

Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Analiza zmian demograficznych w Polsce

Streszczenie. *W artykule przedstawiono wybrane aspekty zmian demograficznych w Polsce w latach 2002-2010, z uwzględnieniem założeń prognostycznych. Dokonano analizy porównawczej zmian liczby ludności w przekroju województw, w podziale na miasto i wieś. Uwzględniono strukturę ludności według ekonomicznych grup wieku. Wykorzystano dane demograficzne GUS. Stwierdzono, że struktura wieku ludności w Polsce ulega dynamicznym zmianom. W perspektywie najbliższych lat nastąpi w Polsce gwałtowny proces starzenia się społeczeństwa, co należy wziąć pod uwagę w kształtowaniu polityki państwa w różnych aspektach.*

Słowa kluczowe: *zmiany demograficzne, struktura ludności, wskaźnik obciążenia demograficznego*

1. Wprowadzenie

Kwestie związane ze zmianami demograficznymi, jakie zachodzą na danym obszarze, są w literaturze rozpatrywane w kontekście kapitału ludzkiego¹, szczególnie jego jakości². Określony potencjał demograficzny oraz jego zmiany

¹ J. Rakowska, A. Wojewódzka-Wiewiórska, *Zróźnicowanie przestrzenne obszarów wiejskich w Polsce – stan i perspektywy rozwoju w kontekście powiązań funkcjonalnych*, MRR, Warszawa 2010, s. 7-8.

² S. Korenik, *Region ekonomiczny w nowych realiach społeczno-gospodarczych*, Cedewu.pl, Warszawa 2011, s. 43-44.

decydują zasadniczo o zasobach, jakości kapitału ludzkiego. Kapitał ludzki rozumiany jako zasób wiedzy, umiejętności i doświadczenia wymieniany jest z kolei jako kluczowy obecnie czynnik rozwoju lokalnego i regionalnego³. Jednocześnie są wskazywane wyraźne różnice w stanie kapitału ludzkiego, występujące między miastem a obszarami wiejskimi⁴. Źródłem różnic w stanie i rozwoju kapitału ludzkiego może być rozmaity przebieg procesów demograficznych w miastach i na wsi⁵.

Celem artykułu jest przedstawienie wybranych aspektów zmian demograficznych w Polsce w latach 2002-2010, z uwzględnieniem założeń prognostycznych. Dokonano analizy porównawczej zmian liczby ludności w przekroju województw, w podziale na miasto i wieś⁶. Uwzględniono strukturę ludności według ekonomicznych grup wieku. Nie analizowano szczegółowo przyczyn odnotowanych zmian. Wykorzystano dane demograficzne Głównego Urzędu Statystycznego (GUS)⁷.

2. Wyniki badań

Według danych demograficznych GUS w Polsce w 2010 r. było 38 200 tys. ludności⁸ (zob. tab. 1), czyli o 0,05% mniej niż w 2002 r.⁹ W ogólnej liczbie ludności Polski w 2010 r. kobiety stanowiły 51,72%, a na 100 mężczyzn przypadało 107 kobiet (wśród ludności miejskiej – 111, na obszarach wiejskich – 101).

³ P. Churski, *Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską*, WN UAM, Poznań 2008, s. 67.

⁴ J. Rakowska, A. Wojewódzka-Wiewiórska, *Zróżnicowanie przestrzenne...*, s. 7-8.

⁵ I. Frenkel, *Ludność wiejska*, w: *Raport o stanie wsi. Polska wieś 2010*, red. J. Wilkin, I. Nurzyńska, WN Scholar, Warszawa 2010, s. 45-46.

⁶ Przyjęto definicję ludności wiejskiej i miejskiej według GUS. Ludność wiejska to liczba osób (ogółem lub według określonych cech) mieszkająca w danym momencie czasu w miejscowościach nieposiadających urzędowych praw miejskich – czyli nieposiadających statusu miasta. Ludność miejska to liczba osób mieszkająca w danym momencie czasu w miejscowościach posiadających urzędowe prawa miejskie (status miasta).

⁷ W prowadzonych w opracowaniu analizach, o ile nie podano inaczej, wykorzystano Bazę Demografii GUS.

⁸ Szerzej na temat ludności Polski i jej cech, także w ujęciu historycznym: M. Okólski, *Demografia. Podstawowe pojęcia, procesy i teorie w encyklopedycznym zarysie*, WN Scholar, Warszawa 2005, s. 103-124.

⁹ Dodatni przyrost rzeczywisty jest obserwowany w Polsce trzeci rok z kolei. Natomiast w latach 1997-2007 odnotowywano ubytek rzeczywisty – liczba mieszkańców zmniejszyła się wówczas w sumie o ok. 179 tys. (w tym najwięcej w 2006 r. – o 32 tys.) przede wszystkim w wyniku niskiej liczby urodzeń. *Podstawowe informacje o rozwoju demograficznym Polski w latach 2000-2010*, GUS, Warszawa 2011, s. 1.

W 6 województwach: pomorskim, małopolskim, mazowieckim, wielkopolskim, lubuskim i kujawsko-pomorskim nastąpił wzrost liczby ludności w stosunku do 2002 r. Pozostałe województwa odnotowały spadek liczby ludności, przy czym największy spadek miał miejsce w województwach: opolskim (o 3,06%), łódzkim (2,8%), świętokrzyskim (2,31%), lubelskim (2,05%) i śląskim (2,02%). Niewielkiej zmianie uległa struktura ludności w podziale na miasto i wieś. W Polsce w 2010 r. 60,9% ludności ogółem stanowili mieszkańcy miast, co jest niewielkim spadkiem wobec 2002 r., kiedy to odsetek ludności w miastach wynosił niecałe 61,7%. Oznacza to nieznaczny wzrost udziału odsetka ludności mieszkającej na wsi w analizowanym okresie 2002-2010, co dotyczy głównie wzrostu liczby mieszkańców obszarów wiejskich wokół dużych miast.

Tabela 1. Liczba ludności w Polsce w przekroju województw w podziale na miasto i wieś

Wyszczególnienie	Liczba ludności (osoby)				Struktura ludności (%)			
	2010				2002		2010	
	ogółem	miasto	wieś	ogółem 2002 = 100%	miasto	wieś	miasto	wieś
Mazowieckie	5 242 911	3 385 772	1 857 139	102,23	64,61	35,39	64,58	35,42
Śląskie	4 635 882	3 613 684	1 022 198	97,98	79,02	20,98	77,95	22,05
Wielkopolskie	3 419 426	1 910 727	1 508 699	101,91	57,64	42,36	55,88	44,12
Małopolskie	3 310 094	1 627 838	1 682 256	102,25	50,20	49,80	49,18	50,82
Dolnośląskie	2 877 840	2 016 830	861 010	99,08	71,30	28,70	70,08	29,92
Łódzkie	2 534 357	1 621 923	912 434	97,20	64,91	35,09	64,00	36,00
Pomorskie	2 240 319	1 477 693	762 626	102,60	68,00	32,00	65,96	34,04
Lubelskie	2 151 895	1 002 642	1 149 253	97,95	46,64	53,36	46,59	53,41
Podkarpackie	2 103 505	869 982	1 233 523	99,93	40,46	59,54	41,36	58,64
Kujawsko-pomorskie	2 069 543	1 252 913	816 630	100,02	62,12	37,88	60,54	39,46
Zachodniopomorskie	1 693 072	1 164 509	528 563	99,73	69,41	30,59	68,78	31,22
Warmińsko-mazurskie	1 427 241	852 651	574 590	99,92	60,18	39,82	59,74	40,26
Świętokrzyskie	1 266 014	570 257	695 757	97,69	45,76	54,24	45,04	54,96
Podlaskie	1 188 329	717 781	470 548	98,40	58,90	41,10	60,4	39,6
Opolskie	1 028 585	537 486	491 099	96,94	52,52	47,48	52,25	47,75
Lubuskie	1 011 024	641 695	369 329	100,28	64,49	35,51	63,47	36,53
Polska	38 200 037	23 264 383	14 935 654	99,95	61,67	38,33	60,90	39,10

Źródło: opracowanie własne na podstawie Bazy Demografia GUS.

W przekroju województw występują pewne różnice w strukturze ludności ze względu na miejsce zamieszkania, dotyczące zarówno stanu ludności, jak i zmian w czasie. W zdecydowanej większości województw w 2010 r. nastąpił spadek odsetka osób mieszkających w miastach w porównaniu z 2002 r. Jedynie w dwóch województwach: podlaskim i podkarpackim stwierdzono wzrost odsetka osób

w miastach, odpowiednio o 1,5 i 0,9 pkt proc. Jednocześnie udział ludności wiejskiej notowany na poziomie nieco ponad 41% w 2010 r. w województwie podkarpackim jest najniższą wartością wśród wszystkich województw. Wartość najwyższa wskaźnika w 2010 r. dotycząca województwa śląskiego jest niższa o 1,07 pkt proc. od najwyższej wartości w 2002 r., którą osiągnęło również województwo śląskie.

W 2010 r. przyrost naturalny był dodatni i wyniósł 34,8 tys., co oznacza, że w wyniku bilansu urodzeń i zgonów przeciętnie na każde 10 tys. ludności przybyło 9,1 osób¹⁰. Współczynnik przyrostu naturalnego jest zdecydowanie wyższy na wsi, gdzie w 2010 r. na 10 tys. ludności przybyło 13,6 osób, podczas gdy w mieście tylko 6,2 osób. W 2010 r. współczynnik dzietności wyniósł 1,38, co oznacza jego wzrost (o 0,16 pkt) w stosunku do odnotowanego w 2003 r., w którym ten wskaźnik był najniższy od ponad 50 lat. Jednocześnie oznacza to, że współczynnik dzietności jest w dalszym ciągu niższy o ok. 0,77 pkt od wielkości optymalnej, określanej jako korzystna dla stabilnego rozwoju demograficznego. Najbardziej korzystną sytuację demograficzną określa współczynnik dzietności kształtujący się na poziomie 2,1-2,15, tj. gdy w danym roku na 100 kobiet w wieku 15-49 lat przypada średnio 210-215 urodzonych dzieci¹¹, obecnie – przypada 138 dzieci. W 2009 r. mediana wieku w Polsce wynosiła 37,7 lat (dla mężczyzn 35,9, dla kobiet 39,8)¹², podczas gdy w 2035 r. ma wynosić 49,7 lat¹³. Jednocześnie mieszkańcy wsi są stosunkowo młodszy, ich średni wiek wynosi 36 lat, w miastach – 38,9 lat¹⁴. W 2009 r. przeciętne trwanie życia dla mężczyzn wynosiło 71,5 lat, a dla kobiet – 80,1 lat¹⁵.

Rezultatem przemian w procesach demograficznych są zmiany w strukturze ludności, według ekonomicznych grup wieku¹⁶. W 2010 r. ludność w wieku przed-

¹⁰ W 2009 r. przybyło 8,6, a na początku bieżącego stulecia – 3 osoby. W latach 90. wielkość przyrostu naturalnego malała wraz z obniżaniem się liczby urodzeń. W latach 2002-2005 odnotowywano ubytek naturalny, największy w 2003 r., kiedy liczba zgonów była wyższa od liczby urodzeń o ponad 14 tys. Od 2006 r. przyrost naturalny znów jest dodatni i rośnie wraz z liczbą urodzeń. Ibidem, s. 2.

¹¹ Ibidem, s. 4-5.

¹² Ibidem, s. 13. W ciągu minionego 10-lecia statystyczny Polak stał się starszy o ponad 2 lata (w 2000 r. mediana wieku ludności wynosiła 35,4, dla mężczyzn – 33,4, dla kobiet – 37,4).

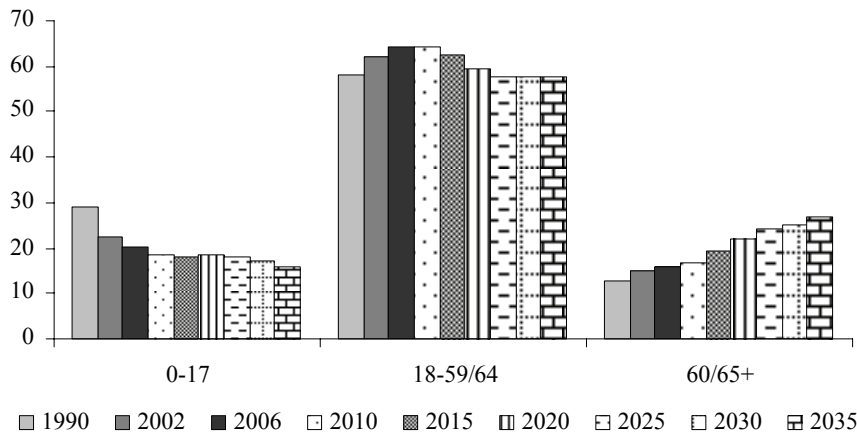
¹³ *Prognoza ludności na lata 2008-2035*, GUS, Warszawa 2009, s. 317.

¹⁴ *Podstawowe informacje o rozwoju...*, s. 13.

¹⁵ Ibidem, s. 16. W porównaniu z początkiem lat 90. trwanie życia wydłużyło się o 5 lat dla mężczyzn oraz 4,6 dla kobiet (w 2000 r. parametr ten wynosił dla mężczyzn 69,7 lat, a dla kobiet 78,0). Przewidywany jest dalszy wzrost wydłużania się przeciętnego trwania życia w perspektywie 2035 r. *Prognoza ludności...*, s. 152.

¹⁶ Ludność w wieku przedprodukcyjnym (0-17 lat), ludność w wieku produkcyjnym (kobiety w wieku 18-59 lat, mężczyźni 18-64 lat), ludność w wieku poprodukcyjnym (mężczyźni 65 lat i więcej, kobiety 60 lat i więcej).

produkcyjnym stanowiła 18,69%, ludność w wieku produkcyjnym – 64,43%, a ludność w wieku poprodukcyjnym to 16,87% ludności ogółem. Widoczne są duże zmiany w strukturze ludności (zob. rys. 1). Zmniejszeniu uległa liczba osób w wieku przedprodukcyjnym, której odsetek w 2010 r. był niższy o 4 pkt proc. niż w 2002 r. Odnotowano wzrost liczby osób w wieku produkcyjnym i wzrost udziału tej grupy w ogólnej populacji (w 2002 r. ludność w wieku produkcyjnym to 62,25% ogółu ludności).



Rysunek 1. Ludność według ekonomicznych grup wieku w Polsce w latach 1990-2035 (%)

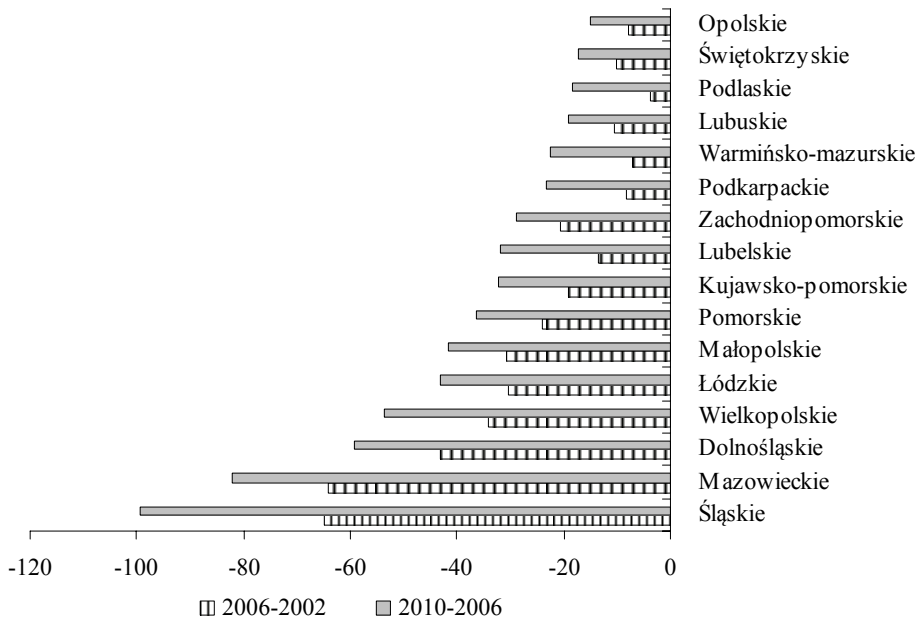
Źródło: opracowanie własne na podstawie *Prognoza ludności na lata 2008-2035*, GUS, Warszawa 2009, s. 240 oraz *Podstawowe informacje o rozwoju demograficznym Polski w latach 2000-2010*, GUS, Warszawa 2011, s. 14.

W perspektywie kolejnych lat, tj. 2010-2035 (zob. rys. 1) należy się spodziewać zmniejszenia się liczby ludności w wieku produkcyjnym, a zwiększenia się liczby osób w wieku poprodukcyjnym. Intensywność starzenia się ludności¹⁷ będzie zróżnicowana w miastach i na obszarach wiejskich¹⁸. Według prognoz, wśród ludności w wieku przedprodukcyjnym i produkcyjnym w kolejnych okresach będą występowały zmiany rozmiaru populacji w obu kierunkach (przyrost lub ubytek). Systematycznie jednak będzie następował wzrost liczby osób w wieku poprodukcyjnym.

¹⁷ Długofalowy proces zwiększania się udziału ludności w starszym wieku w całej populacji kosztem ludności w młodym wieku. Proces bardzo złożony, na który istotnie wpływają rozrodność, umieralność i migracje. Jednocześnie zmiany struktury populacji według wieku oddziałują na wymienione trzy procesy. M. Okólski, *Demografia...*, s. 25.

¹⁸ *Prognoza ludności...*, s. 182.

W miastach we wszystkich województwach w Polsce stwierdzono spadek zasobów młodzieży w obydwu przedziałach czasowych, tj. 2006-2002 i 2010-2006 (zob. rys. 2). Zdecydowanie większy spadek miał miejsce między 2010 r. a 2006 r. i największy spadek dotyczył województwa śląskiego (prawie 100 tys. osób), a najmniejszy odnotowano w województwie opolskim (niepełna 15 tys. osób). Największe zmiany w wartościach bezwzględnych stwierdzono również w województwie mazowieckim (82 tys.), a najmniejsze (poniżej 20 tys.) w województwach: świętokrzyskim, podlaskim oraz lubuskim.



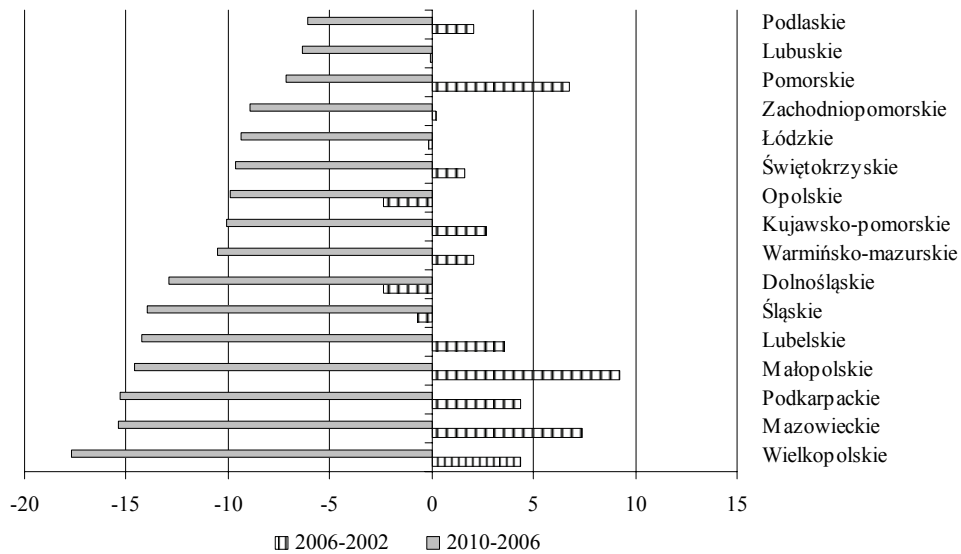
Rysunek 2. Zmiany zasobów młodzieży (w wieku 15-24 lata) w miastach w latach 2002-2010 (tys. osób)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Bazy Demografia GUS.

Należy podkreślić, że w przypadku niektórych województw odnotowano znaczny wzrost liczby osób w wieku 15-24 lata: województwo podlaskie (prawie 5-krotny wzrost populacji w analizowanym wieku w dwóch okresach), warmińsko-mazurskie (3,2 razy), podkarpackie (2,8 razy) i lubelskie (2,4 razy).

Zdecydowanie inaczej sytuacja ze zmianami zasobów młodzieży przedstawia się na wsi (zob. rys. 3). W 11 województwach w latach 2006-2002 notowano wzrost liczby osób w wieku 15-24 lata, przy czym najwyższy był w województwach: małopolskim (9,2 tys.), mazowieckim (7,4 tys.) i pomorskim (6,8 tys.).

Nieznaczny spadek liczby osób stwierdzono w województwach lubuskim i łódzkim. W przypadku trzech województw: śląskiego, opolskiego i dolnośląskiego notowany spadek był już nieco większy i wynosił odpowiednio: 0,7 tys., 2,3 tys. oraz 2,4 tys. osób w wieku 15-24 lata. W latach 2010-2006 we wszystkich województwach w Polsce stwierdzono spadek liczby osób w analizowanym przedziale wiekowym. Największy spadek dotyczył województw: wielkopolskiego, mazowieckiego i podkarpackiego (powyżej 15 tys. osób).



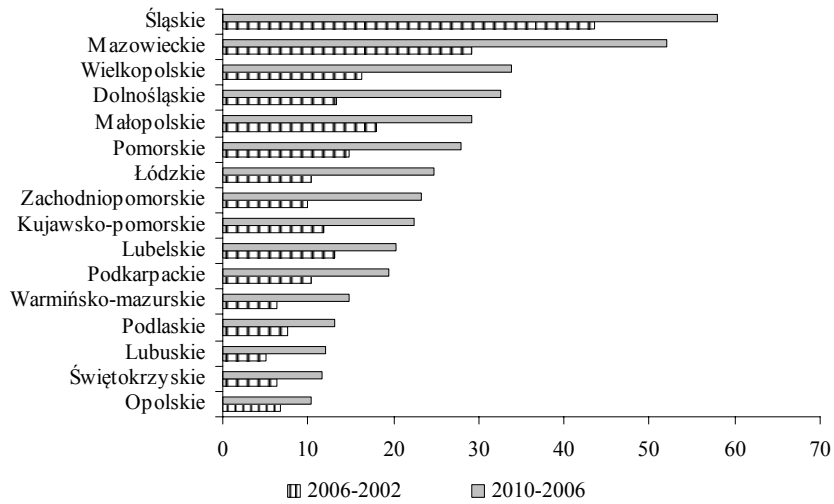
Rysunek 3. Zasoby młodzieży (w wieku 15-24 lata) na wsi w latach 2002-2010 (tys. osób)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Bazy Demografia GUS.

W zdecydowanej większości województw (w 7 województwach) spadek kształtował się między 5-10 tys. osób.

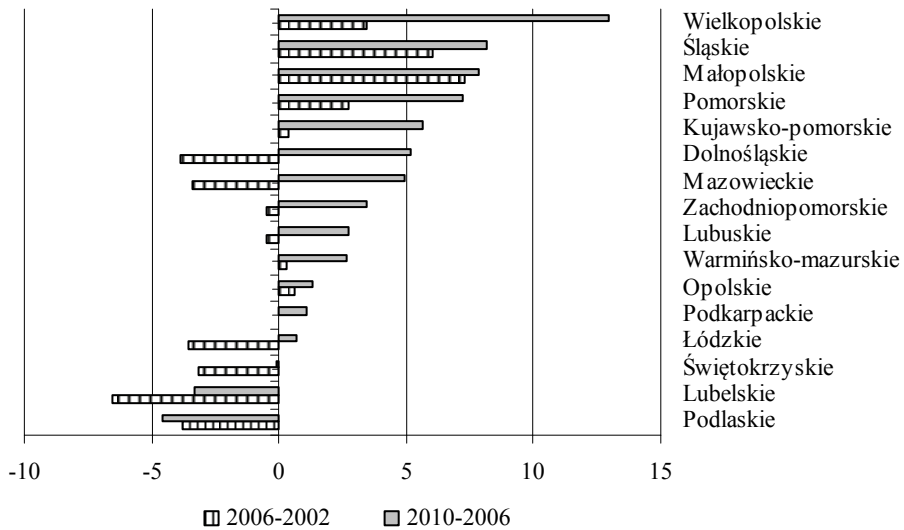
Analizując zmiany liczby ludności wieku poprodukcyjnym, zauważa się wyraźne różnice występujące między miastem a wsią. W miastach w obydwu analizowanych okresach miał miejsce wzrost liczby osób w wieku poprodukcyjnym we wszystkich województwach (zob. rys. 4). W latach 2010-2006 wzrost kształtował się od 10,3 tys. osób dla województwa opolskiego do nieco ponad 58 tys. w województwie świętokrzyskim. We wszystkich województwach stwierdzone przyrosty były większe niż w okresie 2006-2002.

Analizując zmiany liczby ludności w wieku poprodukcyjnym na wsi, można wskazać na wyraźne zróżnicowanie województw (zob. rys. 5). W obydwu okre-



Rysunek 4. Ludność w wieku poprodukcyjnym w miastach w latach 2002-2010 (tys. osób)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Bazy Demografia GUS.



Rysunek 5. Ludność w wieku poprodukcyjnym na wsi w latach 2002-2010 (tys. osób)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Bazy Demografia GUS.

sach w przypadku trzech województw: podlaskiego, lubelskiego i świętokrzyskiego notowano spadek liczby ludności, przy czym tendencje między okresami były odmienne. W województwach: łódzkim, podkarpackim, lubuskim, zachodniopomorskim, mazowieckim i dolnośląskim w latach 2006-2002 notowano spadek liczby ludności w wieku poprodukcyjnym, a w latach 2010-2006 – wzrost. Szczególnie widoczne są zmiany w województwie mazowieckim i dolnośląskim. W województwach: opolskim, warmińsko-mazurskim, kujawsko-pomorskim, pomorskim, małopolskim, śląskim, wielkopolskim miał miejsce wzrost liczby ludności w obydwu analizowanych okresach, z wystąpieniem tendencji wzrostowej. Najsilniejszy wzrost, bo aż 14-krotny miał miejsce w województwie kujawsko-pomorskim. Porównując dwa okresy, w województwie wielkopolskim stwierdzono wzrost 3,8-krotny, a w województwie pomorskim – 2,6-krotny liczby ludności w wieku poprodukcyjnym.

Coraz mniej korzystne proporcje między poszczególnymi ekonomicznymi grupami wieku obrazuje współczynnik obciążenia demograficznego, który pokazuje relacje między liczbą osób w wieku produkcyjnym i w wieku nieprodukcyjnym (przedprodukcyjnym lub poprodukcyjnym). W Polsce wskaźnik obciążenia demograficznego w 2010 r., wyrażony jako stosunek liczby osób w wieku poprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym, wynosi 26,18. Stanowi to wzrost w stosunku do 2002 r. i 2006 r. o odpowiednio: 0,21 i 1,74 osoby (zob. tab. 2).

Obszar zmienności współczynnika obciążenia demograficznego dla województw wyznacza przedział 22,7-29,55, gdzie minimalna wartość dotyczy województwa warmińsko-mazurskiego, a najwyższa łódzkiego. Analizując wskaźniki na wsi w porównaniu z sytuacją w Polsce i w miastach, należy zwrócić uwagę na dużą rozpiętość wskaźnika od 17,77 dla województwa pomorskiego, aż do 34,38 osób dla województwa podlaskiego. W miastach wskaźnik średnio wynosi 27,09 (wzrost wobec 2002 r. o 4,23). Na wsi natomiast jest nieco niższy (24,72) i jego wartość w analizowanym okresie z roku na rok spada. Wskaźnik obciążenia demograficznego, określony jako stosunek liczby osób w wieku poprodukcyjnym do liczby osób w wieku przedprodukcyjnym, w 2010 r. wynosi 90,26 i są widoczne zasadnicze różnice w wartościach wskaźnika dla miasta i wsi¹⁹. Zarówno w miastach, jak i na wsi wskaźnik wzrasta w analizowanym okresie, choć tempo wzrostu jest mniejsze na wsi (w mieście wzrost w stosunku do 2002 r. o 31,54, na wsi – o 13,96). W przypadku czterech województw: łódzkiego, opolskiego, śląskiego i świętokrzyskiego wartość wskaźnika jest najwyższa i wynosi

¹⁹ J. Rakowska, A. Wojewódzka-Wiewiórska, *Zróżnicowanie przestrzenne...*, s. 7-8. Wskazuje się na głębokie różnice nie tylko między miastem a wsią, ale zależnie od skali rozważań. Szczególnie silne zróżnicowanie analizowanych cech występuje w ujęciu lokalnym (na poziomie gmin).

Tabela 2. Wskaźniki obciążenia demograficznego w przekroju województw w 2010 roku

Wyszczególnienie	Ludność w wieku poprodukcyjnym/produkcyjnym $\times 100$			Ludność w wieku poprodukcyjnym/przedprodukcyjnym $\times 100$		
	ogółem	miasto	wieś	ogółem	miasto	wieś
Warmińsko-mazurskie	22,70	23,74	21,13	73,92	85,38	60,06
Lubuskie	23,19	24,52	20,87	79,76	89,87	64,76
Wielkopolskie	23,62	25,60	21,07	77,43	93,93	60,70
Pomorskie	24,06	27,29	17,77	77,05	98,54	46,61
Zachodniopomorskie	24,11	26,01	19,91	85,68	100,29	60,26
Kujawsko-pomorskie	24,82	26,81	21,71	82,89	99,69	62,56
Podkarpackie	25,00	24,32	25,50	80,40	89,89	74,80
Dolnośląskie	25,99	27,86	21,62	98,25	112,75	70,83
Małopolskie	26,10	28,22	23,97	84,38	107,51	67,33
Opolskie	26,45	26,98	25,87	103,28	110,91	95,68
Śląskie	27,09	27,47	25,72	102,67	108,13	85,98
Podlaskie	27,70	23,77	34,38	93,73	87,48	102,31
Lubelskie	27,97	25,38	30,41	92,19	94,16	90,70
Mazowieckie	28,03	28,83	26,54	95,99	108,08	78,13
Świętokrzyskie	28,77	28,36	29,12	100,74	114,27	91,64
Łódzkie	29,55	29,68	29,30	108,40	121,34	90,22
Polska (2002 r.)	24,23	22,86	26,69	66,54	71,84	59,81
Polska (2006 r.)	24,44	24,02	25,15	78,10	87,46	66,53
Polska (2010 r.)	26,18	27,09	24,72	90,26	103,38	73,77

Źródło: opracowanie własne na podstawie Bazy Demografia GUS.

powyżej 100. Dla miast wskaźnik zawiera się w przedziale od 85,38 do 121,34 i w przypadku aż 8 województw osiąga wartości powyżej 100. Cechą charakterystyczną wskaźnika na wsi jest jego duże zróżnicowanie. Najniższa wartość (46,61) dotyczy województwa pomorskiego, a najwyższa – województwa podlaskiego (102,31).

3. Podsumowanie

Struktura wieku ludności w Polsce ulega dynamicznym zmianom. Cechą charakterystyczną Polski jest stopniowe zacieranie się różnic między intensywnością podstawowych zjawisk demograficznych w mieście i na wsi oraz w przekroju województw. Wydłużanie się przeciętnego trwania życia w Polsce, przy jednocześnie niskim poziomie dzietności i emigracją młodych ludzi za granicę, będzie w przyszłości miało odzwierciedlenie w niekorzystnych zmianach w strukturze wieku ludności. Może to powodować powstawanie nowych i pogłębianie się już

istniejących dysproporcji w rozwoju demograficznym oraz skutkować utrudnieniami na rynku pracy, spowodowanymi brakiem odpowiedniej jakości kapitału ludzkiego, bowiem liczba ludności w wieku produkcyjnym determinuje podaż zasobów siły roboczej na rynku pracy²⁰.

W perspektywie najbliższych lat nastąpi gwałtowny proces starzenia się społeczeństwa. Wzrost liczby i odsetka osób w wieku poprodukcyjnym w niedługim czasie może powodować problemy w systemie zabezpieczenia społecznego. Zbyt wysokie wartości wskaźnika obciążenia demograficznego, zwłaszcza ludnością w wieku poprodukcyjnym, świadczące także o zamożności i zdrowotności danego społeczeństwa, są jednak niekorzystne z punktu widzenia finansów publicznych i gospodarki. Mimo że w Polsce wskaźnik obciążenia jest ciągle niewysoki na tle innych krajów europejskich, to przy niskim poziomie urodzeń i wydłużającym się czasie trwania życia, sytuacja ta będzie się dynamicznie zmieniała i będzie daleka od stabilności procesów demograficznych. Stąd polityka państwa musi uwzględnić tendencje w zakresie zmian demograficznych i wprowadzić, z odpowiednim wyprzedzeniem, reformy systemów: podatkowego i ubezpieczeń społecznych, ochrony zdrowia oraz edukacji. Poza nasilonym starzeniem się populacji konieczne jest też uwzględnienie zmian wzorca małżeństwa, rozrodczości i umieralności, jako czynników dynamizujących populację Polski.

Literatura

- Baza Demografia, GUS, 2002, 2006, 2010, www.demografia.stat.gov.pl/bazademografia/ [dostęp: 26.10.2011].
- Churski P., *Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską*, WN UAM, Poznań 2008.
- Frenkel I., *Ludność wiejska*, w: *Raport o stanie wsi. Polska wieś 2010*, red. J. Wilkin, I. Nurzyńska, WN Scholar, Warszawa 2010.
- Korenik S., *Region ekonomiczny w nowych realiach społeczno-gospodarczych*, Cedewu.pl, Warszawa 2011.
- Okólski M., *Demografia. Podstawowe pojęcia, procesy i teorie w encyklopedycznym zarysie*, WN Scholar, Warszawa 2005.
- Rakowska J., Wojewódzka-Wiewiórska A., *Zróżnicowanie przestrzenne obszarów wiejskich w Polsce – stan i perspektywy rozwoju w kontekście powiązań funkcjonalnych*, MRR, Warszawa 2010.
- Prognoza ludności na lata 2008-2035*, GUS, Warszawa 2009.
- Podstawowe informacje o rozwoju demograficznym Polski w latach 2000-2010*, GUS, Warszawa 2011.

²⁰ Należy pamiętać, że w statystykach nie uwzględniono osób, które czasowo wyemigrowały za granicę na co najmniej rok, a są to w większości osoby w wieku produkcyjnym, mobilnym. *Podstawowe informacje o rozwoju...*, s. 14.



Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Poziom rozwoju gmin miejsko-wiejskich województwa mazowieckiego

Streszczenie. *W artykule podjęto próbę określenia stopnia rozwoju gmin miejsko-wiejskich województwa mazowieckiego. Wykorzystując kryteria merytoryczne, formalne i statystyczne, wyodrębniono grupę zmiennych, a następnie metodą sum standaryzowanych zbudowano syntetyczny wskaźnik rozwoju gmin w 2010 r. W badaniach wykorzystano dane Banku Danych Lokalnych GUS.*

Stwierdzono, że w województwie mazowieckim występuje wyraźne zróżnicowanie w poziomie rozwoju gmin miejsko-wiejskich w przekroju podregionów. Zdecydowanie najmniej korzystną strukturę gmin ze względu na wartość wskaźnika rozwoju wykazują podregiony ciechanowsko-płocki i ostrołęcko-siedlecki. W 70% gmin miejsko-wiejskich województwa mazowieckiego odnotowano wzrost wartości wskaźnika rozwoju w stosunku do 2004 r.

Słowa kluczowe: *gmina miejsko-wiejska, województwo mazowieckie, poziom rozwoju, wskaźnik syntetyczny rozwoju*

1. Wprowadzenie

Celem artykułu jest określenie stopnia rozwoju gmin miejsko-wiejskich województwa mazowieckiego. Źródło danych statystycznych do badań stanowił Bank Danych Lokalnych (BDL) Głównego Urzędu Statystycznego (GUS). Analizując wskaźnik rozwoju gmin, uwzględniono przynależność gmin do poszczególnych podregionów województwa. Stosowano porównania z poziomem rozwoju gmin

miejsko-wiejskich w 2004 r. oraz z innymi typami gmin województwa. Wyniki badań zaprezentowano w ujęciu tabelarycznym i graficznym.

2. Budowa syntetycznego wskaźnika rozwoju

Ostateczny zestaw zmiennych diagnostycznych ustalono stosując kryteria merytoryczne, formalne i statystyczne¹.

Na podstawie analizy literatury przedmiotu sformułowano kryteria merytoryczne, dotyczące możliwości pomiaru stopnia rozwoju gmin. Uwzględniono podejścia badawcze Aleksandra Zeliasia², Małgorzaty Sej-Kolasy i Anetty Zielińskiej³ oraz Anny Harańczyk⁴. Zachowano podział zmiennych na kategorie. Cechą charakterystyczną wybranych zmiennych jest to, że pozwalają na pozycjonowanie jednostek terytorialnych na tle innych tego samego typu w określonym momencie.

Zgodnie z kryteriami formalnymi, wybrano zmienne diagnostyczne mierzalne, kompletne i dostępne w statystyce publicznej w przekroju gminnym.

Biorąc pod uwagę kryteria statystyczne, ze zbioru zmiennych wyeliminowano zmienne quasi-stałe, czyli niewnoszące znaczących informacji o badanym zjawisku (współczynnik zmienności 10%). Wyznaczając macierze wyznaczników korelacji pomiędzy poszczególnymi zmiennymi, wyeliminowano cechy nadmiernie skorelowane między sobą. Ostatecznie do budowy syntetycznego wskaźnika zaklasyfikowano 16 zmiennych, w podziale na 6 grup⁵.

¹ *Metody oceny rozwoju regionalnego*, red. D. Strahl, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2006, s. 178-183.

² *Taksonomiczna analiza przestrzennego zróżnicowania poziomu życia w Polsce w ujęciu dynamicznym*, red. A. Zeliś, Wyd. AE w Krakowie, Kraków 2000.

³ M. Sej-Kolasa, A. Zielińska, *Analiza porównawcza gmin woj. dolnośląskiego na podstawie wybranych wskaźników zrównoważonego rozwoju*, w: *Taksonomia 9. Klasyfikacja i analiza danych. Teoria i zastosowania*, red. K. Jajuga, M. Walesiak, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2002, nr 942, s. 97-106.

⁴ *Finansowe aspekty rozwoju lokalnego*, red. T. Famulska, K. Znaniecka, Wyd. AE w Katowicach, Katowice 2004, s. 20-21.

⁵ Zmienne diagnostyczne wybrane do budowy syntetycznego wskaźnika to: x_1 – liczba zgonów na 1000 osób, x_2 – liczba przychodni na 10 tys. mieszkańców, x_3 – stopa bezrobocia rejestrowanego w %, x_4 – pracujący na 1000 mieszkańców, x_5 – udział pracujących w liczbie ludności w wieku produkcyjnym, x_6 – liczba podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców, x_7 – dochody budżetów gmin ogółem na 1 mieszkańca w zł, x_8 – nakłady inwestycyjne ogółem na 1 mieszkańca w zł, x_9 – liczba mieszkań oddanych do użytku na 1000 zawartych małżeństw, x_{10} – liczba mieszkań wyposażonych w łazienkę w % ogółu mieszkań zamieszkałych, x_{11} – długość sieci wodociągowej w km na 1 km² powierzchni, x_{12} – długość sieci kanalizacyjnej w km na 1 km² powierzchni, x_{13} – długość gminnych dróg o nawierzchni twardej w km na 1 km² powierzchni, x_{14} – liczba radnych

Syntetyczny wskaźnik rozwoju gmin obliczono metodą sum standaryzowanych, zwaną także metodą Perkala⁶. Konstrukcja syntetycznego wskaźnika rozwoju gmin miejsko-wiejskich przebiegała w etapach⁷.

Na wstępie przeprowadzono klasyfikację zmiennych z uwagi na kierunek oddziaływania na poziom rozwoju badanego zjawiska. Zbiór stymulant zawierał następujące zmienne:

$$S = \{x_2, x_4, x_5, x_6, x_7, x_8, x_9, x_{10}, x_{11}, x_{12}, x_{13}, x_{14}, x_{15}, x_{16}\}.$$

Do destymulant zaliczono:

$$D = \{x_1, x_3\}.$$

Cechy o charakterze nominant nie wystąpiły.

Aby uzyskać porównywalność finalnych zmiennych diagnostycznych, w kolejnym etapie przeprowadzono normalizację zmiennych przez ustalenie punktu odniesienia, zgodnie ze wzorem:

$$z_{ij} = \frac{x_{ij}}{x_{0j}},$$

gdzie:

z_{ij} – znormalizowana wartość j -ej zmiennej dla i -tej gminy,

x_{ij} – wartość j -ej zmiennej dla i -tej gminy przed normalizacją,

x_{0j} – punkt odniesienia dla j -ej zmiennej.

W związku z wybranym sposobem normalizacji, który wymaga, aby w zbiorze cech diagnostycznych znajdowały się tylko stymulanty, dokonano przekształcenia destymulant na stymulanty. Skorzystano z następującego wzoru:

z wyższym wykształceniem w stosunku do ogółu radnych, x_{15} – liczba uczniów w szkołach ponadpodstawowych na 1000 mieszkańców, x_{16} – liczba czytelników bibliotek w ciągu roku na 1000 osób. Obliczenie wskaźnika z_1 dla 2010 r. stanowiło jedną z wielu części w ramach prowadzonych badań. Zmienna x_{13} od 2005 r. nie znajduje się w BDL GUS. Aby zachować porównywalność obliczonego syntetycznego wskaźnika, posłużono się wartością zmiennej dla 2004 r. Ponadto dane dotyczące mieszkań w 2010 r. nie były jeszcze dostępne w momencie prowadzenia badań, więc do obliczenia zmiennych x_9 i x_{10} wykorzystano dane za 2009 r.

⁶ W literaturze przedstawiony sposób obliczania wskaźnika syntetycznego nazywany jest metodą sum standaryzowanych lub metodą Perkala, por. J. Perkal, *O wskaźnikach antropologicznych*, „Przegląd Antropologiczny”, t. 19, PTA i PZA, Poznań 1953, s. 209-219, Z. Chojnicki, T. Czyż, *Metody taksonomii numerycznej w regionalizacji geograficznej*, PWN, Warszawa 1973, s. 39.

⁷ Por. A. Wojewódzka, *Klasyfikacja gmin miejsko-wiejskich województwa mazowieckiego według poziomu rozwoju*, w: „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2007, nr 1161, s. 361-369; A. Wojewódzka, *Klasyfikacja gmin wiejskich województwa mazowieckiego ze względu na poziom rozwoju*, w: *Spoleczno-ekonomiczne aspekty rozwoju polskiej wsi*, red. M. Błąd, D. Klepacka-Kołodziejska, IRWiR PAN, Warszawa 2007, s. 79-87.

$$x_{ij}^{\{S\}} = 2\bar{x}_j - x_{ij}^{\{D\}},$$

gdzie: \bar{x}_j – średnia wartość j -ej zmiennej w danym roku (symbol S i D odpowiednio stymulanta i destymulanta).

Za punkt odniesienia uznano współrzędne obiektu wzorca, tj. obiektu modelowego, o optymalnych, stosunkowo najlepszych wartościach analizowanych zmiennych, czyli maksymalnych wartościach dla stymulant. Cechą charakterystyczną przekształconych zmiennych przy ich interpretacji jest to, że są unormowane w przedziale $(0,1)$.

Następnie na podstawie znormalizowanych wartości zmiennych diagnostycznych obliczono wartość zmiennej syntetycznej dla grupy zmiennych. Dokonano uśrednienia znormalizowanych wartości cech diagnostycznych, należących do analizowanej grupy, zgodnie ze wzorem:

$$z_{iq} = k^{-1} \sum_{j=1}^k z_{ij} \quad (i = 1, \dots, m; j = 1, \dots, k),$$

gdzie: z_{iq} – i -ta realizacja zmiennej syntetycznej w q -tej grupie zmiennych.

Ostatecznie wartość wskaźnika syntetycznego, określającego poziom rozwoju gmin miejsko-wiejskich województwa mazowieckiego obliczono jako średnią wartość zmiennych syntetycznych wyznaczonych dla rozpatrywanych grup cech, zgodnie z formułą:

$$z_i = \frac{1}{r} \sum_{q=1}^r z_{iq} \quad (i = 1, \dots, m; q = 1, \dots, r),$$

gdzie: z_i – i -ta realizacja zmiennej syntetycznej.

W celu ustalenia kolejności badanych obiektów zastosowano porządkowanie liniowe według określonego syntetycznego wskaźnika rozwoju z_i .

3. Wyniki badań

Według Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych⁸, województwo mazowieckie podzielone jest na 6 podregionów, w tym jeden pod-

⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 listopada 2007 r. w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych, Dz.U. nr 214, poz. 1573 z późn. zm.

region to miasto Warszawa. Gminy miejsko-wiejskie stanowią niespełna 16% gmin województwa mazowieckiego. Spośród 50 gmin miejsko-wiejskich do podregionu ciechanowsko-płockiego (25) należy 6 gmin, do ostrołęcko-siedleckiego (26) należy 10 gmin, podregion radomski (27) reprezentowany jest przez 9 gmin, warszawski wschodni (29) to 11 jednostek, natomiast z podregionu warszawskiego zachodniego (30) pochodzi 14 gmin miejsko-wiejskich.

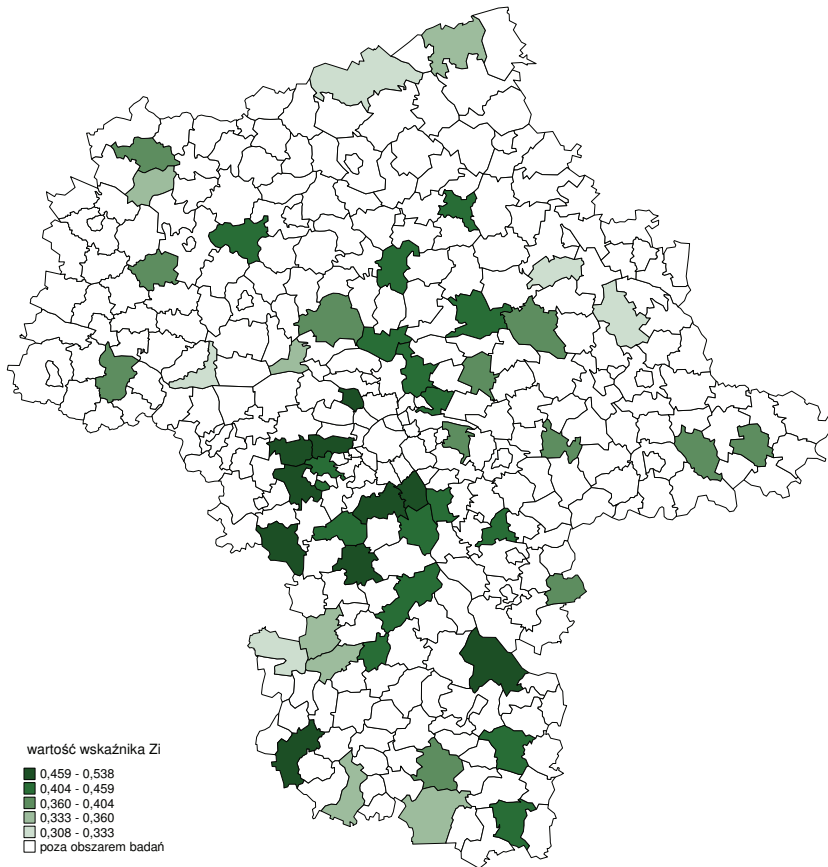
Na rysunku (zob. rys. 1) przedstawiono wartości syntetycznego wskaźnika rozwoju (z_i) gmin miejsko-wiejskich województwa mazowieckiego. W tabeli (zob. tab. 1) podano wybrane wartości wskaźników z_i w 2010 r. z uwzględnieniem pozycji gmin miejsko-wiejskich zajmowanych w 2004 r. i lokat w rankingu wszystkich 314 gmin województwa mazowieckiego.

Tabela 1. Syntetyczny wskaźnik rozwoju z_i dla gmin miejsko-wiejskich województwa mazowieckiego w 2010 roku

Pozycja gminy	Nazwa gminy	Nazwa podregionu	Pozycja gminy w rankingu gmin miejsko-wiejskich w 2004 r.	z_i
1.	Łomianki (18)	warszawski zachodni (30)	2	0,5378
2.	Grodzisk Mazowiecki (19)	warszawski zachodni (30)	7	0,5288
3.	Piaseczno (22)	warszawski zachodni (30)	1	0,5104
4.	Kozienice (29)	radomski (27)	5	0,5024
5.	Konstancin-Jeziorna (37)	warszawski zachodni (30)	3	0,4853
6.	Ożarów Mazowiecki (43)	warszawski zachodni (30)	15	0,4731
7.	Błonie (45)	warszawski zachodni (30)	23	0,4682
8.	Mszczonów (46)	warszawski zachodni (30)	11	0,4682
9.	Przysucha (48)	radomski (27)	8	0,4602
10.	Grójec (49)	warszawski zachodni (30)	6	0,4598
...
41.	Wyśmierzyce (161)	radomski (27)	41	0,3464
42.	Szydłowiec (176)	radomski (27)	46	0,3411
43.	Mogielnica (192)	warszawski zachodni (30)	47	0,3341
44.	Zakroczym (194)	warszawski wschodni (29)	45	0,3340
45.	Biezuń (196)	ciechanowsko-płocki (25)	42	0,3336
46.	Chorzele (203)	ostrołęcko-siedlecki (26)	32	0,3303
47.	Wyszogród (224)	ciechanowsko-płocki (25)	37	0,3250
48.	Nowe Miasto nad Pilicą (226)	warszawski zachodni (30)	48	0,3249
49.	Kosów Lacki (240)	ostrołęcko-siedlecki (26)	49	0,3183
50.	Brok (259)	ostrołęcko-siedlecki (26)	50	0,3084

Pozycja gminy oznacza lokatę gminy w rankingu gmin miejsko-wiejskich w 2010 r. według wskaźnika z_i . Przy nazwie gminy w nawiasie podano miejsce w rankingu wszystkich gmin województwa mazowieckiego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS 2004, 2009, 2010.



Rysunek 1. Poziom rozwoju gmin miejsko-wiejskich województwa mazowieckiego według wskaźnika rozwoju z_i w 2010 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS 2009, 2010.

Najwyższy poziom rozwoju spośród wszystkich gmin miejsko-wiejskich województwa mazowieckiego osiągnęła gmina Łomianki, dla której wskaźnik z_i wynosi 0,5378. Stosunkowo najslabiej rozwiniętą gminą miejsko-wiejską województwa jest gmina Brok, dla której wartość wskaźnika z_i równa się 0,3084 i jest najniższa w populacji generalnej gmin miejsko-wiejskich województwa mazowieckiego. Wśród liderów, tj. gmin z pierwszej dziesiątki, ze względu na wartość wskaźnika przeważają gminy reprezentujące podregion warszawski zachodni, stanowiąc 80%. Większość gmin zajmowała już wysokie lokaty w rankingu w 2004 r., a do liderów dołączyły gminy Konstancin-Jeziorna, Ożarów Mazowiecki i Błonie. Należy zauważyć, że tylko cztery gminy osiągnęły wartość

syntetycznego wskaźnika powyżej 0,5, w tym gmina Kozienice z podregionu radomskiego. Gminy najslabiej rozwinięte to takie, dla których wartość wskaźnika wynosi poniżej 0,35. W grupie występują przedstawiciele różnych podregionów województwa. Jednocześnie gminy te zajmują stosunkowo odległe lokaty w rankingu obejmującym wszystkie typy gmin województwa.

Gminy miejsko-wiejskie reprezentujące różne podregiony mają zdecydowanie różne wartości wskaźnika z_i , co pozwoliło im uzyskać status lidera w swoim podregionie (zob. tab. 2). Ta sama prawidłowość dotyczy gmin uznanych za najslabsze w swoim podregionie. Należy zwrócić uwagę na podregion radomski, w którym najlepsza gmina miejsko-wiejska (Kozienice) osiągnęła stosunkowo wysoką – na tle innych – wartość wskaźnika. Jednocześnie najslabiej rozwinięta gmina podregionu (Szydłowiec) posiada wskaźnik rozwoju najwyższy w porównaniu z pozostałymi gminami (w zestawieniu). Uwaga jest szczególnie ważna, ponieważ podregion radomski uznawany jest za słabo rozwiniętą część województwa mazowieckiego⁹. W rankingu wszystkich gmin województwa mazowieckiego w jednej czwartej najlepiej rozwiniętych gmin (podział na kwartale) znalazło się zaledwie 8,9% gmin podregionu radomskiego, a w jednej czwartej gmin o najniższym poziomie rozwoju aż 30,4% stanowią gminy właśnie podregionu radomskiego.

Tabela 2. Gminy miejsko-wiejskie województwa mazowieckiego o najwyższej i najniższej wartości syntetycznego wskaźnika rozwoju z_i według podregionów w 2010 roku

Pozycja gminy w rankingu gmin	Nazwa gminy	Nazwa podregionu	z_i
21.	Głinojeck (75)	ciechanowsko-płocki (25)	0,4104
14.	Wyszków (59)	ostrołęcko-siedlecki (26)	0,4437
4.	Kozienice (29)	radomski (27)	0,5024
12.	Serock (57)	warszawski wschodni (29)	0,4491
1.	Łomianki (18)	warszawski zachodni (30)	0,5378
...
47.	Wyszogród (224)	ciechanowsko-płocki (25)	0,3250
50.	Brok (259)	ostrołęcko-siedlecki (26)	0,3084
42.	Szydłowiec (176)	radomski (27)	0,3411
44.	Zakroczym (194)	warszawski wschodni (29)	0,3340
48.	Nowe Miasto nad Pilicą (226)	warszawski zachodni (30)	0,3249

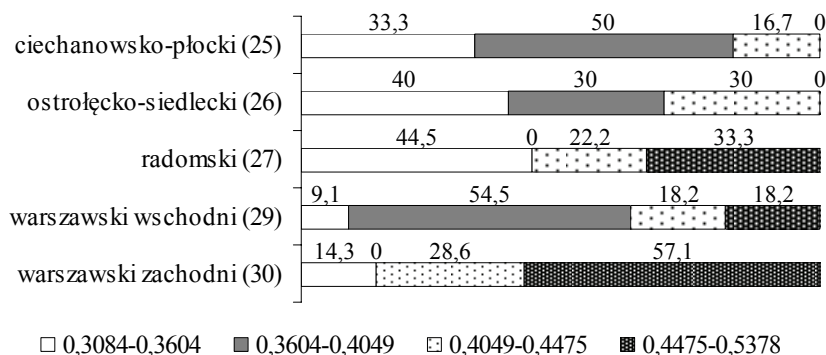
Przy nazwie gminy w nawiasie podano miejsce w rankingu wszystkich gmin województwa mazowieckiego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS 2009, 2010.

⁹ Por. M. Stawicki, A. Wojewódzka, J. Zając, *Uwarunkowania absorpcji funduszy strukturalnych UE na poziomie powiatów. Analiza i rekomendacje*, MRR, Warszawa 2009, s. 9-10.

Zróznicowanie gmin miejsko-wiejskich ze względu na poziom rozwoju przedstawiono w oparciu o kwartale. Wyznaczono odpowiednie przedziały wartości wskaźnika z_i w 2010 r. (zob. rys. 2). Stosunkowo najbardziej zróżnicowane, jeżeli chodzi o poziom rozwoju gmin miejsko-wiejskich, wyrażony za pomocą wskaźnika z_i , są podregiony warszawski wschodni i warszawski zachodni. W podregionie warszawskim wschodnim tylko 9,1% gmin należy do przedziału o najniższych wartościach wskaźnika rozwoju, a najwięcej (prawie 55%) gmin ma wskaźnik z kolejnego przedziału 0,3604-0,4049. Bardzo korzystną strukturą cechuje się podregion warszawski zachodni, w którym największą grupę (57,1%) stanowią gminy ze wskaźnikiem rozwoju z najwyższego przedziału. Tylko 14,3% jednostek posiada wskaźnik z pierwszego przedziału.

W gminach podregionów ciechanowsko-płockiego i ostrołęcko-siedleckiego brak jest jednostek o wskaźnikach z przedziału o maksymalnych wartościach wskaźnika z_i . W podregionach tych stwierdzono duży udział gmin miejsko-wiejskich, których wartość wskaźnika jest poniżej mediany, co dotyczy 83,3% gmin podregionu ciechanowsko-płockiego i 70% jednostek z podregionu ostrołęcko-siedleckiego.



Rysunek 2. Struktura gmin miejsko-wiejskich w podregionach województwa mazowieckiego ze względu na wartość wskaźnika rozwoju z_i w 2010 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS 2009, 2010.

W przypadku podregionu radomskiego największa część gmin należy do przedziału o najniższych wartościach wskaźnika rozwoju, ale warto podkreślić, że co trzecia gmina w tym podregionie ma wskaźnik należący do najwyższego przedziału, a w co drugiej jednostce wartość z_i jest wyższa od mediany.

Średnia wartość wskaźnika z_i w gminach miejsko-wiejskich województwa mazowieckiego wynosi 0,4044, co stanowi nieznaczny wzrost w porównaniu z 2004 r., kiedy to średnia wynosiła 0,3942. Zdecydowanie najwyższa średnia wartość wskaźnika rozwoju dotyczy podregionu warszawskiego zachodniego (0,4483). W gminach miejsko-wiejskich w pozostałych podregionach średnia wartość wskaźnika jest niższa niż w całej populacji gmin miejsko-wiejskich województwa i wynosi: w podregionie radomskim $z_i = 0,4026$, w warszawskim wschodnim $z_i = 0,3987$, w ostrołęcko-siedleckim $z_i = 0,3736$, a w podregionie ciechanowsko-płockim $z_i = 0,3666$.

W zdecydowanej większości gmin miejsko-wiejskich województwa (70%) wskaźnik rozwoju wzrósł w stosunku do 2004 r. Największy wzrost (powyżej 10%) odnotowano w 5 gminach, są to: Błonie (15,2%), Białobrzegi (13,8%), Mordy (13,4%), Grodzisk Mazowiecki (12,5%) oraz Ożarów Mazowiecki (10,7%). Trzy wymienione jednostki reprezentują podregion warszawski zachodni. W pozostałej części gmin, tj. 30%, wskaźnik rozwoju zmniejszył się w porównaniu z rokiem bazowym. Spadek o więcej niż 10% stwierdzono w przypadku następujących gmin: gminy Żuromin (13%) z podregionu ciechanowsko-płockiego, gminy Różan (10,3%) i gminy Chorzele (10,1%) z podregionu ostrołęcko-siedleckiego.

4. Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonych badań w zakresie określenia poziomu rozwoju gmin miejsko-wiejskich województwa mazowieckiego w 2010 r. można sformułować następujące wnioski:

1. Najwyższy poziom rozwoju wśród gmin miejsko-wiejskich województwa mazowieckiego reprezentuje gmina Łomianki ($z_i = 0,5378$). Stosunkowo najslabiej rozwiniętą gminą miejsko-wiejską województwa jest gmina Brok ($z_i = 0,3084$).

2. W województwie mazowieckim występuje wyraźne zróżnicowanie w poziomie rozwoju gmin miejsko-wiejskich w przekroju podregionów. Zdecydowanie najmniej korzystną strukturę gmin ze względu na wartość wskaźnika rozwoju wykazują podregiony ciechanowsko-płocki i ostrołęcko-siedlecki. W tych podregionach stwierdzono brak gmin miejsko-wiejskich o wskaźnikach z przedziału o maksymalnych wartościach wskaźnika z_i , przy jednoczesnym dużym udziale jednostek o wartościach z_i poniżej mediany (odpowiednio 83,3% i 70% udziału).

3. W większości gmin miejsko-wiejskich województwa mazowieckiego (70%) odnotowano wzrost wartości wskaźnika rozwoju w stosunku do 2004 r. Średnia wartość wskaźnika w gminach miejsko-wiejskich wzrosła z 0,3942 do poziomu 0,4044 w 2010 r.

Literatura

- Bank Danych Lokalnych, GUS, 2004, 2009, 2010, www.stat.gov.pl/bdl, [dostęp: 25.09.2011].
- Chojnicki Z., Czyż T., *Metody taksonomii numerycznej w regionalizacji geograficznej*, PWN, Warszawa 1973.
- Finansowe aspekty rozwoju lokalnego*, red. T. Famulska, K. Znanińska, Wyd. AE w Katowicach Katowice, Katowice 2004.
- Metody oceny rozwoju regionalnego*, red. D. Strahl, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2006.
- Perkal J., *O wskaźnikach antropologicznych*, „Przegląd Antropologiczny” 1953, t. 19, PTA i PZA, Poznań.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 listopada 2007r. w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych, Dz.U. nr 214, poz. 1573 z późn. zm.
- Sej-Kolasa M., Zielińska A., *Analiza porównawcza gmin woj. dolnośląskiego na podstawie wybranych wskaźników zrównoważonego rozwoju*, w: *Taksonomia 9. Klasyfikacja i analiza danych. Teoria i zastosowania*, red. K. Jajuga, M. Walesiak, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2002, nr 942.
- Stawicki M., Wojewódzka A., Zajac J., *Uwarunkowania absorpcji funduszy strukturalnych UE na poziomie powiatów. Analiza i rekomendacje*, MRR, Warszawa 2009.
- Taksonomiczna analiza przestrzennego zróżnicowania poziomu życia w Polsce w ujęciu dynamicznym*, red. A. Zeliaś, Wyd. AE w Krakowie, Kraków 2000.
- Wojewódzka A., *Klasyfikacja gmin miejsko-wiejskich województwa mazowieckiego według poziomu rozwoju*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2007, nr 1161.
- Wojewódzka A., *Klasyfikacja gmin wiejskich województwa mazowieckiego ze względu na poziom rozwoju*, w: *Spoleczno-ekonomiczne aspekty rozwoju polskiej wsi*, red. M. Bład, D. Klepaczka-Kołodziejska, IRWiR PAN, Warszawa 2007.

Dorota Wyszowska

Uniwersytet w Białymstoku

Efektywność wykorzystania funduszy unijnych jako instrumentu rozwoju regionalnego

***Streszczenie.** W artykule poruszono problem wykorzystywania bezzwrotnej pomocy finansowej z funduszy unijnych, stanowiącej instrument polityki rozwoju regionalnego, i braku jednolitej metody pomiaru efektywności wydatkowanych środków. Wykazano, że dotychczasowa praktyka w ocenie skuteczności realizowanych projektów jest dość uboga, nie potrafi na przykład oszacować rezultatów inwestycji o charakterze niekomercyjnym. W konkluzji podkreślono konieczność opracowania i wdrożenia jednolitej i precyzyjnej metodologii obliczania efektywności inwestycji realizowanych przez samorządy w ramach funduszy Unii Europejskiej.*

***Słowa kluczowe:** projekt unijny, efektywność środków publicznych, rozwój regionalny, kierunki alokacji funduszy strukturalnych*

1. Wprowadzenie

Przyzwyczajiliśmy się już do widoku flag Unii Europejskiej (UE) i informacji zawartych na tablicach informacyjnych świadczących o realizacji różnorodnych inwestycji przy dofinansowaniu środkami z bezzwrotnej pomocy. Chyba każdy potrafiłby wskazać jakąś inwestycję dofinansowaną ze środków europejskich. Dotychczas w Polsce zmodernizowano lub wybudowano wiele kilometrów dróg gminnych, powiatowych czy wojewódzkich, wodociągów, sieci sanitarnych, wyremontowano wiele szkół, szpitali i innych instytucji infrastruktury społecznej. Zaopatrzone także wiele różnych placówek w niezbędny sprzęt i urządzenia umożliwiające świadczenie usług na odpowiednim poziomie.

Polska od momentu wstąpienia do Wspólnoty Europejskiej (WE) stała się największym biorcą bezzwrotnej pomocy unijnej. Zaniedbania rozwojowe naszego kraju spowodowały, że w początkowym okresie korzystania z pomocy podejmowano głównie inwestycje służące likwidacji istniejącej luki infrastrukturalnej. Wdrażano zwłaszcza projekty związane z poprawą dostępności (ilości i jakości) do podstawowych urządzeń infrastrukturalnych. Obecnie jednak rodzi się pytanie: czy inwestycje współfinansowane środkami unijnymi będą stanowiły impuls rozwojowy dla polskich regionów w chwili, kiedy te środki przestaną płynąć szerokim strumieniem do naszego kraju? Dziś bowiem polskie województwa (i mniejsze samorządy) podejmując inwestycje rozwojowe, posiłkują się głównie środkami z bezzwrotnych dotacji unijnych. Perspektywy zmniejszenia bezzwrotnej pomocy powodują, że coraz częściej podejmowana jest dyskusja na temat efektywności wydatkowanych środków oraz osiąganych dzięki nim produktów rzeczowych i rezultatów oraz długotrwałych skutków oddziaływania. Dyskusja ta jest tym bardziej zasadna, że w przededniu kolejnego okresu programowania, w samej Unii pojawił się pomysł wprowadzenia dodatkowej zasady wydatkowania środków, tj. zasady warunkowości. Dotyczy ona przekazywania środków krajom członkowskim w zależności od efektów osiągniętych dzięki ich wykorzystaniu.

W związku z pojawiającymi się nowymi koncepcjami dotyczącymi wydatkowania środków z funduszy unijnych, w artykule zaprezentowano i oceniono dotychczasowe traktowanie kwestii efektywności inwestycji realizowanych ze środków europejskich, stanowiących najistotniejszy instrument finansowy rozwoju regionalnego.

2. Fundusze europejskie jako instrument rozwoju regionalnego

Fundusze europejskie, do których należy zaliczyć dwa obecnie funkcjonujące fundusze strukturalne, tj. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejski Fundusz Społeczny (EFS) oraz Fundusz Spójności (FS), stanowią podstawowe instrumenty wspólnotowej polityki spójności (wcześniej strukturalnej) – w Polsce utożsamianej z polityką regionalną. Uogólniając można stwierdzić, że są one zorientowane na zwiększenie spójności ekonomicznej i społecznej w UE, co oznacza, że ich podstawowym zadaniem jest pomoc finansowa dla regionów.

Niski poziom rozwoju polskich województw (które są tożsame z regionami typu NUTS II, do których kierowana jest głównie pomoc UE) umożliwił objęcie terytorium całego naszego kraju pomocą unijną w ramach celu 1. (w latach 2004-2006) oraz celu konwergencji (w latach 2007-2013). Udostępnione środki

mają przyczynić się do ograniczenia dystansu rozwojowego w odniesieniu do lepiej rozwiniętych regionów państw członkowskich Wspólnoty. Fundusze te powinny sprzyjać zmniejszaniu luki infrastrukturalnej oraz poprawie poziomu innowacyjności i konkurencyjności podmiotów oraz gospodarek regionalnych.

Dotychczasową pomoc należałoby podzielić na dwa okresy programowania, tj. 2004-2006 oraz 2007-2013. W pierwszej ze wskazanych perspektyw finansowych dominowały inwestycje drogowe i kolejowe oraz związane z oczyszczaniem ścieków i udostępnianiem wody pitnej. Ze środków unijnych wybudowano lub zmodernizowano ogółem 3692 km dróg i 203 km autostrad. Biorąc pod uwagę, że w 2007 r. w Polsce było blisko 260 tys. km dróg publicznych o twardej nawierzchni (w tym 663 km autostrad), to wsparciem zostało objętych blisko 1,5% dróg i ponad 30% autostrad. W ramach projektów kolejowych zakończono modernizację ponad 350 km torów, ponad 460 km sieci trakcyjnej oraz 262 rozjazdów i 69 przejazdów kolejowych. Ponadto przebudowano 65,4 km linii kolejowej. W sumie zmodernizowano ok. 2% istniejącego w Polsce zasobu linii kolejowych. W zakresie infrastruktury ochrony środowiska wybudowano 5834 km kanalizacji i 2830 km wodociągów, zmodernizowano blisko 130 km sieci kanalizacji oraz 140 km sieci wodociągowej. Odnosząc to do średnich wielkości rocznej rozbudowy sieci w latach 2003-2006, należy stwierdzić, że inwestycje wspierane środkami unijnymi przyczyniły się do powstania blisko 17% sieci wodociągowej i nieco ponad 33% sieci kanalizacyjnej¹.

Na uwagę zasługuje fakt stosunkowo niewielkiego udziału wsparcia przedsiębiorstw (7%). Należy przypuszczać, że wynikało to głównie z dużych potrzeb samorządów w uzupełnieniu podstawowej infrastruktury technicznej, stanowiącej o warunkach życia i prowadzenia działalności gospodarczej. Warto podkreślić, że mimo iż inwestycje były realizowane w poszczególnych regionach, ich podział i zarządzanie odbywało się zasadniczo na szczeblu krajowym. Stąd też nie miały one takiego znaczenia w rozwoju województw, jak w okresie kolejnym.

Z początkiem 2007 r. polityka spójności nabrała większego znaczenia, co znalazło odzwierciedlenie w wielkości środków przeznaczonych na jej realizację. Jej budżet na lata 2007-2013 ustalono na poziomie 974 mld euro². Zgodnie z przyjętymi zasadami podziału, Polska stała się ponownie największym beneficjentem pomocy. Jednocześnie Unia pozostawiła krajom członkowskim znaczną swobodę w kształtowaniu reguł i kierunków wykorzystania przyznanych środków. Wysokość wsparcia dla Polski w trwającej perspektywie finansowej wyniesie ponad 67 mld euro (wraz ze środkami krajowymi – ponad 85 mld euro) oraz dodatko-

¹ „Przegląd Regionalny” 2008, nr 2, s. 17.

² *Zarządzanie projektami współfinansowanymi z funduszy Unii Europejskiej w perspektywie finansowej 2007-2013*, red. M. Poniatowicz, Wyd. WSAP w Białymstoku, Białystok 2010, s. 34.

wo – 12,4 mld euro – ze środków Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej.

Należy zauważyć, że obecne kierunki wykorzystania środków nie uległy zasadniczej zmianie. Największą pulę środków przeznaczono na inwestycje w zakresie budowy i modernizacji sieci transportowych (24,5%). Ok. 23% funduszy zostanie przeznaczonych na przedsięwzięcia dotyczące rozwoju zasobów ludzkich w celu podniesienia ich konkurencyjności na rynku pracy. Kolejnymi istotnymi kierunkami wykorzystania środków są wydatki na sferę badawczą, innowacyjny rozwój technologiczny oraz przedsiębiorczość (16,9%), a także na ochronę środowiska i zapobieganie zagrożeniom (15%). Wskazane rodzaje działań doprowadzą do wykorzystania blisko 80% ogółu środków przewidzianych w *Narodowych strategicznych ramach odniesienia* (NSRO)³.

Swego rodzaju nowością we wdrażaniu pomocy unijnej w latach 2007-2013 jest jego znaczna decentralizacja. Spośród 67 mld euro prawie 16,6 mld euro (25% środków) zostanie rozdysponowanych w ramach regionalnych programów operacyjnych. Przekazanie programowania, wyboru projektów do realizacji oraz ich kontroli na szczebel regionalny ma na celu lepsze dostosowanie wykorzystania unijnego wsparcia do potrzeb określonych terytoriów. Uwzględniając to, że poszczególne regiony charakteryzują się odmiennymi uwarunkowaniami rozwojowymi, pozostawienie znacznej swobody w wykorzystaniu środków pomocowych powinno przyczynić się do wzmacniania czynników rozwojowych regionów lub ograniczania występujących w nich barier. Mimo zasygnalizowanej decentralizacji wdrażania środków, polskie województwa wyznaczyły 9 kierunków interwencji, wśród których dominują⁴:

- transport (26,8%),
- badania i rozwój technologiczny, innowacje i przedsiębiorczość (23,7%),
- inwestycje w infrastrukturę ochrony zdrowia oraz społeczną (11,2%),
- środowisko (10,7%).

Przesunięcie ciężaru wydatkowania środków na województwa miało sprzyjać także zwiększeniu efektywności ich wykorzystania. Kto wie bowiem lepiej, jakiego rodzaju interwencji najbardziej potrzeba na terenie regionu, niż samorząd województwa, który obecnie odgrywa rolę instytucji zarządzającej regionalnymi programami operacyjnymi. Środki dzielone w ramach tych programów powinny z założenia stać się skutecznym instrumentem rozwoju regionalnego. Należy jednak podkreślić, że ze względu na znaczne zaniedbania, zwłaszcza infrastrukturalne, trudno jest się spodziewać, że ich wdrożenie zapewni rozwiązanie wszel-

³ A. Bąk, M. Krasowska, M. Piotrowska, *Bez Programu Operacyjnego Pomocy Technicznej*, „Przegląd Regionalny” 2008, nr 2, s. 59.

⁴ Ponadto będą wspierane: społeczeństwo informacyjne, rewitalizacja obszarów miejskich i wiejskich, turystyka, kultura, inwestycje energetyczne. Ibidem, s. 22.

kich problemów, z jakimi borykają się województwa. Powinny raczej stanowić swego rodzaju impuls do zmobilizowania innych środków, które mogłyby zostać zaangażowane w działania rozwojowe, jak choćby przyciągnięcie kapitału i inwestycji. Wydaje się, że bez mobilizacji środków wspólnotowej polityki spójności sytuacja w regionach mogłaby być znacznie gorsza, zwłaszcza że najbiedniejsze z nich nie byłyby w stanie wyasygnować funduszy na realizację inwestycji poprawiających ich sytuację, o czym świadczyć może choćby prawie całkowite zaniechanie inwestycji infrastrukturalnych w 2007 r., który był rokiem przejściowym między starym i nowym okresem programowania (nie dokonywano podziału środków). Ważne jest jednak, aby wydatkowanie środków nie stało się celem samym w sobie i aby decyzje związane z zaangażowaniem unijnej pomocy były podyktowane rachunkiem ekonomicznym, prowadzącym do wyboru projektów charakteryzujących się najwyższym poziomem efektywności.

3. Efektywność wydatkowania środków pomocowych Unii Europejskiej

W odniesieniu do działań podejmowanych przy wykorzystaniu środków publicznych, do których zalicza się środki z bezzwrotnej pomocy UE, badanie efektywności jest bardzo trudne, bowiem dziedziny, na które są one wydatkowane, nie mają prostych i precyzyjnych narzędzi pomiaru ich ekonomicznych i społecznych korzyści, a i nakłady niezbędne do ich osiągnięcia są często niejednoznaczne i trudne do wydzielenia. Problemem, z którym borykają się osoby podejmujące trud określenia efektywności tego typu inwestycji, jest także niedookreślony wzorcowy poziom dostarczania dóbr publicznych, który mógłby być uznany za 100% efektywny przy określonym z góry poziomie wydatków publicznych⁵. Z reguły społeczeństwo zainteresowane jest jak najwyższym poziomem wyposażenia infrastrukturalnego, którego rozbudowa wymaga zaangażowania znacznych środków finansowych. Jednocześnie zwiększenie wyposażenia w tego typu urządzenia powoduje konieczność ponoszenia przez samorzady zwiększonych kosztów jego funkcjonowania.

Jak już zauważono, dokonywanie oceny efektywności samorządowych projektów europejskich⁶ jest znacznie utrudnione. Stąd też dotychczas ocena ta ograniczała się najczęściej do obliczania wskaźników efektywności dla pojedynczych

⁵ G. Kozuń-Cieślak, *Wykorzystanie metody DEA do oceny efektywności w usługach sektora publicznego*, „Wiadomości Statystyczne” 2011, nr 3, s. 31.

⁶ Projektem europejskim można określić inwestycje lub innego rodzaju inwestycje współfinansowane ze środków funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności.

projektów lub programów operacyjnych, wyznaczania i monitorowania wskaźników produktów i rezultatów oraz wskazywania stopnia wykorzystania unijnych środków⁷. Efekty wykorzystania unijnego wsparcia były i są nadal szacowane w ujęciu makroekonomicznym (w tym w rozbiciu regionalnym) za pomocą skonstruowanych lub zaadaptowanych do polskich uwarunkowań modeli ekonometrycznych. Instytucje zarządzające różnymi programami operacyjnymi, dla oceny stopnia realizacji przyjętych wskaźników oraz efektów realizacji projektów, zlecały także wykonywanie tzw. badań ewaluacyjnych (najczęściej mających charakter badań ankietowych, kierowanych do niedużej grupy respondentów).

Analiza efektywności zaangażowania środków dla poszczególnych projektów jest dokonywana na etapie przygotowywania projektów europejskich. Nie mogą być finansowane inwestycje, które nie spełniają wymogu efektywności określanej wskaźnikiem ekonomicznej efektywności inwestycji ENPV oraz ekonomicznej stopy zwrotu EIRR. Wystarczy jednak, że ENPV jest większe od 0, a EIRR przewyższy, z góry określony, najczęściej 5% poziom⁸.

Brak jednoznacznych wytycznych w zakresie określania efektywności ekonomicznej, powoduje, że osoby dokonujące jej obliczenia stosują różne podejście. Uniemożliwia to dokonywanie porównań między projektami, a przyjmowany najczęściej sposób wyboru projektów abstrahuje od dokonanych obliczeń. W zasadzie osiągnięcie określonego poziomu wskaźników jest jedynie warunkiem koniecznym do procedowania o fundusze unijne, a nie kryterium wyboru projektów. W tym przypadku można mówić o pewnym podejściu projektowym do kwestii efektywności ekonomicznej projektów europejskich. Elementem będącym często kryterium wyboru jest za to poziom przyjętych wskaźników produktu i rezultatu. Stopień złożoności zjawisk ekonomicznych uniemożliwia jednak bezpośrednie przypisanie, w przypadku rezultatów, jednoznacznego wpływu realizowanych projektów, przy współfinansowaniu środkami europejskimi, na przyjmowane wskaźniki, np. liczby nowo powstałych podmiotów gospodarczych. Ponadto wskaźniki te często również trudno jest jednoznacznie określić, a jeszcze trudniej wyrazić w wartościach pieniężnych. Jak dokonać bowiem wyrażenia w pieniądzu dostępności do sprzętu medycznego czy poprawy warunków nauczania w szkole? Jak oszacować korzyści wynikające z modernizacji kilku kilometrów drogi gminnej czy budowy kilku kilometrów kanalizacji? Jak wycenić zwiększony poziom satysfakcji mieszkańców terenów, gdzie doprowadzono wodę, czy mieszkańców gminy, w której rozwiązano problemy z gospodarką odpadami?

⁷ Często zamiennie nazywana oceną efektywności lub skuteczności, choć definicyjnie pojęcia te znacznie się różnią i ocena skuteczności jest najczęściej wstępnym etapem oceny efektywności, polegającym jedynie na określeniu stopnia realizacji założonych celów.

⁸ Najczęściej wykorzystywaną metodą szacowania wskaźników jest metoda CBA – analiza kosztów i korzyści (ekonomicznych, społecznych i środowiskowych).

Znacznie łatwiejsze do wyceny byłyby efekty z inwestycji zmierzających do zwiększenia atrakcyjności inwestycyjnej terenu, które polegałyby na przykład na uzbrojeniu terenu pod prowadzenie działalności gospodarczej. Jednakże tego typu inwestycje są podejmowane dość rzadko ze względu na niedostatek podstawowych urządzeń infrastruktury komunalnej.

Wobec braku efektywnościowego podejścia do projektów europejskich, nie ma możliwości jednoznacznej odpowiedzi na pytanie: czy dokonuje się wyboru najlepszych projektów?, czyli takich, które przy zaangażowaniu określonych środków dają największe efekty spośród zgłoszonych w postępowaniach konkursowych. Kwestią nierozstrzygniętą do końca jest także szacowanie efektywności w różnych regionach Polski oraz projektów realizowanych w ramach różnych programów operacyjnych (różne wytyczne w zakresie dokonywania obliczeń ekonomicznej efektywności projektów).

Wydaje się zasadne wprowadzenie jednolitych standardów oceny efektywności ekonomicznej projektów europejskich realizowanych przez samorządy. Powyższe stwierdzenie nie stanowi postulatu ujednoczenia całościowych procedur wyboru projektów, a co więcej – scentralizowania podziału środków. Jak najbardziej zasadne jest zróżnicowanie wykorzystania środków unijnych w zależności od potrzeb regionalnych, które są najłatwiejsze do rozpoznania przez samorządy wojewódzkie. Wprowadzenie jednolitych standardów szacowania wskaźników efektywności ekonomicznej miałyby na celu jedynie wyeliminowanie projektów, w których nakłady przekraczałyby efekty finansowe, ekonomiczne i społeczne. Jednostki samorządu terytorialnego powinny bowiem pozyskiwać środki na działania, których efekty powinny być jak największe. Należy jednocześnie dążyć do wyeliminowywania działań samorządów zmierzających do pozyskania wsparcia unijnego, stanowiącego „sukces sam w sobie”.

Instytucje zarządzające, zwłaszcza na poziomie centralnym, dostrzegały potrzebę oceny wpływu zaangażowania środków europejskich, w sumie niemałych, na wskaźniki makroekonomiczne, jak poziom PKB, nakłady inwestycyjne, zatrudnienie czy bezrobocie. Stąd w zasadzie jeszcze przed uruchomieniem wdrażania funduszy unijnych podjęto próby opracowania modeli ekonometrycznych, pozwalających na dokonanie oceny *ex ante* wykorzystania środków. Najbardziej znany spośród tych modeli jest HERMIN. Nie można jednak zapominać, że gospodarka jest dużym i bardzo złożonym organizmem, zatem trudno jest jednoznacznie wskazać na wzajemne zależności występujących w niej pojedynczych zjawisk. Są one, można by rzec, zespołem naczyń połączonych, w którym nawet jeden element jest w stanie spowodować nieosiągnięcie przyjmowanych założeń. Stąd wydaje się, że wykorzystanie tych modeli może mieć jedynie znaczenie dla celów poglądowych, także w sytuacji ich zastosowania w badaniach ewaluacyjnych, których realizacja jest wymagana przepisami unijnymi.

4. Fundusze unijne jako efektywny instrument rozwoju regionalnego

Obecny sposób wdrażania środków europejskich, ze znacznym stopniem jego decentralizacji, powoduje, że stały się one ważnym instrumentem polityki rozwoju polskich samorządów. Zachowania władz lokalnych i regionalnych, związane z aplikowaniem o fundusze europejskie, są dość zróżnicowane. Istnieją samorządy, które z rozważą podchodzą do pozyskania bezzwrotnej pomocy, przygotowując skrupulatnie projekty, dla których w dalszej kolejności są poszukiwane źródła finansowania ze środków europejskich. Inne zaś obserwują ogłaszane konkursy i nierzadko na siłę dopasowują do nich inwestycje, aby móc skorzystać z dofinansowania. Nie zastanawiają się jednak nad tym, że same prowadzą w ten sposób do podwójnego obciążenia swego budżetu w przyszłości (nakłady inwestycyjne, koszty eksploatacyjne). Jeżeli w ten sposób realizowany projekt europejski nie stanowi zaspokojenia najpilniejszych i jednocześnie najbardziej pożądaných dla rozwoju jednostki potrzeb, to sukces jest tylko prowizoryczny. W dotychczasowej praktyce można było zaobserwować, że niektóre władze traktowały pozyskanie środków jako „sukces sam w sobie”, zwłaszcza w okresach przedwyborczych. Nie zastanawiały się one nad tym, co zostanie osiągnięte w wyniku realizacji projektów unijnych, ale podkreślały, ile środków uzyskały.

Obecne tendencje w zakresie wzrostu znaczenia efektywności wydatkowania funduszy europejskich powinny doprowadzić do zmiany tego typu zachowań. Wiele samorządów zadłużyło się w związku z koniecznością zapewnienia wkładu własnego do projektów europejskich. W najbliższym czasie będą one zmuszone do obsługi wcześniej zaciągniętych zobowiązań, co wymusi na nich podejmowanie tylko racjonalnych wydatków inwestycyjnych, a angażowane środki europejskie staną się rzeczywiście efektywnym instrumentem rozwoju poszczególnych samorządów. Co zatem należy rozumieć przez pojęcie „efektywny instrument rozwoju regionalnego”?⁹ Jest to takie narzędzie, które bezpośrednio po wykorzystaniu lub po upływie określonego czasu przyczynia się do realizacji wcześniej przyjętych szczegółowych celów rozwojowych, np. poprawy warunków funkcjonowania podmiotów gospodarczych dla zwiększenia ich liczby, a zatem i miejsc pracy. Realizacja celów szczegółowych powinna pozwolić na poprawę sytuacji regionu dzięki osiągnięciu przyspieszonego rozwoju i lepszej pozycji konkurencyjnej. Efektywnościowe podejście do wydatkowania środków publicznych, w tym także funduszy europejskich, powinno znaleźć odzwiercied-

⁹ Fundusze stanowią także instrument rozwoju lokalnego na szczeblach powiatowym i gminnym. Dokonane zdefiniowanie może być zatem odnoszone także do tych jednostek.

lenie w kryteriach wyboru projektów do dofinansowania, które są kształtowane przez samorządy województw¹⁰. Przyjęcie tego typu kryteriów musi być jednak poprzedzone opracowaniem jednolitej metodologii określania poziomu efektywności (wskaźników), dostosowanej do specyfiki realizowanych przez samorządy inwestycji.

5. Podsumowanie

W ostatnich latach fundusze unijne stały się najbardziej pożądanym źródłem finansowania projektów rozwoju, zwłaszcza wśród województw samorządowych. Wynika to z bezzwrotnego charakteru funduszy. Środki te jednak powinny być wydatkowane w sposób jak najbardziej racjonalny, by pozwalały osiągać jak największe korzyści (efekty ekonomiczne i społeczne), stanowiąc impuls rozwojowy na przyszłość.

Dotychczasowe doświadczenia w wykorzystaniu środków unijnych doprowadziły do dyskusji na temat efektywności ich wydatkowania. Problem polega jednak na tym, że nie zostały dotychczas wypracowane metody jej pomiaru. Wynika to m.in. ze specyfiki realizowanych projektów europejskich. Trudno jest bowiem wyliczyć, a nawet oszacować, w ujęciu pieniężnym, efekty inwestycji mających charakter niekomercyjny. Stąd dotychczasowa praktyka w zakresie określania poziomu efektywności (lepszym określeniem byłoby chyba: skuteczności) projektów unijnych jest dość uboga. Co prawda, dokonuje się szacowania ekonomicznej efektywności inwestycji na etapie wyboru projektów do realizacji, jednak nie ma żadnych precyzyjnych metod jej obliczania ani kontroli osiągnięcia zakładanych w analizach celów. Jedynymi miernikami podlegającymi monitorowaniu i rozliczeniu są przyjęte we wnioskach o dofinansowanie wskaźniki produktów i rezultatów.

Niestety wśród realizowanych projektów unijnych widocznych jest wiele przejawów marnotrawstwa i nierentowności, zawyżania wartości przedsięwzięć w celu pozyskiwania funduszy, wydatkowania środków na zbędną reklamę czy rozmaite gadżety. Wszystko to wskazuje na pilną potrzebę ustalenia programu rzeczywistej efektywnościowej, a nie tylko formalnej oceny wykorzystywanych środków. Pomoc z UE powinna być traktowana jako przejściowe, a nie trwałe zjawisko, jako wędka umożliwiająca „wyjście na prostą” oraz długofalowe i efektywne, samodzielne funkcjonowanie podmiotów, które uzyskały wsparcie. Jako swego rodzaju wędka, a dzięki zwrotności pomocy wędka taka nie byłaby zatruta

¹⁰ W odniesieniu do części regionalnej pomocy unijnej rozdysponowywanej w ramach regionalnych programów operacyjnych.

nieefektywnością, mogłaby, przechodząc z rąk do rąk, trwale sprzyjać długofalowej racjonalności gospodarczej i trwałości rozwoju gospodarczego¹¹. Tym bardziej podejmowana dyskusja powinna zaowocować proefektywnościowym podejściem do wydatkowania środków unijnych. Niedostatki środków krajowych, które mogą być przeznaczane na działania rozwojowe oraz dobiegający ku końcowi okres programowania są wystarczającymi argumentami za wdrożeniem oceny efektywności projektów unijnych. Wiedza na temat efektów wykorzystania funduszy według kierunków ich wydatkowania pozwoliłaby na lepsze rozdysponowanie środków i osiągnięcie większych efektów w przyszłości.

Literatura

- Bąk A., Krasowska M., Piotrowska M., *Bez pomocy Programu Operacyjnego Pomocy Technicznej*, „Przegląd Regionalny” 2008, nr 2.
- Kozuń-Cieślak G., *Wykorzystanie metody DEA do oceny efektywności w usługach sektora publicznego*, „Wiadomości Statystyczne” 2011, nr 3.
- Mączyńska E., *Fundusze unijne nie są efektywnie wykorzystywane*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 7 maja 2010.
- „Narodowe strategiczne ramy odniesienia 2007-2013” wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie, MRR, Warszawa 2007.
- Wyszowska D., *Pozyskiwanie środków pomocowych Unii Europejskiej przez gminy województwa podlaskiego*, „Gospodarka Narodowa” 2010, nr 10.
- Zarządzanie projektami współfinansowanymi z funduszy Unii Europejskiej w perspektywie finansowej 2007-2013*, red. M. Poniatowicz, Wyd. WSAP w Białymstoku, Białystok 2010.

¹¹ E. Mączyńska, *Fundusze unijne nie są efektywnie wykorzystywane*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 7 maja 2010.

Alicja Zakrzewska-Półtorak

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Rozwój polskich regionów w warunkach zmian w polityce regionalnej i polityce spójności Unii Europejskiej

Streszczenie. *W artykule ukazano wpływ zmian w zasadach polityki regionalnej i polityki spójności Unii Europejskiej na rozwój regionów w Polsce. Przedstawiono założenia zreformowanej polityki spójności oraz nowego paradygmatu polityki regionalnej, które kładą nacisk na oddziaływanie terytorialne, wykorzystanie potencjału endogenicznego regionu oraz współpracę różnorodnych podmiotów na różnych poziomach gospodarki.*

Słowa kluczowe: *polityka regionalna, spójność terytorialna, zasoby endogeniczne, Unia Europejska*

1. Wprowadzenie

Celem artykułu jest omówienie zmian, jakie są proponowane w zakresie prowadzenia polityki regionalnej i polityki spójności Unii Europejskiej w kolejnych latach, pod kątem ich wpływu na rozwój polskich regionów. W artykule polityka regionalna za B. Winiarskim jest rozumiana jako „całokształt działań państwa oraz występujących w jego imieniu władz centralnych i regionalnych w zakresie świadomego kształtowania procesu rozwoju społecznego i ekonomicznego regionów kraju”¹. To samo odnosi się również do szczebla Unii Europejskiej jako całości. Natomiast polityka spójności to świadome oddziaływanie na stopień

¹ B. Winiarski, *Polityka regionalna*, PWE, Warszawa 1976, s. 13.

zróżnicowania dobrobytu ekonomicznego i społecznego pomiędzy regionami, będące podstawowym instrumentem integracji obszarów słabiej rozwiniętych Unii Europejskiej².

2. Polityki regionalna i spójności Unii Europejskiej od 1989 roku

Polityka regionalna oraz polityka spójności Unii Europejskiej ewoluowały w ostatnich latach w kierunku koncentracji na mniejszej liczbie celów. W okresie programowania 2007-2013 zmniejszono również liczbę funduszy strukturalnych oraz zrezygnowano z tzw. inicjatyw wspólnotowych. Jednocześnie coraz większą wagę przywiązuje się do przedsięwzięć wspierających konkurencyjność poszczególnych obszarów. Zaczęto również zwiększać skalę środków oferowanych jako fundusze zwrotnego finansowania, kosztem dotacji bezzwrotnych. Szczególny nacisk kładzie się na spójność terytorialną jako jeden z podstawowych warunków rozwoju społeczno-gospodarczego całego ugrupowania.

Na podstawie analizy dokumentów unijnych i krajowych można wskazać, że taki będzie podstawowy kierunek zmian w latach 2014-2020. Działania mają w większym stopniu skupiać się na wspieraniu tych obszarów, które wykazują się już pozytywnymi efektami dofinansowania. Mają one przyczynić się do efektywniejszego wykorzystania środków na rozwój regionów i jednocześnie zwiększać ich konkurencyjność oraz całego ugrupowania w wymiarze globalnym. Potrzebę zmian zaakcentowano już w trzecim raporcie spójności, przedstawionym przez Komisję Europejską w 2004 r., w którym zwrócono uwagę m.in. na stosunkowo wysokie koszty funkcjonowania i zarządzania funduszami strukturalnymi Unii Europejskiej, a także rosnące skomplikowanie procedur aplikowania oraz rozliczania środków pomocowych, w tym dublowanie się procedur na poziomie wspólnotowym i krajowym³. Pozytywnie oceniano natomiast rozszerzenie zasady partnerstwa w zarządzaniu funduszami.

Dla przypomnienia przedstawiono tu cele, w ramach których korzystano z funduszy strukturalnych w czterech okresach programowania, tj. od 1989 r. Wskazują one na kierunek ewolucji w zakresie polityki spójności. Cele realizowane w latach 1989-1993 dotyczyły wsparcia: na rzecz strukturalnego dostoso-

² P. Casaca, *Polityka spójności*, w: *Polityka regionalna i fundusze strukturalne w UE*, red. M. Kozak, Wyd. IE w Łodzi, Łódź 1998, s. 20.

³ *Nowe partnerstwo dla spójności: konwergencja - konkurencyjność- współpraca. Trzeci raport na temat spójności gospodarczej i społecznej. Streszczenie*, KE – UOPWE, Luksemburg 2004, s. xviii, xxii.

wania regionów zacofanych, tj. takich, w których PKB na jednego mieszkańca był mniejszy niż 75% średniej we Wspólnocie (cel 1), restrukturyzacji w regionach dotkniętych upadkiem przemysłu i jednocześnie przeżywających problemy z bezrobociem (cel 2), walki z długotrwałym bezrobociem – dla osób od 25. roku życia (cel 3), sytuacji młodzieży na rynku pracy (cel 4), a także wsparcia i zreformowania rolnictwa (cele 5a i 5b).

W kolejnych latach (1994-1999) obok celów z lat wcześniejszych dołączono cel 6 na rzecz wsparcia obszarów o bardzo niskiej gęstości zaludnienia: mniej niż 8 osób/km² (wprowadzony od 1995 r. po rozszerzeniu Unii Europejskiej o kraje: Austrię, Szwecję i Finlandię – korzystały z niego Szwecja i Finlandia).

Następny okres programowania na lata 2000-2006 charakteryzował się ważną reformą; przede wszystkim, zgodnie z zasadą koncentracji, ograniczono liczbę celów do trzech, skupiając się na: wsparciu dla regionów o najniższym PKB *per capita*, włączając w to obszary objęte do tej pory celem 6 (cel 1), wsparciu obszarów wymagających restrukturyzacji: przemysłowych, poprzemysłowych, rolniczych lub uzależnionych od rybołówstwa (cel 2) oraz rozwoju zasobów ludzkich w zakresie kształcenia oraz oddziaływania na rynek pracy, w tym zapobiegania wykluczeniu społecznemu (cel 3)⁴.

W latach 2007-2013 zachowano liczbę celów, zmieniając w pewnym stopniu ich zakres tematyczny. Celem 1 (konwergencja) obejmowano nadal regiony, w których PKB na jednego mieszkańca był mniejszy niż 75% średniej Unii Europejskiej. Cel 2 powstał z połączenia dotychczasowych celów 2 i 3 – dotyczył obszarów wymagających pomocy w zakresie podnoszenia konkurencyjności oraz wzrostu zatrudnienia. Z kolei cel 3 określono jako europejska współpraca terytorialna i skupiał się on na działaniach z zakresu wzmocnienia współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej oraz wymianie doświadczeń na właściwym szczeblu terytorialnym, poprzez wspólne inicjatywy lokalne i regionalne⁵.

⁴ Por. np. A. Jenik, *Nowe zasady działania funduszy strukturalnych i perspektywy rozwoju polityki regionalnej Unii Europejskiej w latach 2000-2006*, w: *Konkurencyjność regionów*, red. M. Klamut, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 1999, s. 276; S. Naruszewicz, *Fundusze strukturalne w polityce regionalnej*, Wyd. PB w Białymstoku, Białystok 2005, s. 48; Z. Brodecki, *Regiony*, Lexis Nexis, Warszawa 2005, s. 50-51, M. Dylewski, *Ewolucja polityki regionalnej Unii Europejskiej*, w: *Kierunki transformacji społeczno-ekonomicznej przestrzeni Polski ze szczególnym uwzględnieniem obszarów metropolitalnych*, red. S. Korenik, M. Rogowska, „Biblioteka Regionalisty” 2006, nr 1, s. 22-30.

⁵ Art. 3 pkt 2 rozporządzenia Rady nr 1083/2006/WE z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, Dz.Urz. WE L 210/25.

Warto również prześledzić zmiany w zakresie tzw. inicjatyw wspólnotowych (finansowanych z funduszy strukturalnych, pozostających jednak poza programami operacyjnymi). W latach 1994-1999 funkcjonowało ich aż trzynaście, w latach 2000-2006 – ograniczono ich liczbę do czterech: INTERREG III, LEADER+, EQUAL i URBAN II⁶. W kolejnym okresie programowania zrezygnowano z nich, włączając działania do odpowiednich programów operacyjnych.

Zauważono także problem związany z funkcjonowaniem obok siebie polityki inter- i intraregionalnej. Zestawienie przykładowych celów polityki regionalnej wyznaczonych na szczeblu krajowym (tzw. polityki interregionalnej) oraz w poszczególnych województwach (tzw. polityki intraregionalnej) w Polsce przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Porównanie celów polityki inter- i intraregionalnej

Polityka interregionalna (poziom krajowy)	Polityka intraregionalna (poziom województw)
<ul style="list-style-type: none"> – rozwój przedsiębiorczości oraz tworzenie nowych miejsc pracy – działania w zakresie edukacji – inwestycje w infrastrukturę techniczną i transportową – przedsięwzięcia dotyczące kultury regionalnej i lokalnej, będącej częścią kultury narodowej oraz ochrona i rozwój dziedzictwa kulturowego – innowacje i transfer technologii oraz studia i badania niezbędne do prowadzenia polityki rozwoju regionalnego – rozwój instytucji pobudzających aktywność lokalnych i regionalnych jednostek samorządowych 	<ul style="list-style-type: none"> – tworzenie warunków rozwoju społeczno-ekonomicznego, w tym kreowanie rynku pracy – działania w celu podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli – inwestycje w infrastrukturę techniczną i społeczną o znaczeniu wojewódzkim – wspieranie rozwoju kultury oraz ochrona i sensowne wykorzystanie dziedzictwa kulturowego – popieranie postępu technologicznego i innowacji oraz wspieranie rozwoju nauki i jej współpracy ze sferą gospodarki – promocja walorów i możliwości rozwojowych województwa

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Polityka regionalna państwa pośród uwikłań instytucjonalno-regulacyjnych*, red. J. Szomburg, IBnGR, Gdańsk 2001, s. 188.

Wiele z tych celów i idących za nimi działań ma charakter substytucyjny, co może prowadzić do powielania niektórych rozwiązań i pominięcia innych.

⁶ Zob. np. J. Szlachta, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej konsekwencje dla Polski*, w: *Problemy transformacji struktur regionalnych i konkurencyjność regionów w procesie integracji europejskiej*, red. A. Klasik, Z. Ziolo, Wyd. WSiZ w Rzeszowie, Rzeszów 2002, s. 62-63; K. Głębicka, M. Grewiński, *Polityka spójności społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej*, Elipsa, Warszawa 2005, s. 151 i n.

Ponadto obserwowano dysproporcje pod względem wyposażenia w środki finansowe podmiotów prowadzących politykę inter- i intraregionalną.

3. Proponowane zmiany w latach kolejnych

W *Zielonej księdze w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę* z 2008 r. zapisano, że aby zapewnić zrównoważony i trwały rozwój Unii Europejskiej, należy przeciwdziałać nadmiernej koncentracji obszarów wzrostu, a także ułatwiać pozostałym obszarom podnoszenie konkurencyjności dzięki korzyściom aglomeracji⁷. Niezbędne do tego są działania polegające na tworzeniu i umacnianiu połączeń dla przewyższania odległości oraz budowaniu trwałej współpracy pomiędzy podmiotami różnego typu na różnych poziomach terytorialnych: od międzynarodowego, poprzez krajowy, na regionalnym i lokalnym partnerstwie skończywszy⁸.

Z kolei w raporcie autorstwa Fabrizia Barca *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy* z 2009 r. kładzie się nacisk na tworzenie tzw. nowego paradygmatu polityki regionalnej w ramach Unii Europejskiej (ang. *place-based policy*). Jego założenia to⁹:

- oddziaływanie terytorialne, a nie sektorowe,
- nacisk na wykorzystanie potencjału endogenicznego regionu,
- współpraca różnorodnych podmiotów (w tym partnerstwo publiczno-prywatne) na różnych poziomach gospodarki,
- funkcjonalne określanie koniecznych interwencji w ramach jednostek terytorialnych.

Dokument określający strategię Unii Europejskiej do 2020 r., z uwzględnieniem skutków kryzysu gospodarczego, pod nazwą *Europa 2020 – strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu* (ang. *Europe 2020 – Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*), zakłada wprowadzanie tzw. projektów przewodnich, dla osiągnięcia

⁷ *Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę*, Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, COM 616, Bruksela 2008, s. 6.

⁸ *Zielona księga...*, s. 7-8.

⁹ F. Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting EU challenges and expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, kwiecień 2009, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf; zob. też *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030* [projekt dokumentu rządowego przeznaczony do konsultacji], MRR, Warszawa 2011, s. 27.

celów głównych: unia innowacji, młodzież w drodze, europejska agenda cyfrowa, Europa efektywnie korzystająca z zasobów, polityka przemysłowa w erze globalizacji, program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia, europejski program walki z ubóstwem. Te cele to¹⁰:

- rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji (tzw. rozwój inteligentny),
- zrównoważony rozwój,
- wsparcie gospodarki o wysokim poziomie zatrudnienia, charakteryzującej się wysokim poziomem spójności społecznej oraz terytorialnej (tzw. rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu).

Określa się również wymierne wskaźniki, do których osiągnięcia państwa członkowskie, wraz z całym ugrupowaniem, powinny dążyć. Te wskaźniki to¹¹:

- wskaźnik zatrudnienia osób w wieku od 20 do 64 lat – 75%,
- wyższe wykształcenie wśród obecnych osób młodych – minimum 40%,
- osoby przedwcześnie kończące naukę szkolną – maksymalnie 10%,
- zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem – o 20 mln,
- inwestycje w zakresie B+R – powyżej 3% PKB całej Unii Europejskiej,
- cele „20/20/20” w zakresie klimatu i energii, w szczególności ograniczenie emisji dwutlenku węgla – optymalnie o 30%.

Ponadto możemy znaleźć zapisy, że do osiągnięcia tych celów konieczna jest polityka oparta na silniejszym modelu zarządzania (główną rolę w tym zakresie ma odgrywać Rada Europejska) oraz dyscyplina ze strony państw członkowskich, w szczególności tych najmocniej dotkniętych kryzysem. W działania muszą być włączane, na zasadzie partnerstwa, podmioty z różnych szczebli i sektorów, w tym przedsiębiorcy i przedstawiciele społeczności lokalnych i regionalnych.

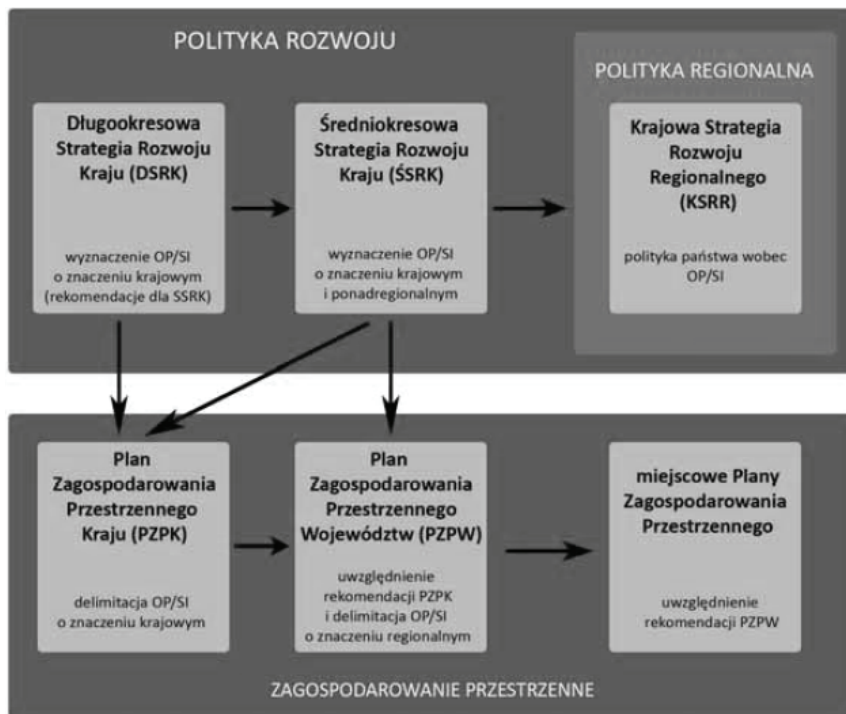
4. Rozwiązania dla regionów w Polsce

Przechodząc do poziomu polskiej polityki regionalnej i polityki spójności: na kolejne lata jest proponowane większe skorelowanie polityki regionalnej i polityki rozwoju (w tym spójności) z polityką przestrzenną i zagospodarowaniem przestrzennym na poziomie nie tylko krajowym i regionalnym, ale i lokalnym (zob. rys. 1). Służyć temu ma m.in. określenie obszarów problemowych i strategicznej interwencji, które z jednej strony znajdują swoje odzwierciedlenie w zagospodarowaniu przestrzennym na szczeblach krajowym i regionalnym, a z drugiej

¹⁰ *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komunikat Komisji, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna, Bruksela 2010, s. 5-6.

¹¹ *Ibidem*, s. 5.

- będą przedmiotem intensywnego oddziaływania w ramach polityki regionalnej i polityki rozwoju.



OP/SI – obszary problemowe i strategicznej interwencji

Rysunek 1. Schemat powiązań między dokumentami strategicznymi w odniesieniu do identyfikacji i delimitacji obszarów problemowych i strategicznej interwencji

Źródło: *Identyfikacja i delimitacja obszarów problemowych i strategicznej interwencji w Polsce. Wnioski z analiz*, MRR, Warszawa 2009, s. 20.

W dokumencie pn. *Identyfikacja i delimitacja obszarów problemowych i strategicznej interwencji w Polsce. Wnioski z analiz* obszary te zdefiniowano jako „obszary wyodrębnione terytorialnie i dziedzinowo, które niedostatecznie wykorzystują swoje zasoby istotne z perspektywy rozwoju kraju i napotykają istotne bariery rozwojowe”¹². Jednocześnie zaznacza się, że interwencja w poprawę kondycji tych obszarów powinna się odbywać z poszanowaniem zasady subsydiarności. Obszary strategicznej interwencji – o kluczowym znaczeniu dla

¹² *Identyfikacja i delimitacja...*, s. 23.

rozwoju i konkurencyjności kraju – to te, które napotykać liczne bariery rozwojowe (obszary problemowe) oraz te, które odróżniają się pozytywnie na tle kraju (obszary o wysokim poziomie konkurencyjności i innowacyjności)¹³.

Dostosowując się do zmian w polityce Unii Europejskiej, przygotowano dokument *Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010-2020: regiony, miasta, obszary wiejskie*, który formułuje „cele i sposób działania podmiotów publicznych, a w szczególności rządu i samorządów województw, w odniesieniu do polskiej przestrzeni dla osiągnięcia strategicznych celów rozwoju kraju”¹⁴. Określa on m.in. cele polityki regionalnej oraz jej powiązania z innymi dziedzinami polityki ekonomicznej, kładąc nacisk na aspekt przestrzenny. Cel strategiczny polityki regionalnej to „efektywne wykorzystywanie specyficznych regionalnych oraz terytorialnych potencjałów rozwojowych dla osiągania celów rozwoju kraju – wzrostu, zatrudnienia i spójności w horyzoncie długookresowym”¹⁵. Natomiast cele szczegółowe dotyczą: wspierania konkurencyjności regionów, zwiększania spójności terytorialnej, przy jednoczesnym zapobieganiu wykluczeniu obszarów problemowych, oraz budowy warunków sprzyjających realizacji działań o charakterze przestrzennym, zapewniających rozwój regionów z uwzględnieniem współpracy z różnymi partnerami politycznymi, gospodarczymi i społecznymi.

Nawiązując do *Zielonej księgi*, proponowane działania skupiają się na dążeniu do przekształcania różnorodności terytorialnej w siłę, poprzez identyfikację i efektywne wykorzystanie przewag endogenicznych oraz poprawę spójności terytorialnej. Duży nacisk kładzie się na wspieranie i rozwijanie mechanizmów dyfuzji procesów rozwojowych z centrów wzrostu (np. miast wojewódzkich, które są konkurencyjne w skali międzynarodowej) na obszary peryferyjne. Ponadto będą szczególnie wspierane wymienione obszary problemowe (w tym tereny wiejski, peryferyjne i/lub przygraniczne). Zwraca się uwagę na nową triadę celów zgodnych z kierunkami zmian w Unii Europejskiej. Te cele to¹⁶:

- konkurencyjność,
- spójność,
- sprawność.

Założeniem jest koncentracja na odblokowaniu procesów wzrostowych najbardziej konkurencyjnych obszarów, które poprzez efekty dyfuzyjne przeniosą się na resztę terytorium. Ważne jest przeprowadzenie reform w zakresie polityki regionalnej, która umożliwi podwyższenie sprawności jej prowadzenia (w tym – zwiększy koordynację).

¹³ Ibidem, s. 5.

¹⁴ *Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010-2020: regiony, miasta, obszary wiejskie*, MRR, Warszawa 2010, s. 5.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Ibidem, s. 6.

Należy wspomnieć także o *Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju 2030*, która również uwzględnia nowy paradygmat polityki regionalnej w kontekście zagospodarowania i polityki przestrzennej. Wymienia się m.in.¹⁷:

- odejście od odrębnego traktowania planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego na poziomie krajowym i wojewódzkim oraz w odniesieniu do obszarów funkcjonalnych,
- zdecydowane łączenie celów i założeń polityki przestrzennej i polityki regionalnej,
- podnoszenie efektywności i skuteczności podmiotów odpowiedzialnych za planowanie i zagospodarowanie przestrzenne.

5. Podsumowanie

Zmienia się model polityki regionalnej, polityki spójności i polityki przestrzennej: z opartego na rozwoju pasmowym kraju i jego regionów na model bazujący na podejściu polaryzacyjno-dyfuzyjnym. W tym drugim podstawową rolę mają odgrywać w Polsce powiązania sieciowe pomiędzy obszarami wzrostu oraz ich relacje z metropoliami europejskimi. Jednocześnie zwraca się uwagę na siłę i potencjał rozwojowy dużych miast i obszarów metropolitalnych, które powinny być motorem przyspieszającym wzrost i rozwój na terenach peryferyjnych. Szczególny nacisk należy położyć na wspieranie działań zmierzających do wzmocnienia wykorzystania potencjału endogenicznego całych regionów oraz współpracy różnorodnych podmiotów na różnych poziomach gospodarki, przede wszystkim biorąc pod uwagę możliwe do osiągnięcia pozytywne efekty synergii.

Literatura

- Barca F., *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting EU challenges and expectations*, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy, kwiecień 2009, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf.
- Brodecki Z., *Regiony*, Lexis Nexis, Warszawa 2005.
- Casaca P., *Polityka spójności*, w: *Polityka regionalna i fundusze strukturalne w UE*, red. M. Kozak, Wyd. IE w Łodzi, Łódź 1998.
- Dylewski M., *Ewolucja polityki regionalnej Unii Europejskiej*, w: *Kierunki transformacji społeczno-ekonomicznej przestrzeni Polski ze szczególnym uwzględnieniem obszarów metropolitalnych*, red. S. Korenik, M. Rogowska, „Biblioteka Regionalisty” 2006, nr 1.

¹⁷ *Koncepcja przestrzennego...*, s. 5.

- Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Komunikat Komisji, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna, Bruksela 2010.
- Głąbicka K., Grewiński M., *Polityka spójności społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej*, Elipsa, Warszawa 2005.
- Identyfikacja i delimitacja obszarów problemowych i strategicznej interwencji w Polsce. Wnioski z analiz*, MRR, Warszawa 2009.
- Jenik A., *Nowe zasady działania funduszy strukturalnych i perspektywy rozwoju polityki regionalnej Unii Europejskiej w latach 2000-2006*, w: *Konkurencyjność regionów*, red. M. Klamut, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 1999.
- Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030* [projekt dokumentu rządowego przeznaczony do konsultacji], MRR, Warszawa 2011.
- Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010-2020: regiony, miasta, obszary wiejskie*, MRR, Warszawa 2010.
- Naruszewicz S., *Fundusze strukturalne w polityce regionalnej*, Wyd. PB w Białymstoku, Białystok 2005.
- Nowe partnerstwo dla spójności: konwergencja - konkurencyjność- współpraca. Trzeci raport na temat spójności gospodarczej i społecznej. Streszczenie*, KE – UOPWE, Luksemburg 2004.
- Polityka regionalna państwa pośród uwikłań instytucjonalno-regulacyjnych*, red. J. Szomburg, IBnGR, Gdańsk 2001.
- Rozporządzenie Rady nr 1083/2006/WE z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie nr 1260/1999/WE, Dz.Urz. WE L 210/25.
- Szlachta J., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej konsekwencje dla Polski*, w: *Problemy transformacji struktur regionalnych i konkurencyjność regionów w procesie integracji europejskiej*, red. A. Klasik, Z. Ziolo, WSiLiZ w Rzeszowie, Rzeszów 2002.
- Winiarski B., *Polityka regionalna*, PWE, Warszawa 1976.
- Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę*, Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, COM 616, Bruksela 2008.

Abstracts

Zbigniew Brodziński

The Leader Programme as a Tool of Rural Areas Development Stimuli – Methodical Preposition of Estimation Influence

The objective of the article was to point out the possibilities of influence estimation within local development strategies (LDS) aims and activities on rural areas development in regional scale. The realization of this aim was possible by answering following questions:

- What is the role and evaluation meaning in the process of local development programming?
- Which, in leaders' opinions, are main priorities having an impact on rural areas development in regional scale?
- Which are analytical possibilities of using presented in the work method in aims and activities estimation, undertaken within implemented LDS on rural areas development?

The answer for first two questions were delivered by the literature studies and opinions collected among 278 leaders in Warmia and Mazury voivodeship. The survey conducted with rightly selected five expert team delivered answer to the third questions. One of the conclusions was the statement, that the proposed method can be useful tool in local development strategies evaluation.

Krystyna Celarek

Information and IT as Instrument for Creating Local Development

This article illustrates the role of promotional and IT instruments in the creation of local development. The concept of local development and the mission are defined and the mission's objectives, to be achieved by the local authority's administration, are set out. Comment is made on the responsibility of local authorities for creating development, as well as citizens' participation in the decisions taken. The importance is stressed of the appropriate selection of tools for information management and information technology in achieving positive results. Institutional acts concerning territorial units are also discussed.

Mariusz Chudak

The Internet as the Instrument of Stimulating the Local Development on the Example of Chosen Wielkopolska Cities

The article presents the estimation of activities four cities Province Wielkopolska (Kalisz, Konin, Leszno, Piła) on the surface of the Internet at an angle of creating the own local development with the simultaneous attempt of the proof general relationship among the electronic communal marketing and the scale of undertaken economic initiatives. Accordingly the essential analysis of the official web pages one achieved to two indexes: numbers of enterprises happening on 1000 inhabitants and unemployment ratio.

Izabela Dembińska

NIMBY Syndrome – the Voice of Local’s Community in Location Decisions of the Road Infrastructure

The aim of the paper is to show the nature and mechanism of NIMBY syndrome, as well as identify options to mitigate its strength. This is a problem that one side becomes more noticeable in Poland - it can be assumed that as a result of investment growth, including transport’s investment, on the other hand, from the theoretical, is still very poorly recognized empirically, especially that invests in various research areas, such as economics, sociology, politics, culture, ecology

Niki Derlukiewicz

Trends in Development of Lower Silesia Region in the Field of Innovation According to Updated Regional Innovation Strategy for Years 2011-2020

Since 2005 Lower Silesia region has a regional innovation strategy, however, in the August 2011 Board of Lower Silesia has adopted a new document of the Regional Innovation Strategy for years 2011-2020. This document is an update of the existing from April 2005 Lower Silesia Innovation Strategy. The main premise of updating Regional Innovation Strategy for Lower Silesia province from 2005 were changes that have occurred in the economic reality of the region during the last five years. The aim of the article is to present the mission and objectives of the new regional innovation strategy and indicate the directions of the development of Lower Silesia in the field of innovation for years 2011-2020.

Zofia Dolewka

The Use of Information and Communication Technologies in Municipal Offices

The purpose of this article is to present the trend of changes taking place in public administration in order to make it more efficient and effective. The use of new communication technologies in administration offices should support the work of administration as well as improve the quality of service (as regards both individuals and entrepreneurs). The benefits are related to the highest level of administration services – in a relatively short time, and in the longer – to the financial and economic indicators.

Jan Kaźmierski

The Realities and Determinants of Cluster Policy in Poland and Regional Competitiveness

Over the years clusters have become a phenomenon of every economy. They should be treated as a vital mechanism that activates regional development. Therefore, cluster-based policy gains an exceptional meaning. Selecting that model of policy, the problem of regional competitiveness and public aid are crucial issues. Beside the aspects that were mentioned above, the author also discusses barriers and limitations which are connected with cluster-based policy.

The conclusions and implications that are presented are for the most part the aftermath of the author's own research on cluster development issues.

Stanisław Korenik

Directions of Socio-Economic Changes in Polish Regions in the First Decade of the XXI Century

In modern social-economic realities regions begin playing greater role. Their development, state (condition) and prospects depend on many factors. Polish regions can be an example, which from one side take advantage of the fact of being involved in global economy, so called civilization impulse, on the other hand they use integration with union structures for catching up with development delays. However, experiences of first years of functioning of our regions in new realities indicate as on positive experiences as accretion of negative phenomena. That in effect gives birth to necessity of decision-making concerning directions of their development.

Robert Kubicki

Analysis of the Differentiation of Economic Development in Powiats of Zachodniopomorskie Voivodship

In the article investigation in zachodniopomorskie voivodeship concerning economic development in 2009 and 2002 was made. Due to synthetic measure of development estimation differentiation was carried out. It made possible to rang powiats. Afterwards, using one of the classification criterions the powiats were divided into homogeneous groups.

Bogusława Kukla-Pownuk

Organizational Furtherance of Local Development in The US

Furtherance of local economy development is important when it is crisis in modern world. Some organizational activity can help to achieve advanced goals for a local society. There are some examples of organization of local development activity in the United States which can be transfer to Poland.

Karolina Latowska

The Influence of Gminas and Local Enterprise on Innovative Character and Competitiveness of the Region

The article presents a short description of selected solutions which may support the development of local self-governments and enterprise and thus influence the regional development and innovation. Such activities include: environmental resources management as based on the Eco-Management and Audit Scheme (EMAS) in organizations within the gminas as well as on the Life Cycle Assessment of products (LCA). First of all, the presentation of chosen results of the survey conducted among entrepreneurs and local councils of Great Poland region was brought into focus.

Adam Lulek

**Innovations Against Different Development of Areas
in Zachodniopomorskie Voivodeship Based on Seaside Area Development Analysis**

Since 1945 western pomerania territories were in the hands of Poland and since 1999 there was zachodniopomorskie voivodeship made on those areas, which is very diversified in terms of territories development. Seaside areas where it is possible to see small well-developed resorts such as Międzyzdroje or Rewal, bigger cities like Świnoujście and Kołobrzeg or ordinary places which compared to other regions seem to be undeveloped, show such differences. Places undeveloped have a chance to make development progress through investments in innovations such as using new technologies, more effective promotion, using European Union funds, establishing conditions to create and develop companies. All of above could create new jobs, reduce unemployment, bring more money to self-governments and improve economical and social situation of certain area.

Andrzej Łuczyszyn

Public-Private Partnership as a Service Community of Public Nature

Modern economic development requires increased investment. This forces the need to pay ever-larger funds and does not exempt the public authority from the obligation to provide services. If past practice indicates the possibility of using such a formula in local government sector so much harder somewhat different situation exists with the government sector including in state budgetary units.

Anna Mempel-Śnieżyk

**The Influence of Supporting Institutions on the Net of Connections
and Innovativeness of Enterprises in Lower Silesia**

The aim of the article is to show the influence of supporting institutions on the net of connections and innovativeness of enterprises in Lower Silesia. The first part of this paper presents the main role of the institutions supporting sector of enterprises in present economy and how they help to create a business-friendly environment. The next part is an attempt to identify institutions functioning in region of Lower Silesia, actions taken to support business initiatives and the positive consequences of their activity for enterprises. They by supporting SME's sector can influence on their innovativeness.

Katarzyna Miszczak

**Impact of Transport System Upon the Processes of Regional Integration
in Lower Silesia – Prognostic Approach**

The main aim of the article is a prognostic presentation of impact of chosen elements of transport system upon the intensification of processes of regional integration in Lower Silesia.

There were presented positive and negative determinants of proposed ventures related to building and modernization of transport infrastructure in the Dolnośląskie voivodship. Additionally, the interaction between transport system and the level of territorial cohesion of the region was characterized in the article.

Marek Niewęglowski

The Influence of Agricultural Consultancy on Rural Areas Development of Eastern Mazovia

Actions taking in range of rural areas development belong to important field of Agricultural Advisory Centres activity. It results not only from the interest in this subject of competent state institutions in our country, but it is also treated preferentially in the union policy. Country inhabitants are also highly interested in advisory activity concerning the issue of Rural Areas Development Program. The subject matter of support for rural areas development is executed by: training, individual advisory, helping farmers with applications forms and mass advisory. These actions shows big interest in such forms of help and support on the one hand and adequate level, specialization and professional service of the agricultural advisory centres employees providing service for people from rural areas on the other hand.

Katarzyna Pawlewicz, Adam Pawlewicz

The Level of Spatial and Environmental Governance Rural Communities in Sustainable Development on the Example of Warmia and Mazury Voivodship

Sustainable development as the main goal of human activity makes the pursuit of economic growth that will not be inconsistent with the needs of environmental protection. This gives the possibility of rational and intelligent use of our available resources in order to preserve them for future generations. One of the elements of sustainable development is spatial and environmental governance. This paper presents the proposes a method of assessing the level of spatial and environmental governance as one of the elements of sustainable development through the territorial units. The analysis of synthetic variables on the example of rural districts of Warmia and Mazury was used. The analysis comprised 67 municipalities that are grouped into three classes based on 14 indicators assessing the level of spatial and environmental governance.

Zbigniew Piepiora

The Natural Disasters and Financing of the Counteraction of Their Results in Góra County

The article presents occurring the natural disasters and financing the prevention of their negative consequences in the area of the Góra county. The conducted examinations concern on spending the measures for the public safety, the fire and the health protection, and also the promises for the recovery. The findings indicate that there is the scarcity of the measures for removing the effects of the natural disasters in the area of the Góra county.

Adam Piwek

**The Media of Double Responsibility.
The Value of Local Press in Polish democratical Society**

The local media have much more influence on local societies as we probably think. Journalists very often controlled not only local administration but very often build and inform publicity about ethics and another standard of democratic living. Polish local press is very diversified. Very often circulation do not exceed 2.000 exemplars. We should remember that local authorities (very often journalists), who published in such newspaper, have much more influence on local societies that regional or national politics or lider of public opinion.

Aldona Podgórnjak-Krzykacz

Role of Network in Local Government Management Process

The article focuses on issue of the cooperation between local governments with stakeholders in frames of network. The starting point for disputation is the governance idea. Surveys results have been included to present mayors opinions about the network. Article's goal is to evaluate a role of network in local government management process.

Andrzej Raszkowski

Town Brand in the Context of Local Development

The hereby article discusses problems related to town brand in the context of local development. The introduction takes up an attempt of defining local development with particular emphasis on approach paying attention to mobilization and coordination of own resources and energy. Next, selected brand definitions are presented and the role of local community and self-government authorities activities and creativity in the process of local development are underlined. The elements of town brand hexagon are characterized in a complex way as the tool which may be helpful in strategic activities planning for the benefit of local development. Town brands ranking is also presented and based on research taking advantage of hexagon components. Finally, potential benefits for local development, resulting from strong town brand, divided into economic and social sphere are discussed.

Małgorzata Rogowska

**Creativity and Culture Sectors
as Factors Determining the Development of Modern City**

In modern conditions of development the quality of human capital in the city increasingly becoming the subject matter. In the context of contemporary development processes special attention should be put on the concept of creative city which influenced creating new industries. Creativity is nowadays one of the most important factors in modern city development in the so-called cultural industries. Such approach can be also wildly seen in European Union's documents where creative attitude and creative industries is crucial for better competitiveness of Europe.

Marek Wojciechowski

The Professional Service in Municipal Offices Provided for Its Clients

The subject matter of this article is specification and description of activities related to public services provided by municipal offices. The main aim is to outline trends, conditions and changes taking place in processes within the administration offices aimed at efficient and professional service. The right to good administration practices is guaranteed by the regulations of the European Union and constitutes standard of the public institutions functioning. Presented considerations outline the importance and scope of the problem.

Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska

The Analysis of the Demographic Changes in Poland

The aim of the article is to present selected aspects of demographic changes in Poland in 2002-2010 and in the future. Data source was Demographic Data Bank prepared by Central Census Bureau. The comparative analysis of population changes took into account differences between voivodships and division between town and village. The economic structure of population by age groups was taken in analysis. The age structure of population in Poland is a dynamic change. In Poland there will be a rapid process of society aging in the next few years. It should be taken into account in shaping different aspects of state policy.

Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska

The Development Level of the Mazowieckie Voivodship Rural-Urban Communes

The aim of the article is to determine the level of urban-rural communes development in Mazowieckie voivodship. The contact-related, formal and statistical criteria were applied to select a group of variables. In the next stage the synthetic index for urban-rural communes in Mazowieckie Voivodship was elaborated using the method of standardized sums. Data source for 2010 was a Local Data Bank prepared by Central Census Bureau. The comparative analysis took into account urban-rural communes belonging to Mazowieckie Voivodship subregions. There were used comparisons the relative level of urban-rural communes development to 2004 and to other types of communes.

It was noticed that there is a clear difference in the level of urban-rural communes development in the Mazowieckie Voivodeship between subregions. Taking into account the value of development index, ciechanowsko-płocki and ostrołęcko-siedlecki subregions are characterized by the least favorable structure. It was found that for 70% of urban-rural the Mazowieckie Voivodship communes reported increase the rate of development index compared to 2004.

Dorota Wyszowska

Efficiency of Using UE Funding as Regional Development Instrument

Since the accession of Poland to the European Union and providing our country with the possibility of benefiting from financial support within the framework of European regional policy,

local self-government entities have become the main recipients of the EU aid. Available resources have both many supporters, and opponents undermining their importance for the development of Polish self-government entities. Self-government obtained funds, especially in the last years, indicate their great significance in respect of conducted investment policy.

However, the basic question is: are the means used efficiently? Wouldn't it be more profitable (in terms of economic and social needs) to change their allocation into other projects? An answer to these questions is not possible as we do not have a method of measuring the efficiency of how EU funding is used, therefore, work towards preparing these methods is a challenge to Polish science.

Alicja Zakrzewska-Półtorak

**The UE Reformed Regional and Cohesion Policies
and Development of Polish Regions**

The paper discusses changes of EU regional policy and cohesion policy and their impact on regional development in Poland. Especially important are thesis of reformed cohesion policy and new regional policy (so called place-based policy) including stress on: territorial activities, exploiting endogenous potential of region and cooperation of diverse subjects on many levels of economy.