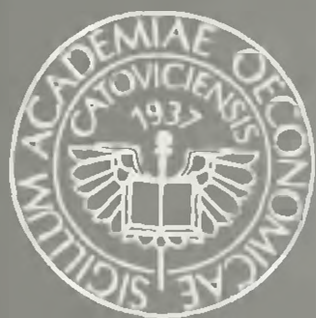


SEKONOMICZNE STUDIUM



AKADEMIA EKONOMICZNA
im. Karola Adamieckiego w Katowicach

POLSKIE SAMORZĄDY LOKALNE W OKRESIE TRANSFORMACJI – INSTYTUCJE I ICH PRZEOBRAŻENIA

Redaktor naukowy
Ewa Zeman-Miszewska

58

ZESZYTY NAUKOWE

**POLSKIE SAMORZĄDY LOKALNE
W OKRESIE TRANSFORMACJI
– INSTYTUCJE I ICH PRZEOBRAŻENIA**

ZESZYTY NAUKOWE
AKADEMII EKONOMICZNEJ IM. KAROLA ADAMIECKIEGO
„Studia Ekonomiczne”

**POLSKIE SAMORZĄDY LOKALNE
W OKRESIE TRANSFORMACJI
– INSTYTUCJE I ICH PRZEOBRAŻENIA**



Katowice 2010

Sygn. W 119331

Komitety Redakcyjny

**Krystyna Lisiecka (przewodnicząca), Anna Lebda-Wyborna (sekretarz),
Halina Henzel, Anna Kostur, Maria Michałowska, Grażyna Musiał,
Irena Pyka, Marian Sołtysik, Stanisław Stanek, Stanisław Swadźba,
Janusz Wywiał, Teresa Żabińska**

Redaktor naukowy

Ewa Zeman-Miszewska

Recenzent

Zbigniew Przybyła

Redaktor

Paweł Sarna



**© Copyright by Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej
w Katowicach 2010**

ISBN 978-83-7246-533-7

**Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej
im. Karola Adamieckiego w Katowicach**

**ul. 1 Maja 50, 40-287 Katowice, tel. 032 257-76-35, fax 032 257-76-43
www.ae.katowice.pl, e-mail: wydawnictwo@ae.katowice.pl**

0106-9/10

SPIS TREŚCI

WSTĘP	7
Maciej Miszewski: PRZEMIANY PORZĄDKU INSTYTUCJONAL- NEGO W OKRESIE TRANSFORMACJI SYSTEMOWEJ	11
SUMMARY	20
Ewa Zeman-Miszewska: PRZESŁANKI TRANSFORMACJI INSTYTUCJI LOKALNYCH	21
SUMMARY	30
Beata Rabsztyń: SAMORZĄD LOKALNY A OTOCZENIE – OBSZARY I FORMY AKTYWNOŚCI	31
SUMMARY	40
Małgorzata de Incs: WIĘZI MIĘDZY WŁADZĄ A ŚRODOWISKIEM BIZNESU	41
SUMMARY	52
Izabella Steinerowska-Streb: DZIAŁALNOŚĆ WŁADZ SAMORZĄDOWYCH A FUNKCJONOWANIE MAŁYCH I ŚREDNICH PRZEDSIĘBIORSTW W POLSCE	53
SUMMARY	59
Aleksandra Grabowska: ROLA SAMORZĄDU LOKALNEGO W KREOWANIU POLITYKI ROZWOJU TURYSTYCZNEGO (NA SZCZEBŁU LOKALNYM I REGIONALNYM)	61
SUMMARY	73
Marcin Marzec: WSPÓŁPRACA SAMORZĄDÓW LOKALNYCH ZE SZKOŁAMI WYŻSZYMI – PŁASZCZYZNY, OBSZARY ...	75
SUMMARY	82
Monika Krakowiak-Drzewiecka: SAMORZĄDY GMINNE JAKO AKTYWNE PODMIOTY KOMUNIKACJI W GMINACH	83
SUMMARY	96
Agnieszka Kristof: WYKORZYSTANIE INTERNETU W DZIAŁAL- NOŚCI SAMORZĄDÓW LOKALNYCH	97
SUMMARY	109

Alicja Billewicz: WYKORZYSTANIE INTERNETU W ŚWIADCZENIU USŁUG PUBLICZNYCH PRZEZ ADMINISTRACJĘ SAMO- RZĄDOWĄ	111
SUMMARY	120
Agata Jakubowska: PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE JAKO PRZYKŁAD WSPÓŁPRACY SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO Z PRYWATNYMI INWESTORAMI	121
SUMMARY	132
Magdalena Dzierżyc: ROLA SAMORZĄDÓW TERYTORIALNYCH W KSZTAŁTOWANIU LOKALNEGO RYNKU PRACY	133
SUMMARY	144
Katarzyna Włodarczyk-Śpiewak: OCHRONA KONSUMENTA JAKO JEDNO Z ZADAŃ SAMORZĄDU LOKALNEGO	145
SUMMARY	158

WSTĘP

Współcześnie podstawową jednostką podziału terytorialnego państwa, a zarazem powstałą na mocy prawa wspólnotą terytorialną, jest gmina. Dokonując się w Polsce przemiany ustrojowe nadały jej status podmiotu samodzielnego, mającego odpowiednie kompetencje decyzyjne i wykonawcze, niezależność finansową i prawo do realizowania interesów wspólnoty. Wdrażane nowe instytucje odmienne od rozwiązań ustrojowych poprzedniego systemu oznaczały przeniesienie na szczebel gminy zasad gospodarowania zgodnych z logiką gospodarki rynkowej oraz demokratyzację życia społecznego i gospodarczego wyrażającą się w istotnych zmianach roli organów samorządowych w gminie oraz w strukturach organizacji państwa.

Przebieg procesów zmian jest zależny od wielu czynników o charakterze materialnym i pozamaterialnym. Do czynników o charakterze materialnym należą przede wszystkim możliwości pozyskiwania środków rozwojowych oraz w znacznej mierze odziedziczony po poprzednim systemie stan i charakter posiadanych środków rzeczowych. Względna zasobność gmin pozwala złagodzić negatywne skutki zachodzących przemian, co łagodzi opór członków społeczności wobec nich. Równocześnie ograniczona presja na zmiany związana z dobrymi wyjściowymi warunkami bytu i działalności gospodarczej może stanowić hamulec inicjatywy i przedsiębiorczości społeczności lokalnej. Brak środków finansowych i rzeczowych może natomiast przyczynić się do inercji, ale też – paradoksalnie – może stać się przesłanką wzrostu pomysłowości i przedsiębiorczości społeczności lokalnych. Szczególna rola w przebiegu przemian przypada nieformalnym i formalnym instytucjom, których charakter może sprzyjać zmianom lub je hamować. Niewątpliwie duże znaczenie ma zgodność instytucji formalnych z powstałymi w wyniku długotrwałej ewolucji instytucjami nieformalnymi. Przeobrażenia instytucji zarówno formalnych, jak i nieformalnych w pewnym (ograniczonym wprawdzie) zakresie zależą jednak od wiedzy i inicjatywy członków społeczności. Świadomość tego może się stać przesłanką aktywnego uczestniczenia wspólnoty w akceptowanych przez nie przemianach tworzących nowy ład instytucjonalny.

Wspomnianym specyficznym dla Polski zmianom ustrojowym towarzyszyły i towarzyszą zjawiska występujące powszechnie we współczesnym świecie, które wywierają istotny wpływ nie tylko na gospodarkę Polski, ale i samo-

rządów terytorialnych, a także na zachowania mniejszych i większych grup społecznych. Do zjawisk tych należy zaliczyć, mające istotne wszechstronne implikacje społeczne i gospodarcze, globalizację, wszelkie towarzyszące jej procesy i ich skutki, a także niesłychane przyspieszenie przemian technologicznych, zwłaszcza związanych z technikami porozumiewania się.

W niniejszym numerze „Studiów Ekonomicznych” przedstawiono wybrane aspekty transformacji zachodzącej na szczeblu gminy, wśród których za najistotniejsze uznano te, które dotyczą dostosowań gminy do warunków gospodarki rynkowej oraz demokratyzacji relacji pomiędzy organami przedstawicielskimi i wykonawczymi samorządów lokalnych a pozostałymi podmiotami gminnymi. One też stały się podstawą trzynastu związanych tematycznie artykułów dotyczących udziału gminy w procesach transformacji, spośród których można wyodrębnić trzy części poświęcone uwarunkowaniom i przesłankom zmian, ewolucji relacji podmiotów gminnych oraz instytucjonalizacji form realizacji kompetencji gminy.

Pierwsza dotyczy głównych uwarunkowań i procesów zmian instytucjonalnych i organizacyjnych mających na celu stworzenie gospodarki rynkowej oraz wdrożenie demokratycznych zasad funkcjonowania społeczeństwa. Obejmuje ona dwa artykuły: autorstwa M. Miszewskiego zawierający rozważania dotyczące podstawowych założeń przemian ustrojowych jako głównego uwarunkowania zmian oraz E. Zeman-Miszewskiej dotyczący przesłanek i przejawów transformacji instytucji na szczeblu gminy.

W drugiej części zeszytu, w której zawiera się najlichniesza część artykułów, zaprezentowano znaczenie i formy współdziałania samorządu gminnego z pozostałymi podmiotami lokalnymi w nowych warunkach zapoczątkowanych transformacją ustrojową Polski. Przyjęto, że zmiany ustrojowe i towarzyszące im: rozwój demokracji, decentralizacji odpowiedzialności, kompetencji oraz przekazanie dyspozycji środkami materialnymi sprzyjają nowym relacjom podmiotów gminnych. Obserwowane próby nowatorskich rozwiązań organizacyjnych i budowy profesjonalnej administracji publicznej wymagają coraz częściej współpracy z innymi partnerami. Problemy te zostały podjęte m.in. przez A. Rabsztyń, która zaprezentowała podstawowe obszary i formy aktywności jednostek samorządowych związanych ze współpracą z innymi podmiotami gminnymi.

Za niezwykle istotny czynnik zmian uznano powstające relacje między organami gminy i jej pozostałymi interesariuszami. Relacje te coraz częściej oparte są na współpracy, a nie stosunku podporządkowania. Problemów tych dotyczą rozważania zawarte w opracowaniach M. de Inez, I. Steinerowskiej-Streb, A. Grabowskiej i M. Marca. W opracowaniach tych pojawiają się rów-

niez wątki dotyczące biernych postaw podmiotów gminnych. Postawy te wywodzą się z poprzedniego porządku instytucjonalnego, a dotyczą roszczeń co do jednostronnej aktywności ze strony organów samorządowych w kształtowaniu wzajemnych relacji i realizacji „dobra wspólnego”.

Kontynuacją rozważań dotyczących nowych uwarunkowań współpracy są trzy artykuły autorstwa M. Krakowiak, A. Kristof i A. Billewicz poświęcone komunikacji i komunikowaniu się między współpracującymi podmiotami gminnymi. W pierwszym z nich zaprezentowano wnioski dotyczące roli samorządu gminnego w procesach komunikacyjnych, w dwóch kolejnych ukazano możliwości i aktualny stan wykorzystania Internetu dla tworzenia i umacniania więzi komunikacyjnych pomiędzy organami samorządu lokalnego i innymi podmiotami gminnymi oraz profesjonalizacji usług administracyjnych na rzecz mieszkańców i innych podmiotów.

Trzecia część „Studiów Ekonomicznych” dotyczy formalizacji zasad współpracy i regulacji partnerstwa publiczno-prywatnego (A. Jakubowska), regulacji rynku pracy i możliwości aktywnego w niej uczestnictwa samorządów lokalnych (M. Dzierżyc) oraz form realizacji zasady bezpieczeństwa publicznego realizowanej w ramach kompetencji samorządu przez rzecznika konsumentów (K. Włodarczyk-Śpiewak).

Na podstawie wyników przeprowadzonych analiz i obserwacji można przyjąć, że efektywność dostosowań gmin do zmieniających się warunków zewnętrznych oraz wewnętrznych jest związana z działalnością organów przedstawicielskich samorządów lokalnych, lokalnych przedsiębiorstw, a także całego w pewien sposób ustrukturalizowanego układu lokalnego determinującego jakość współpracy wielu partnerów pozostających w różnych relacjach wzajemnych. Efekty działalności wyrażają się wysokim poziomem lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego, są w coraz mniejszym stopniu zależne od warunków naturalnych, w coraz większym zaś od przedsiębiorczości indywidualnej i całej wspólnoty, od wiedzy, kwalifikacji, umiejętności porozumiewania się, zdolności do ponoszenia ryzyka i umiejętności współpracy i konkurencyjności. Aktywność partnerów zdolnych do współuczestniczenia w decyzjach oraz działaniach dotyczących gminy, umiejętność artykułowania przez nich ich preferencji i aspiracji, umiejętność współpracy w realizacji wspólnych celów są przesłanką powodzenia założeń rozwojowych wspólnoty. Równocześnie leżą one u podstaw urzeczywistniania przez jednostki samorządu terytorialnego założeń społeczeństwa obywatelskiego.

Ewa Zeman-Miszewska

Maciej Miszewski

PRZEMIANY PORZĄDKU INSTYTUCJONALNEGO W OKRESIE TRANSFORMACJI SYSTEMOWEJ

Wśród czynników instytucjonalnych wywierających wpływ na kształt i dynamikę transformacji rozróżnić należy instytucje sfery gospodarki oraz pozagospodarcze instytucje społecznego porządku instytucjonalnego¹. W tej drugiej grupie wskazuje się zazwyczaj na instytucje rodziny i pokrewieństwa, których działanie determinuje w znacznym stopniu zasoby pojawiającego się w gospodarce kapitału społecznego, jak również warunkuje demograficzny rozwój społeczeństwa. Kolejną grupę mieszczących się tu instytucji tworzą instytucje sfery edukacji, kreujące przede wszystkim kapitał ludzki na potrzeby gospodarki, ale także wywierające istotny wpływ na postawy, zachowania i aspiracje członków społeczeństwa. Należy zauważyć, że instytucje sfery edukacji dostarczają młodym ludziom pierwszej sposobności do kontaktu z instytucjami formalnymi *sensu stricto* i poprzez to kształtują w dużej mierze późniejsze relacje pomiędzy wchodzącymi w dorosłe życie obywatelami a licznymi instytucjami determinującymi życie społeczne.

Kolejną grupę stanowią instytucje sfery polityki. Umożliwiają one formułowanie i ustalanie celów zbiorowych i określają warunki kontrolowania procesu realizacji tych celów. Jakość działania tych instytucji w krajach transformacji, będących zarazem krajami młodej, bardzo niedoskonałej demokracji istotnie wpływa na postawy wobec sfery polityki w ogólności (bierność, dystans lub zaangażowanie w życie polityczne) oraz determinuje możliwości rozwoju kapitału społecznego. Wiarygodność osobistości politycznych jest bowiem czynnikiem kształtującym bądź rujnującym klimat zaufania, którego obecność przenosi się następnie na relacje pomiędzy podmiotami uczestniczącymi w grze gospodarczej.

¹ Por. S.N. Eisenstadt: *Social Institutions: The Concept* W: *International Encyclopedia of Social Sciences*, Red. D.L. Sills MacMillan, New York 1968, s. 409-421

Bardzo ważną grupą instytucji (w większości – instytucji nieformalnych) są instytucje kulturowe utrwalające wcześniejsze nawyki ludzi, ich postawy i wzorce zachowań bądź też sprzyjające ich ewolucji czy też modyfikacji. Do grupy instytucji nieformalnych zaliczają się też w większości instytucje sfery stratyfikacji. Określają one reguły różnicowania pozycji społecznej, zamożności oraz możliwości przemieszczania się osób pomiędzy warstwami społecznymi.

Przyporządkowanie instytucji do jednej z wymienionych tu grup nie wyklucza włączenia ich do innej. Przykładowo, szkoły niepubliczne (zwłaszcza średnie) niezależnie od swoich funkcji jako instytucji sfery edukacji pełnią w warunkach transformacji rolę czynnika pogłębiającego stratyfikację społeczną.

Odrębną grupę stanowią instytucje systemu prawnego oraz mechanizmy zapewniające wysoką jakość i skuteczność tego systemu. Grupa ta wiąże się bezpośrednio ze sferą gospodarowania, ale zarazem pełni funkcje autonomiczne, tworząc zręby porządku instytucjonalnego w węższym znaczeniu tego słowa.

Jakość owego porządku zależy z kolei od jakości samych instytucji formalnych, w tym – przede wszystkim – od jakości norm prawnych, a ponadto od wielu instytucji nieformalnych. Znaczna część tych ostatnich nie zmienia się bezpośrednio pod wpływem zmiany uwarunkowań ustrojowych. Zaliczyć można tu nieformalne normy grupowe (środowiskowe lub zawodowe) oraz odpowiadające im zwyczajowe sankcje. Na jakość porządku instytucjonalnego ma wpływ nie tylko stopień internalizacji tych norm (zazwyczaj tym wyższy, im starsza jest tradycja danego środowiska i wyższy stopień wyodrębnienia go spośród innych grup społecznych), ale przede wszystkim jakość owych norm. Kryteria oceny tej jakości mogą być dwojakie. Normy nieformalne można oceniać ze względu na zgodność z powszechnie przyjętymi normami etycznymi, ale też ze względu na ich zgodność z regułami gospodarki rynkowej. Zauważmy, że wedle tych dwu kryteriów przykładowa norma środowiskowa zabraniająca farmaceutom zakładania nowych aptek w bezpośrednim sąsiedztwie już istniejących, może być oceniona pozytywnie jako przejaw poświęcenia interesu jednostki w imię solidarności środowiskowej, lub wręcz przeciwnie – negatywnie jako przejaw tłumienia konkurencji, co w tym kontekście oznacza podwyższenie kosztów nabywania leków przez pacjentów. Przykład ten nasuwa myśl, że dla jakości porządku instytucjonalnego istotna jest też jakość wyznaczanych i przestrzeganych norm etyczno-moralnych.

Wskazane typy instytucji rzutują na jakość porządku instytucjonalnego w każdych warunkach gospodarczych i politycznych. Istnieje jednak grupa uwarunkowań instytucjonalnych specyficznych dla okresu, w którym dokonuje

się transformacja systemowa, a w szczególności gdy zmieniają się i krystalizują na nowo relacje pomiędzy obywatelem a państwem, a także kiedy powstają nowe instytucje składające się na aparat władzy. Oddziaływanie organów władzy na porządek instytucjonalny może być dwojakie. Walory organizacyjne, mechanizmy artykułowania celów, szybkość reagowania na sygnały otoczenia, orientacja na działania w dłuższym horyzoncie czasowym stanowią obiektywne uwarunkowania pożądanej jakości tego porządku. Jednakże kluczowe znaczenia ma tu uwarunkowanie subiektywne, jakim jest odbiór instytucji władzy i ich działań przez obywateli. Jak zauważa C. Offe, jeżeli niezależnie od ich obiektywnej jakości i charakteru instytucje władzy będą postrzegane przez ludzi jako wrogie, to będzie to determinowało zachowania społeczne, a przede wszystkim – ograniczało możliwość wykorzystywania przez obywateli znacznej części uprawnień zapewnionych im przez ustrój demokratyczny².

Należałoby tu rozważyć społeczną recepcję trzech różnych relacji. Po pierwsze, różnie mogą być odbierane przez obywateli relacje między instytucjami państwa a obywatelami, a zwłaszcza powstającymi oddolnie ich grupami reprezentującymi określone wspólne interesy. Tradycja odziedziczona po poprzednim systemie zakładała daleko idące podporządkowanie obywateli, a z drugiej strony – nicufność wobec inicjatyw oddolnych, nawet jeśli byłyby zbieżne z zamierzeniami danych organów władzy. To, czy tradycja taka jest przełamywana, zależy od indywidualnych postaw urzędników tworzących aparat władzy, którzy – nawet jeśli sami nie mają doświadczeń z pracy w warunkach minionego ustroju – skłonni są mimowolnie naśladować wzorce zachowań, które wcześniej obserwowali. Tam, gdzie podległość aparatu urzędniczego instancjom zwierzchnim jest duża, i gdzie politycy jednocześnie zdecydowanie dążą do zmiany relacji „państwo – obywatel”, nawyki biurokratycznego sobiepaństwa słabną. Gorzej jest tam, gdzie organy mające bezpośrednią styczność z obywatelem zachowują możliwości podejmowania arbitralnych decyzji. Przykładem takiego organu jest instytucja sądów powszechnych. Tu – paradoksalnie – utrwalanie niedobrych postaw może mieć miejsce przy zachowaniu zasad demokracji, do których zalicza się jednak zasada suwerenności władzy sądowniczej.

Odrębny, bardzo ważki z punktu widzenia postępów transformacji systemowej przypadek stanowią relacje pomiędzy obywatelami a organami samorządu terytorialnego. Nieporównanie częściej dochodzi tu do bezpośrednich kontaktów pomiędzy obywatelem a organem władzy. Zarazem mniejszy wpływ na recepcję tych organów wywierają czynniki polityczne. Nawet w wielkich

² Por. C. Offe: *Designing Institutions in East European Transitions*. W: *The Theory of Institutional Design* Cambridge University Press, Cambridge 1998, s. 199-226.

miastach, gdzie w radzie miejskiej i w urzędzie miasta zasiadają przedstawiciele konkretnych partii politycznych, obywatel traktuje urzędnika jako przedstawiciela abstrakcyjnie pojmowanego „miasta”, a nie PO, SLD czy PiS. Z punktu widzenia jakości porządku instytucjonalnego jest to źródło tak szans, jak i zagrożeń. Szanse wynikają z możliwości rozwijania (zwłaszcza w skali gminy) poczucia przynależności do wspólnoty lokalnej. Sposób zachowania urzędników, czysty i zrozumiały co do intencji układ norm lokalnych, mogą sprzyjać akceptacji władzy. Z drugiej jednak strony nawet dość błahе przyczyny mogą spowodować generalne odrzucenie instytucji samorządowych i uznanie ich za opresyjne. W skali gminy przeciętny obywatel trwa w mniemaniu, że dysponuje wiedzą pozwalającą na rzetelny osąd postępowania urzędu. To samo nie zachodzi już w skali ogólnokrajowej, gdzie obywatel zawiera raczej przy formułowaniu ocen opiniom ekspertów i nastawieniu wybranych przez siebie mediów.

Wobec instytucji państwa trudniej o utożsamienie się – nawet hiperpatriotyczne postawy nie wiążą się z automatyczną akceptacją instytucji państwa, przeciwnie, mogą pojawiać się poglądy, wedle których system władzy jest dla kraju (narodu, państwa pojmowanego abstrakcyjnie) nie dość dobry w porównaniu do wyobrażeń na temat jego pożądanego kształtu i sposobu działania. Jednakże ewentualne odrzucenie tych instytucji też nigdy nie jest pełne. Pojawiają się raczej tłumaczenia obciążające winą za słabości aparatu władzy rządzące aktualnie ugrupowanie lub nawet konkretnych polityków. Teatr polityczny rozgrywa się dla obywateli głównie na ekranach telewizorów, a jego konsekwencje dotyczą go tylko incydentalnie. Stąd należałoby bardziej się skupić na jakości instytucji najniższych szczebli. Tu tworzyć się mogą bowiem instytucje nieformalne, które stabilizują całość ładu instytucjonalnego i ułatwiają poprawę jego jakości.

Ocena niedostatków ładu instytucjonalnego powinna uwzględniać trojaki charakter ich przyczyn. Mogą one wynikać z braku lub niedorozwoju określonych instytucji. Taki stan może być konsekwencją prymitywizmu pojawiających się ruchów społecznych, pociągającego za sobą swoisty „brak popytu” na pewne instytucje, silnego oddziaływania nawyków wyniesionych z poprzednich warunków ustrojowych (argumenty typu „zawsze tak było”) oraz rozmyślnego zaniechania ze strony elit politycznych, które w imię swojego interesu grupowego wolą odkładać na później niezbędne, ale kolidujące z ich interesami zmiany. Jeśli podjęcie kroków zmieniających funkcjonujący system instytucji zależy od przemian pozainstytucjonalnych, to pojawia się kwestia tzw. racjonalności politycznej. Wprowadzenie zmian jest tak rozumianą racjonalnością zgodne tylko wtedy, gdy ich pozytywne efekty dadzą się skonsumować poli-

tycznie, tzn. będą na tyle skoncentrowane, aby można je było korzystnie zaprezentować w mediach i jeśli okres oczekiwania na te efekty nie będzie dłuższy niż kadencja wybiorczych władz.

Inną przyczyną słabości nowego porządku instytucjonalnego jest brak doświadczeń, które dałyby się wykorzystać w kreowaniu instytucji i wynikające stąd błędy w samym ich powoływaniu, szczegółowych rozwiązaniach oraz sekwencji podejmowanych w tym zakresie działań. Nadal po dwudziestu niemal latach transformacji aktualna jest uwaga K. Porwita na temat nieuniknioności popełniania błędów tego typu. „Nie ma żadnych możliwości pokonywania trudności w realizacji transformacji ustrojowej inaczej, jak w układzie mieszanym, tzn. łączącym ramowe przemiany instytucjonalne wprowadzane «od góry» i jednocześnie masowe procesy adaptacji i innowacji instytucjonalnych w sprawach szczegółowych i lokalnych, które wypełniają «od dołu» konkretnymi zróżnicowanymi rozwiązaniami jednolite ramy instytucjonalne. Powodzenie całości operacji zależy w decydującym stopniu od jakości procesów oddolnych, w których musi być wiele profesjonalnej wiedzy i autentycznego zaangażowania w poszukiwanie ulepszeń dotychczasowej praktyki na poszczególnych odcinkach reformowanej dziedziny. Powyższe warunki spełniane są stosunkowo rzadko, a przypadki powodzenia w niektórych ogniwach reformowanych dziedzin są zapewne wynikiem szczególnych wyborów ludzi, którzy działają w tych ogniwach i którzy potrafili skutecznie wykazywać innowacyjność i giętkość w poszukiwaniu lepszych rozwiązań”³.

Ułomności porządku instytucjonalnego mogą się też przejawiać w nieskuteczności działania instytucji tworzących ten porządek. Mamy tu do czynienia ze zjawiskami w dużym stopniu niewynikającymi z niczyjej złej woli, związanymi z samą istotą ustroju demokratycznego, a szczególnie jaskrawo uwidaczniającymi się w młodych demokracjach przechodzących proces transformacji. Pierwotną przyczyną nieskuteczności instytucji w systemie demokratycznym jest przeciążenie żądaniami, a zwłaszcza oczekiwaniami obywateli. Wobec ograniczonej możliwości zaspokajania tych oczekiwań wyborcy utwierdzają się w przekonaniu o wadliwości porządku instytucjonalnego, domagając się jego zasadniczych, choć niekoniecznie zasadnych zmian. Presja ta powoduje, że partie polityczne skłonne stają się do mnożenia obietnic, których spełnienie nie jest możliwe, albo – co gorsza – przynosi uboczne lub długookresowe skutki różniące się z oczekiwaniami wyborców. Z podobnych przyczyn politycy skłonni są rysować przesadnie optymistyczne prognozy przyszłych stanów gospodarki, które – skonfrontowane po pewnym czasie z rzeczywistością – stają

³ K. Porwit: *Przesłanki rewolucji systemowej w Polsce*. W: *Współczesne przemiany systemowe w Polsce*. Red. K. Porwit. INE PAN, Warszawa 2001, s. 183-184.

się przyczyną frustracji społeczeństwa. W konsekwencji pogłębia się poczucie alienacji aparatu władzy, co dla pokoleń aktywnych jeszcze przed momentem przełomu politycznego może być potwierdzeniem ugruntowanej tezy o zasadniczej odmienności celów władzy i tzw. szarego człowieka oraz o niemożności przekładania swoich indywidualnych interesów na dające się realizować różnej rangi cele grupowe. Brak merytorycznej debaty prowadzonej przez elity polityczne z obywatelami powoduje rozciągnięcie takich ocen na całą klasę polityczną. Skutkiem tych zjawisk jest postępujący brak zainteresowania życiem politycznym jako sferą, w której z jednej strony „przeciętny człowiek nie może nic zdziałać”, a z drugiej strony – nasilająca się negatywna selekcja wśród klasy politycznej, gdzie głównym kryterium decydującym o przetrwaniu w kręgach władzy stają się socjotechniczne zdolności manipulowania opinią publiczną. Nie trzeba dodawać, że wskazane niedostatki ładu instytucjonalnego obniżają też jakość prowadzenia polityki (w tym polityki gospodarczej, a więc także – polityki transformacji). Ważniejszą jeszcze ich konsekwencją jest zablokowanie naturalnych dla ustroju demokratycznego dążeń do tworzenia się społeczeństwa obywatelskiego.

Elementami porządku instytucjonalnego są też instytucje nieformalne. Jako utrwalone stereotypy, odruchy, nawyki czy postawy stanowią one składnik ładu wzmacniający instytucje formalne, jeśli pozostają z nimi w zbieżności, lub też blokujące te instytucje, a w skrajnym przypadku całkowicie je unicestwiają. Przykładem takiej swoistej anihilacji instytucji może być przypadek własności państwowej w ustroju realnego socjalizmu. Wedle formalnej wykładni własność ta miała charakter ogólnospołeczny. Niezgodność tej instytucji formalnej z instytucjami nieformalnym, nakazującym utożsamiać własność z jakimś osobowym właścicielem i słabo wyczulonymi na różnice pomiędzy własnością gospodarstw domowych a własnością przedsiębiorstw, doprowadziła do faktycznego zaniku własności ogólnospołecznej i przeistoczenia się jej we własność niczyją, eksploatowaną przez te jednostki i grupy, których siła na to pozwalała. Należy podkreślić, że w procesie tym aktywnie uczestniczyły, każda wedle swoich możliwości, zarówno grupy związane z aparatem władzy, jak i zantagonizowane wobec tej władzy szerokie kręgi społeczeństwa.

Przełom ustrojowy zmienił tę sytuację. Jednak relacje między instytucjami nieformalnym a formalnymi nie uprościły się, a raczej skomplikowały. Z racji swojego inercyjnego charakteru przetrwały postawy (a więc – instytucje nieformalne) wywodzące się jeszcze z kultury wiejskiej okresu międzywojennego, szeroka gama instytucji nieformalnych ukształtowanych w okresie tzw. realnego socjalizmu i wreszcie – zaczęły powstawać nowe instytucje związane z rozwojem współczesnej gospodarki rynkowej. Wobec rozległych zmian

w sferze instytucji formalnych niezgodności między różnymi typami instytucji reprezentującymi zróżnicowany stopień formalizacji, jak też zróżnicowany charakter zdeterminowany okolicznościami ich powstawania, nie tyle pogłębiły się, co poszerzyły, dając w rezultacie chaos instytucjonalny osłabiający wszystkie odmiany instytucji.

Trzeba zwrócić uwagę, że przełom polityczny nie sprzyja od razu ugruntowywaniu się nowych instytucji nieformalnych. Pojawiają się nowe postawy i zachowania, ale w warunkach niespójnego i chaotycznego otoczenia ich przystawanie się w instytucje jest utrudnione, a przynajmniej znacznie spowolnione. Dlatego też, opisując tworzący się w trakcie transformacji porządek instytucjonalny, będący z jednej strony obszarem najbardziej istotnych przemian, a z drugiej – domeną mnożących się dysfunkcji i niespójności trzeba wspomnieć w równej mierze o nowych instytucjach (formalnych i nieformalnych), o przemianach, stanowiących teren, gdzie będą rodziły się i kształtowały przyszłe instytucje dojrzewającej gospodarki rynkowej⁴.

Wachlarz dających się zaobserwować tych przemian w warunkach transformacji systemowej jest dość szeroki. Ograniczymy się do wskazania trzech ich nurtów, które współcześnie wydają się najbardziej istotne. Pierwszy z nich wynika ze wspomnianych już niespójności pomiędzy utrwalonymi w poprzednim ustroju nawykami i wzorcami zachowań a otwarciem się pola dla swobodnej aktywności publicznej w warunkach liberalnej demokracji. Dominującym jego objawem jest lęk przed podejmowaniem decyzji na własny rachunek i zmęczenie wywołane permanentnym, związanym z tym lękiem stresem. Istotną komponentą opisywanego zjawiska jest niska samoocena, powszechna w bardzo liczebnych grupach społecznych, po części zresztą – zwłaszcza jeśli chodzi o starszą generację – uzasadniona niskimi kwalifikacjami zawodowymi i brakiem umiejętności odnalezienia się w nowej, odmiennej rzeczywistości społecznej. Konsekwencją tego jest tęsknota za iluzją państwa opiekuńczego, potrzeba schronienia się w cieniu autorytetu przywódcy politycznego, który redukując zakres wolności, odebrałby także obywatelom część odpowiedzialności za własny los. Na takich tęsknotach próbuje budować swój elektorat autorytarna prawica.

Innym rodzajem reakcji wynikających z tego samego podłoża jest izolowanie się od życia społecznego, odmowa wobec prób wciągnięcia w proces tworzenia społeczeństwa obywatelskiego, a także postawy roszczeniowe, oparte na przyjętym milcząco założeniu, że władza jest zawsze przeciwnikiem, a nie – partnerem. Zjawiska te pojawiają się zwłaszcza w tych regionach i miastach,

⁴ Por. K. Porwit: Poszukiwanie teorii przemian systemowych w świetle wyzwań współczesności. W: Współczesne przemiany..., op. cit. s. 135



gdzie przebieg transformacji gospodarczej wiąże się z relatywnie najwyższymi kosztami społecznymi. W takich warunkach nieporównanie ciężiej jest odbudowywać poczucie wspólnoty lokalnej, zwłaszcza że pochodną opisanych postaw jest programowa nieufność wobec wszelkich ugrupowań politycznych. Trzeba jednak dodać, że zjawisko to nie musi być trwałe. Tam, gdzie władze lokalne (np. charyzmatyczny prezydent miasta) zdołają przekonać do siebie nieufne i niezadowolone masy mieszkańców, następuje powszechne zawierzenie władzy lokalnej, nierzadko równie nieuzasadnione jak poprzednia nieufność. Dowodzą tego między innymi ostatnie wybory komunalne, w których sukces odnieśli liczni ponadpartyjni prezydenci wybrani na drugą już kadencję. Mimo pewnej irracjonalności zachowań członków społeczności lokalnych sytuacja taka ułatwia budowę porządku instytucjonalnego na podstawie pozyskanego w ten sposób kapitału społecznego.

Drugi nurt omawianych przemian wiąże się ze wzrastającą rolą opinii publicznej w kształtowaniu zachowań organów państwa. Demokratyzacja systemu politycznego powoduje, że ich poczynania są w coraz większym stopniu determinowane sygnałami pochodzącymi od społeczeństwa. Sygnały te docierają do adresatów głównie za pośrednictwem mediów, które w pewnym stopniu deformują przekaz nawet wtedy, gdy związane są z ugrupowaniem rządzących. Główny motyw działania środków masowego przekazu w uproszczeniu daje się zredukować do zapewniania sobie długoterminowo sprzedaży własnych usług informacyjno-komentatorskich i towarzyszących tej sprzedaży wpływów z reklam. Realizacja tego celu polega na połączeniu pewnego, wymuszonego przez konkurencję w tym sektorze, stopnia rzetelności informacyjnej z dążeniem do skupiania na sobie uwagi konsumenta (widza, słuchacza, czytelnika) poprzez nadawanie podawanym treściom cech wyjątkowości, a więc – poprzez deformowanie istoty przekazywanej informacji. Zjawisko to, znane również w dojrzałych gospodarkach zachodnich, w krajach transformacji nabiera bardziej drastycznych form w związku z ciągłym rozszerzaniem się rynku medialnego, który gdzie indziej jest już ustabilizowany. Oznacza to znacznie silniejszą „tabloidyzację” informacji, którą politycy zmuszeni są traktować jako głos opinii publicznej.

W tych warunkach dochodzi do teatralizacji życia politycznego na szczeblu instytucji państwa. Coraz większa część działań politycznych dokonywana jest już nawet nie pod kątem populistycznych oczekiwań wyborców, co pod kątem ich medialnego odbioru. Pojawia się też coraz większa różnica w nasileniu opisywanych zjawisk pomiędzy szczeblem państwa a szczeblem lokalnym. W gminach wiejskich, a w znacznym stopniu także w miastach, presja mediów nie jest już tak skuteczna. Jest to źródłem szans na wzmacnianie

porządku instytucjonalnego w tym wymiarze, pod warunkiem wszakże, że władze lokalne dbać będą o dostateczną drożność bezpośrednich kanałów komunikacyjnych pomiędzy nimi a daną społecznością. Względna niezależność od mediów stanowi szansę oddolnego kształtowania porządku społecznego opartego na zbieżności interesów wybieranych władz i wybierających je wspólnot.

Ze wskazaną szansą koresponduje trzeci nurt przemian, którym jest powszechne upowszechnianie się skłonności do samoorganizowania się ludzi. Uwarunkowania tej tendencji są co najmniej dwojakie. Po pierwsze, w aktywnym życiu społecznym uczestniczy coraz większy odsetek osób słabiej obciążonych, z racji młodszego wieku, nawykiem bierności. Ich obecność owocuje powstawaniem inicjatyw oddolnych, grup organizujących się dla realizacji konkretnych zadań, a niekiedy – tworzeniem przedsiębiorstw non profit. Sprzyja temu coraz większa dostępność Internetu, będącego z założenia niekomercyjnym środkiem komunikacji i obniżającym koszty organizacji wszelakich przedsięwzięć oddolnych. Tu rozpoczyna się gromadzenie kapitału zaufania. Aprobata społeczną uzyskać jest też łatwiej, jeśli dane przedsięwzięcie nie ma (lub tylko nie eksponuje) swojego biznesowego charakteru.

Nie bez znaczenia jest także to, że wiele ułomności istniejącego porządku instytucjonalnego wymusza samoorganizację w skali lokalnej dla obrony zagrożonych interesów. Tam, gdzie instytucje państwa zawodzą, ludzie muszą – z konieczności – radzić sobie sami. Jest kwestią czasu, aby bardziej aktywne ośrodki samorządu lokalnego zaczęły wciągać w swoją orbitę tego typu inicjatywy. Spektrum zadań, jakie mogą być realizowane w ramach takiej współpracy, jest rozległe: od kwestii bezpieczeństwa publicznego, poprzez oświatę, tworzenie infrastruktury rekreacyjnej, aż po kreowanie nowych czy przywracanie świadczonych niegdyś usług (np. dostarczanie gazet, mleka, itp. produktów do domu). Obecnie trudno powiedzieć, czy dotychczasowy trend samoorganizacji nie osłabnie, stanowi on jednak główną szansę, aby tworzony porządek instytucjonalny mógł stać się w przyszłości podstawą szeroko rozumianego społeczeństwa obywatelskiego.

We wcześniej publikowanych rozważaniach podkreślałem rozróżnienie pomiędzy instytucjonalnymi i pozainstytucjonalnymi elementami zmian systemowych wedle kryterium sposobu kreacji, a więc świadomej kreacji ładu instytucjonalnego i spontanicznej ewolucji czynników pozainstytucjonalnych⁵. Skłonny byłbym obecnie złagodzić to stanowisko. W istocie tworzyć świadomie można jedynie część instytucji formalnych. Cała reszta porządku instytucjonalnego powstaje wskutek modyfikowania istniejących instytucji

⁵ Por. M. Bałtowski, M. Miszewski: *Transformacja gospodarcza w Polsce*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 40.

formalnych, utrwalania się nowych instytucji nieformalnych, a wreszcie – ograniczonego powstawania nowych (głównie nieformalnych, ale w odleglejszej przyszłości – także formalnych) składników ładu instytucjonalnego na skutek rozwoju i wzajemnego oddziaływania na siebie różnych nurtów przemian poza-instytucjonalnych. Zarówno przebieg, jak i dalsze implikacje opisanych tu procesów powinny i z pewnością staną się przedmiotem bardziej szczegółowych badań i dociekań.

CHANGES IN INSTITUTIONAL ORDER IN THE TIME OF SYSTEM TRANSFORMATION

Summary

The main point of author's considerations is the category of institutional order. The elements of the order and conditions of its quality have been described in the paper. The author also presents specific conditions of institutional order proper for the time of system transformation. The matter of institutional lack's reasons has been also discussed there. The author analyses the role of formal and informal institutions and their interactions against a background of characteristic symptoms concerned with institutional order's flaw which is being transformed into social-economic system. It gives incentive to formulate general forecast to further evolution of the order.

Ewa Zeman-Miszewska

PRZESŁANKI TRANSFORMACJI INSTYTUCJI LOKALNYCH

W krajach przeżywających transformację ustroju politycznego i gospodarczego naturalnym procesom przenikania instytucji formalnych i nieformalnych powstałych na różnych poziomach i w różnych środowiskach instytucjonalnych towarzyszy odbudowa instytucji rynkowych oraz tworzenie nowego ładu instytucjonalnego zgodnego z systemem demokratycznym. Istotne miejsce w tych procesach zajmuje gmina.

Gmina jest wspólnotą samorządową. Status ten nadały jej zasadnicze akty prawne. Tworzy ją ogół mieszkańców, a przynależność do wspólnoty jest obligatoryjna i niezbywalna¹. W praktyce wspólnotę tworzą również pozostałe podmioty takie jak osoby prawne, organizacje, mniej lub bardziej sformalizowane grupy mieszkańców i innych interesariuszy lokalnych. Podstawowym kryterium przynależności do wspólnoty gminnej jest postrzeganie własnych celów i interesów jako zbieżnych z celami gminy.

Nadane gminie z mocy prawa obowiązki i kompetencje oraz środki pozostające w dyspozycji samorządu pozwalają traktować ją jako podmiot zbiorowy, zdolny do przekształcania się/rozwoju w interesie wspólnoty. Rozwój ten jest postrzegany z pozycji wspólnoty jako proces zmierzający do osiągania na coraz wyższym poziomie pożądaných, zgodnych z przyjętymi kryteriami i wartościami, dynamicznie zmieniających się stanów zaspokojenia potrzeb oraz aspiracji wspólnot lokalnych.

Rozwój gminy wymaga dostosowywania się do nowych zewnętrznych i wewnętrznych warunków instytucjonalnych związanych ze zmianą obowiązujących w ustroju centralistycznym reguł działania. Głównymi przesłankami wspomnianych zmian są²:

- urynkowienie gospodarki, mające swoje odniesienia do samodzielnych podmiotów jakimi są samorządy terytorialne,

¹ Por. A. Szewc: Konstytucyjne podstawy organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce. W: Demokracja a samorząd terytorialny. WSEiA, Bytom 2002, s. 17.

² Por. Winiarski: Konkurencyjność kryterium czy kierunek strategii i cel polityki regionalnej? W: Konkurencyjność regionów. AE, Wrocław 1999, s. 9-19.

- zdecentralizowany system zarządzania państwem, którego przejawem jest decentralizacja decyzji alokacyjnych i dyspozycji środkami pieniężnymi,
- świadomość i zdolność artykulacji lokalnych interesów ekonomicznych i społecznych (nie zawsze zgodnych z interesami ponadlokalnymi), a czasem także odmienności kulturowych,
- umiętność zaakceptowania i wykorzystywania demokratycznych zasad sprawowania władzy.

Ważnym elementem sprzyjającym przekształceniom struktur, świadomości, charakteru interakcji między podmiotami gminnymi o proefektywnościowym charakterze mogą stać się tworzone bądź odtwarzane instytucje formalne, a także inicjowanie (m.in. przez samorządy lokalne) rozwoju instytucji nieformalnych odtwarzających więzi społeczne ułatwiające/wspierające zachowania przedsiębiorcze oraz innowacyjne wspólnot lokalnych.

Lokalne struktury instytucjonalne są kompozycją instytucji formalnych, które są tworzone w ramach porządku instytucjonalnego państwa (mają charakter norm prawnych i reguł organizacyjnych) oraz nieformalnych będących zwyczajowymi zasadami postępowania (regulującymi powtarzalne interakcje między członkami społeczności lokalnych). Instytucje te powstają w różnych środowiskach instytucjonalnych (krajowych i międzynarodowych).

Zachodzące procesy tworzenia spójnych regulacji, norm i struktur mają zwykle charakter ewolucyjny. Długi horyzont czasowy ich powstawania pozwala na stopniową internalizację nowych instytucji. Stopniowe, ewolucyjne następowanie zmian ułatwia rozwiązywanie konfliktów czy też minimalizuje ryzyko odrzucenia przez członków społeczności lokalnej. Zmiany instytucjonalne odbywają się w drodze prób i błędów. Próby ich przyspieszenia napotykają opór, a sukcesy, jeśli są odnotowywane, uznaje się za połowiczne³. Potrzeba zmian jest immanentną cechą rozwoju i jest następstwem dysharmonii między dotychczasowym ładem instytucjonalnym a stanem gospodarki i rozwojem społeczeństwa⁴.

Tempo adaptowania przez tworzony system nowych instytucji pozostających w zgodzie z logiką tworzonego systemu⁵, i z wymaganiami otoczenia gospodarczego i społecznego, jest w zależności od skali oddziaływania i układu przestrzennego wysoce zróżnicowane. W warunkach polskiej transformacji

³ W. Morawski: *Zmiana instytucjonalna. Społeczeństwo. Gospodarka. Polityka*. PWN, Warszawa 1998, s. 11.

⁴ Szerzej na ten temat pisze J. Staniszkis w: *Władza globalizacji*. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003, s. 20 i dalsze.

⁵ Zmianę systemową za M. Morawskim rozumiemy jako proces tworzenia się i krystalizowania nowych reguł w trzech sferach: polityce, gospodarce i społeczeństwie. Całość rozumiemy jako instytucjonalizację polityczną, czyli dążenie do liberalnej demokracji, jako instytucjonalizację rynkową, czyli budowę gospodarki rynkowo-prywatnej, wreszcie jako instytucjonalizację społeczno-kulturową, a więc przede wszystkim jako budowę społeczeństwa obywatelskiego (dojrzałego obywatela). *Ibid.*, s. 12.

obejmującej głębokie zmiany polityczne, społeczne i gospodarcze mogą pojawić się trudne do przewidzenia skutki przeobrażeń w wyniku nakładania się na siebie/zachodzących niemal w tym samym czasie, procesów:

- demontażu dotychczas istniejących instytucji formalnych,
- wprowadzania w ich miejsce instytucji nowych, zgodnych z logiką nowo-tworzonego systemu,
- dyfuzji instytucji formalnych wywodzących się z zewnętrznych środowisk instytucjonalnych,
- przyswajania i akceptacji instytucji formalnych, często wywodzących się z innych porządków instytucjonalnych.

Przenikanie się procesów społecznych i gospodarczych w różnych skalach przestrzennych stwarza konieczność kompilacji formalnej infrastruktury instytucjonalnej powstałej w środowisku międzynarodowym, krajowym oraz (ograniczonym uprawnieniami prawodawczymi i organizacyjno-administracyjnymi samorządów) regionalnym/lokalnym. Procesom dyfuzji zewnętrznych wobec lokalnych instytucji nieformalnych i formalnych zasad i reguł postępowania sprzyjają zmiany w technologii, telekomunikacji, związane z szybkim rozwojem środków komunikacji masowej. Przyspieszenie procesów przenikania do transformowanych systemów nowych wzorów zachowań wiąże się także z ograniczeniem znaczenia granic państwowych i zmniejszeniem roli państwa w procesach gospodarowania.

Presja czasu związana z transformacją stwarza pokusę wykorzystania rozwiązań instytucjonalnych sprawdzających się w krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej i ustabilizowanym ładzie demokratycznym w środowisku do nich nieprzystosowanym. Powstaje wówczas ryzyko asymetrii pomiędzy implementowanymi instytucjami a zapotrzebowaniem na infrastrukturę instytucjonalną wynikającym z dotychczasowego poziomu rozwoju społecznego i gospodarczego. Może tu wystąpić konflikt między instytucjami starymi i nowymi, formalnymi i nieformalnymi. Ryzyko takiego konfliktu jest szczególnie wysokie w regionach borykających się z licznymi problemami natury gospodarczej i społecznej. Sytuacje konfliktowe sprzyjają ideologizacji struktur i procesów sprawowania władzy i konfliktom etycznym. Konflikty te wykorzystywane są często instrumentalnie przez populistycznych polityków dla osiągnięcia partykularnych interesów własnych lub reprezentowanych przez nich partii.

Transformacja dotychczasowego systemu oznacza przerwanie jego ciągłości (zmianę o charakterze rewolucyjnym) i tworzenie systemu nowego, innego niż dotychczasowy⁶. Jej podstawowym założeniem jest kształtowanie ładu instytucjonalnego, czyli harmonijnie działających instytucji, które sprzyjają nie-

⁶ Por. M. Bałtowski, M. Miszewski: *Transformacja gospodarcza w Polsce*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 27 i dalsze. Na ten temat pisał także J.A. Schumpeter w: *Teoria rozwoju gospodarczego*. PWN, Warszawa 1969.

zakłóconemu przebiegowi procesów gospodarczych, wspierają przedsiębiorczość i innowacyjność. Podstawą wspomnianego ładu są zarówno instytucje formalne zawarte we wprowadzanych regułach i zasadach systemu gospodarczego, politycznego i prawnego (wraz z egzekucją norm), jak i instytucje nieformalne urealnijające bądź wywołujące obstrukcję wobec instytucji formalnych. Forma i jakość nowych instytucji jest silnie związana z istniejącymi dotychczas instytucjami.

Tworzenie instytucji formalnych może odbywać się w stosunkowo krótkim horyzoncie czasowym. krótszym w gospodarkach transformowanych i dłuższym w dojrzałych gospodarkach rynkowych i ugruntowanych systemach politycznych. Obejmuje wzajemnie od siebie zależne zmiany gospodarcze, społeczne i polityczne, które charakteryzują odmienne, często sprzeczne, racjonalności⁷. W różnych układach przestrzennych (regionalnych, czy lokalnych) sprzeczności te mogą być płytsze bądź głębsze, a ich skutki bardziej bądź mniej dotkliwe dla różnych grup społeczności lokalnych. Ostatecznie mogą one prowadzić do konfrontacji między pełniącymi rozmaite role grupami społeczności lokalnej, zwłaszcza na styku władza-społeczeństwo (dotyczy to także władzy lokalnej i jej relacji ze społeczeństwem lokalnym), może tu dojść do kryzysu legitymizacji władz⁸ oraz do kontestowania wprowadzanego nowego porządku instytucjonalnego. Zahamowane zostają wówczas procesy wprowadzania nowych instytucji oraz ich internalizacja.

Cechą okresu przejściowego związanego z transformacją systemową jest jednocześnie występowanie struktur i procesów typowych dla nowego i starego porządku. Stare instytucje uznaje się zwykle za opóźniające w wyłonieniu się nowego systemu choć trudno to jednoznacznie ocenić. Wpływają one z niejednakową siłą na zachodzące procesy. Rzeczywistych skutków ich oddziaływania na powstanie i internalizację nowych reguł i zasad postępowania nie da się określić, gdyż zależą one od splotu oddziaływania wielu czynników natury społecznej, gospodarczej i politycznej.

Stosowane reguły skutecznego/efektywnego działania zgodne są z wiedzą jawną (*explicite knowledge*), która ma charakter oficjalny, skodyfikowany i nie różni się zasadniczo w skali kraju oraz z silnie zakorzenioną, zróżnicowaną przestrzennie, wynikająca z historycznie uwarunkowanych doświadczeń wiedzą

⁷ Szerzej m.in. w: *Diagnoza społeczna 2005. Warunki i jakość życia Polaków*. Red. J. Czapieński, T. Panek. Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania, Warszawa 2006, s. 195 i dalsze.

⁸ Por. M. Haus, H. Heinelt: *Sustainability and Policy Challenge: the Cases of Economic Competitiveness and Social Cohesion in: Democratic Choices for Cities*. Red. M. Haus, H. Heinelt, M. Stewart. Routledge, London 2005.

ukrytą (*tacit knowledge*), odmienną w różnych społecznościach lokalnych⁹. Wiedza ta powstała w procesach historycznych doświadczeń, często nie jest w pełni uświadomiona, natomiast znajduje odzwierciedlenie w powtarzalnych sposobach zachowań.

Główna oś zmian powinna zawierać się w poszerzaniu zakresu partycypacji społecznej i uaktywnieniu liderów lokalnych, przyjęciu pragmatycznych a nie ideologicznych przesłanek podejmowanych decyzji, wspieraniu układów sieciowych w miejsce układów hierarchicznych. Wymaga to stworzenia stosownych ram prawnych dla zachodzących procesów. Tymczasem powstające instytucje formalne, które mają tworzyć w Polsce nowy spójny ład instytucjonalny, cechuje niska jakość licznych, niejednoznacznych, często sprzecznych przepisów. Procesy legislacyjne są niejednokrotnie wykorzystywane dla celów politycznych przez różne ugrupowania, co sprzyja wprowadzaniu do spójnych projektów legislacyjnych poprawek naruszających ich logikę. Nakłada się na to nieprzestrzeganie przez administrację publiczną obowiązujących jej agendy procedur i rozszerzania zakresu własnych uprawnień w związku z niejednoznacznością istniejących norm prawnych¹⁰.

Rozwój i przyszłość każdego regionu/jednostki lokalnej jest zdeterminowany wieloma instytucjami zróżnicowanymi przez konteksty ich powstawania (zewnętrzne i wewnętrzne wobec regionu) oraz związane z dotychczasową dynamiką rozwoju. Poziom zgodności, współlistnienia, stopień uzupełniania się i niesprzeczności instytucji nieformalnych i instytucji formalnych, pozostającego w fazie tworzenia ładu instytucjonalnego jest różny i pomimo jasno oraz jednoznacznie sformułowanych założeń modelowych systemu oraz celu/celów rozwojowych gospodarki efekty transformacji systemowej mogą być zasadniczo różne w różnych gminach.

Z perspektywy aktualnych doświadczeń polskich gmin skuteczność adaptacji do zmieniających się warunków działania, a szczególnie związanych z akceptacją zmian i internalizacją instytucji formalnych charakterystycznych dla nowego ładu instytucjonalnego można rozpatrywać w kontekstach: historycznym – związanym z różnicami kulturowymi wynikającymi z zaborów, „dotkliwości” doświadczeń transformacyjnych, integracyjnym.

⁹ Według A.F. von Hayeka wiedza ma charakter lokalny, rozproszony i niepełny. Por. A.F. von Hayek: *The Use of Knowledge Toward a Post-Critical Philosophy*. Harper Torchbooks, New York 1945; I. Nonaka, H. Takeuchi: *The Knowledge-Creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation*. Oxford University Press, New York 1995

¹⁰ Por. m.in. *Reforma procesu stanowienia prawa*. Red. P. Rymaszewski BRE Bank-CASE, Warszawa 72/2004, s. 85 i dalsze; J. Hausner, A. Wojtyła: *Evolution of Interest Representation in Poland*. W: *Institutional Change. Theory and Empirical Findings*. Red. S.E. Sjöstrand. Sharpe, New York 1993

Proces internalizacji nowego porządku instytucjonalnego łączy się z niedogodnościami i/lub pozytywnymi efektami transformacji gospodarki w konkretnych układach przestrzennych oraz z umiejętnością radzenia sobie społeczności lokalnych, w tym zwłaszcza liderów i elit, w nowych warunkach, którym towarzyszą pojawiające się problemy. Szczególne przeszkody w akceptacji nowego ładu występują na obszarach borykających się równocześnie z problemami natury społecznej i gospodarczej. Dotyczy to zwłaszcza terenów popegeerowskich i monokulturowych ośrodków przemysłów schyłkowych.

Pozytywne doświadczenia związane z pozyskiwaniem środków unijnych stanowią istotny element przełamywania oporów związanych z akceptacją nowych norm i zasad zachowań. Dla wielu podmiotów wejście Polski do Unii jest postrzegane jako gwarancja trwałości i uspołnienienia dotychczasowych przepisów. Może to stać się czynnikiem przyspieszającym akceptację nowych zasad i reguł postępowania w zintegrowanej Europie.

Podstawowe przejawy dostosowań gmin do zachodzących procesów urynkowania gospodarki oraz wprowadzanych zmian związanych z wprowadzaniem demokratycznych reguł zachowań podmiotów wyrażają się natomiast umiejętnościami¹¹:

- konkurowania z gminami sąsiednimi i/lub będącymi w podobnych grupach strategicznych o korzyści zewnętrzne w postaci różnych form kapitału,
- adaptacji do zmieniających się warunków działania, stwarzanie warunków do wzrostu konkurencyjności, innowacyjności i osiągania pożądanego poziomu rozwoju, zarówno w skali jednostkowej jak i całej wspólnoty,
- zapewniania atrakcyjnych warunków życia i prowadzenia działalności gospodarczej,
- osiągania wysokiego poziomu dochodów i zatrudnienia.

Efektywność dostosowań do zmieniających się warunków zewnętrznych i wewnętrznych jest związana z działalnością organów przedstawicielskich samorządów lokalnych, lokalnych przedsiębiorstw i całego w pewien sposób ustrukturalizowanego układu lokalnego determinującego jakość współpracy wielu partnerów pozostających w różnych relacjach wzajemnych. Efekty działalności wyrażają się wysokim poziomem rozwoju lokalnego, są w coraz mniejszym stopniu zależne od warunków naturalnych, a w coraz większym od przedsiębiorczości indywidualnej i całej wspólnoty, od wiedzy, kwalifikacji, umiejętności porozumiewania się, zdolności do ponoszenia ryzyka i umiejętności współpracy i konkurowania. Aktywność partnerów zdolnych do współuczestni-

¹¹ Por. E. Zeman-Miszewska: Konkurencyjność regionów a globalizacja. W: Globalizacja w gospodarce światowej. Uniwersytet Gdański, Sopot 2002, s. 335-342; W. Gaczek, Z. Rukiel: Konkurencyjność regionów a regionalizm ekonomiczny. W: Polityka regionalna i jej rola w podnoszeniu konkurencyjności regionów. AE, Wrocław 2001, s. 51-66.

czenia w decyzjach i działaniach dotyczących gminy, umiejętność artykułowania przez nich ich preferencji i aspiracji, umiejętność współpracy w realizacji wspólnych celów są przesłanką powodzenia założeń rozwojowych wspólnoty. Równocześnie leżą one u podstaw urzeczywistniania przez jednostki samorządu terytorialnego założeń społeczeństwa obywatelskiego.

Zdolności adaptacyjne gmin do warunków rynkowych są pochodną wielu czynników ekonomicznych, politycznych, społecznych i kulturowych. Coraz częściej nie tyle zasilenia zewnętrzne co zróżnicowane umiejętności wykorzystania zasobów endogennych (zwłaszcza wiedzy, umiejętności i kwalifikacji) przesądzają o powodzeniu przedsięwzięć rozwojowych. Funkcjonowanie gmin w warunkach gospodarki rynkowej oznacza konieczność sprostania współzawodnictwu gospodarczemu z gminami będącymi w podobnych grupach strategicznych i zapobiegających o te same kapitały. Wymaga umiejętności wykorzystania własnych potencjałów i okoliczności zewnętrznych sprzyjających bądź nie realizacji celów wspólnoty lokalnej.

Możliwości adaptacji gmin do warunków rynkowych mają swój wymiar podmiotowy (samorządy lokalne) i przedmiotowy (narzędzia, procesy, efekty):

- samorządy rozumiane są tu jako wspólnota osób, grup, instytucji i ich reprezentacji w różnym stopniu zdolnych i skłonnych do uczestniczenia w procesach gospodarczych zgodnych z logiką gospodarki rynkowej i demokratyzacją życia społecznego; szczególna rola przypada tu organom przedstawicielskim i wykonawczym samorządów lokalnych,
- narzędzia, procesy i efekty, które tworzą związki przyczynowo-skutkowe uruchamiane przede wszystkim (choć nie wyłącznie) decyzjami organów przedstawicielskich i wykonawczych samorządów, dotyczącymi wyboru typu instrumentów pobudzania działań, współpracy, komunikacji; ich wybór ma często podłoże polityczne, wiąże się z liberalnymi bądź etatystycznymi poglądami formacji politycznej sprawującej władzę i często nie ma dość luźny związek z racjonalnością ekonomiczną.

Podmiotami, których decyzje i działania kształtują zarówno w sposób pośredni jak i bezpośredni zachowania gospodarcze podmiotów w gminie, są organy przedstawicielskie i wykonawcze samorządów terytorialnych. Rola organów samorządu lokalnego we wspieraniu efektywnych zachowań rynkowych podmiotów gminnych wynika z przypisanej im odpowiedzialności wobec całej społeczności lokalnej za podejmowane w jej imieniu decyzje i działania, zgodnie z formalnymi kompetencjami. Udział organów samorządowych we wspieraniu zmian zgodnych z logiką rynku, w tym zwłaszcza stwarzanie warunków do wzrostu konkurencyjności pojedynczych podmiotów gospodarczych jak i całych lokalnych gospodarek, wymaga z ich strony nie tylko

z wyboru koncepcji rozwoju, ale i stworzenia warunków do jego realizacji. Organy te w coraz szerszym zakresie stają się przedsiębiorczymi podmiotami, realizującymi funkcje koncepcyjne, inicjujące i koordynacyjne wobec pozostałych podmiotów lokalnych, takich jak:

- prywatne podmioty gospodarcze,
- podmioty sektora społecznego (mieszkańcy, ich organizacje, mniej lub bardziej formalne grupy),
- własna administracja samorządowa i pozostałe podmioty samorządowe realizujące pozagospodarcze obowiązki gminy w ramach przynależnych im zadań,
- podmioty komunalne prowadzące działalność gospodarczą,
- inne podmioty publiczne prowadzące działalność gospodarczą.

Warunkiem powodzenia działań i inicjatyw organów samorządowych jest umiejętność doboru i wykorzystania dostępnych narzędzi bezpośrednich oraz narzędzi oddziaływania pośredniego na uczestników wspólnoty i innych interesariuszy lokalnych. Wybór obszarów, zakresu i narzędzi oddziaływania stanowi kluczową umiejętność samorządów terytorialnych w kształtowaniu pozycji rynkowej gmin. Skłonność do współpracy wszystkich podmiotów gminnych decyduje zaś o skuteczności realizacji celów całej wspólnoty.

Złożoność struktur i procesów gospodarczych w gminie sprawia, że organy samorządowe oddziałują na podmioty gminne w różnych formach i zakresach, a narzędzia przez nie stosowane pochodzą głównie z instrumentarium mieszczącego się w logice nowego ładu rynkowego, często jednak w okresie adaptacji do nowych warunków wykorzystują także formalnie niedopuszczalne, dyskrecjonalne narzędzia oddziaływania wywodzące się z poprzedniego systemu.

Do podstawowych narzędzi oddziaływania organów samorządowych na pozostałych uczestników wspólnoty należą narzędzia organizacyjne, ekonomiczno-finansowe, infrastrukturalne, informacyjno-komunikacyjne, prawne. Obejmują one:

- organizację własnej działalności,
- udział w innych podmiotach,
- system ulg i zwolnień podatkowych, odroczenia, umorzenia, zaniechania poboru przynależnych gminie podatków i innych opłat, poręczenia,
- inwestycje własne i wspólne,
- kreowanie i współudział w tworzeniu instytucji wspierających rozwój przedsiębiorczości,
- nieformalne oddziaływania na inne podmioty.

Przebieg procesów adaptacyjnych gmin do nowych warunków społecznych i gospodarczych zależy od dotychczasowych lokalnych uwarunkowań, takich jak doświadczenia związane ze współpracą z innymi podmiotami, możliwości finansowe gmin i podmiotów w nich zlokalizowanych, kwalifikacje wszystkich znaczących interesariuszy lokalnych, struktury podmiotów gospodarczych (zwłaszcza związanej z ich wielkością i pochodzeniem kapitału), warunków uczestnictwa podmiotów lokalnych w zarządzaniu gminą, politycznych wyborów władz samorządowych co do zasad gospodarowania w gminie. Istotne znaczenie należy też przypisać instytucjom i rozwiązaniom dotyczącym statusu i kompetencji podmiotów uczestniczących w procesach tworzenia koncepcji oraz podejmowania decyzji dotyczących wspólnoty i jej rozwoju, a także podmiotów aktywnie współprzyczyniających się do realizacji jej celów, formalnego i faktycznego statusu beneficjentów, skutecznych przedsięwzięć oraz charakteru tworzonych w związku z podejmowanymi działaniami korzyści, podmiotów ponoszących odpowiedzialność za podejmowane decyzje i działania, charakteru ewentualnych sankcji związanych ze skutkami nieudanych przedsięwzięć. Wysoką rangę mają tu także rozstrzygnięcia związane z odpowiedzialnością urzędników samorządowych wobec społeczności lokalnej, kompetencji i sposobu wykorzystania narzędzi oddziaływania organów samorządowych na uczestników wspólnoty lokalnej.

Zachodzące zmiany skłaniają do interpretacji problemów funkcjonowania gmin w kategoriach rynku. Powiązanie efektów ich działania z umiejętnościami konkurencyjnymi sprawia, że zachowują się jak podmioty rynkowe. Warunkiem efektywnej realizacji zadań gospodarczych i społecznych jest wysoka jakość współpracy wielu partnerów pozostających w różnych relacjach wzajemnych. Wyzwolenie w nich aktywnych postaw wobec realizowanych wspólnych celów jest elementem urzeczywistniania założeń społeczeństwa obywatelskiego. Współpracę między partnerami inicjuje wiedza o partnerach i umiejętności wzajemnej komunikacji. Szczególna rola w kontaktach komunikacyjnych podmiotów gminnych wynika z funkcji koordynacyjnych urzędów gmin.

Przekształceniu gospodarki polskiej w sprawną gospodarkę rynkową musi towarzyszyć dobór odpowiednich kierunków i metod strategii rozwojowej na szczeblu lokalnym. Najważniejszym jej elementem jest niezastępowanie mechanizmu rynkowego innymi sposobami regulacji. Bez względu na kierującą władzę lokalną motywem ograniczanie rynku czy jego zastępowanie ma zawsze charakter antyrynkowy. Wybór koncepcji oddziaływania samorządów lokalnych na pozostałe podmioty gminne mające na celu ochronę rynku lokalnego, odbudowę czy też wspomaganie zawsze grozi negatywnymi konsekwencjami o charakterze nierynkowym, czego świadomość nie zawsze jest dana władzom lokalnym. Klasyczny zestaw zaleceń związanych z aktywizacją mechanizmów rynkowych odniesiony do gospodarki lokalnej obejmuje:

- ułatwienia prowadzenia działalności gospodarczej, zwłaszcza związane z uproszczeniem procedur zakładania nowych przedsiębiorstw,
- demonopolizację ograniczającą wszędzie tam, gdzie jest to możliwe, działanie tradycyjnych monopolów lokalnych (np. związanych z wywozem nieczystości czy transportem lokalnym),
- faktyczną prywatyzację przedsiębiorstw komunalnych, które często z formalnego punktu widzenia mają status przedsiębiorstw prywatnych, ale dominujący udział samorządów (gmin) wywiera wpływ na ich usytuowanie w lokalnym systemie gospodarczym (między innymi powoduje niesymetryczny dostęp wszystkich podmiotów do informacji),
- prywatyzację usług publicznych, kontraktowanie ich zamiast świadczenia przez zależne od samorządów podmioty.

Innymi słowy, główne kierunki oddziaływania samorządów na zachowania rynkowe podmiotów gminnych winny sprzyjać tworzeniu i podtrzymywaniu struktury podmiotowej gospodarki sprzyjającej zachowaniom konkurencyjnym. Można to osiągnąć poprzez likwidację zależnych od kompetencji samorządów lokalnych barier dotyczących zakładania nowych przedsiębiorstw i wspomaganie małych przedsiębiorstw na każdym etapie ich działania, dzięki uczestnictwu w rozwoju instytucji otoczenia biznesu. Podstawą rozwoju zachowań zgodnych z logiką rynku będzie zapewne także kształtowanie przyjaznego podmiotom gospodarczym środowiska społecznego i politycznego.

PROBLEMS OF THE LOCAL INSTITUTIONS' TRANSFORMATIONS

Summary

Social-economic development of a region/local community is connected with penetration of economic and social processes which happen in different scales of spaces. Different structures of institutional mechanisms inherited from the past set faster or slower pace in adaptation of regions/local units in changing, exterior conditions of activity. The essential element with its economic and social character, favourable to pro-effective transformations is the recreation of institutions and social ties that make easier enterprising and innovative behaviors of regional societies and local communities.

The paper analyses the activity of existing entities in the context of:

- relations between formal and informal institutions which regulate the economic activity in a region and the directions of their transformations,
- current variety of entities acting in a region and changing "institutional density",
- existing of communicative relations and nets of relations between entities and tendency of their transformations,
- co-operation between entities and their effects (perceived and real),
- competitive behaviors and building a competitive position of regional/local entities.

Beata Rabsztyn

SAMORZĄD LOKALNY A OTOCZENIE – OBSZARY I FORMY AKTYWNOŚCI

Podjęte po 1989 r. działania na rzecz decentralizacji administracji publicznej doprowadziły do powstania samorządu terytorialnego wzorowanego na doświadczeniach demokratycznych państw europejskich. Spośród wielu aktów prawnych dotyczących samorządu należy wymienić ustawę z 17 października 1992 r. wyrażającą istotę samorządu terytorialnego oraz regulującą stan prawny samorządu. Samorząd terytorialny stanowi podstawową formę organizacji lokalnego życia publicznego, posiada osobowość prawną i wykonuje zadania publiczne – nieprzekazane ustawowo innym organom we własnym zakresie i na własną odpowiedzialność¹. Postanowienia tej ustawy wzmacnia Konstytucja RP, która reguluje pozycję samorządu terytorialnego i zasady samorządności na poziomie naczelnej zasady ustrojowej państwa². Innym dokumentem ustanawiającym formalne uprawnienia samorządów jest Europejska Karta Samorządu Terytorialnego. Respektowanie przez państwo norm zawartych w Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego wymaga dalszych regulacji prawnych mających na celu większe niż dotychczas usamodzielnianie się samorządu terytorialnego³.

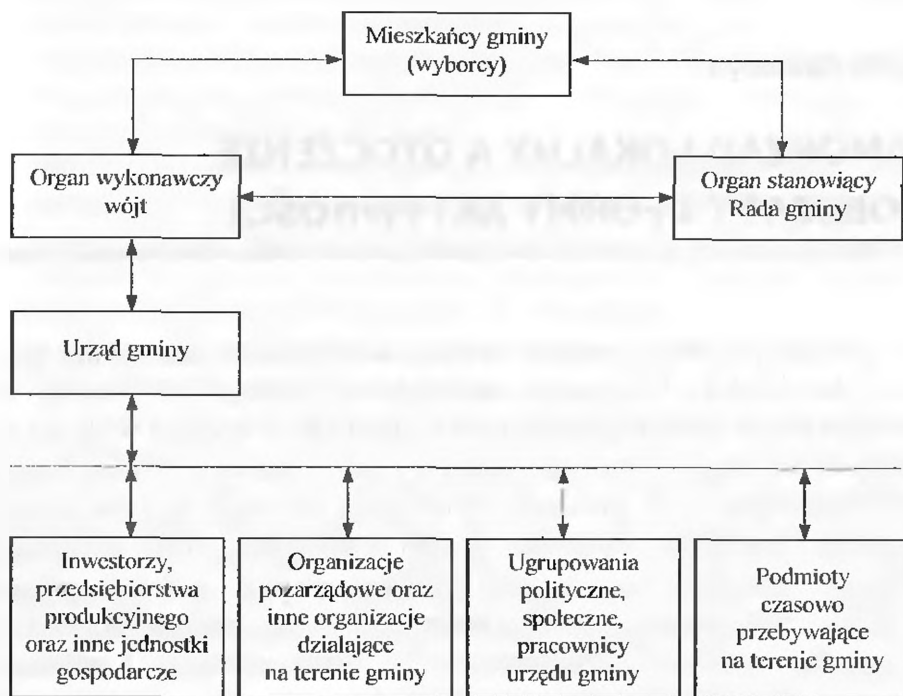
W rozważaniach na temat relacji samorządu z podmiotami otoczenia należy zauważyć, że samorząd, a także funkcjonujące w jego obrębie podmioty tworzą wewnętrzny obszar współdziałania oraz współzależności. Można nawet wyrazić pogląd, że każde działania organów samorządowych dotyczą podmiotów zlokalizowanych w ich otoczeniu w sposób bezpośredni lub pośredni, a każde działanie tych podmiotów w określonej skali wpływa na pozycję jednostki samorządowej.

Wewnętrzne otoczenie gminy obrazuje rys. 1.

¹ B. Dolnicki: Samorząd terytorialny. Kantor Zakamycze, 2003, s. 25.

² Konstytucja RP z dnia 2.04.1997, rozdział I, art. 15.

³ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, art. 9 pkt 2. Zobacz również: E. Wojciechowski: Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Warszawa 2003, a także J. Adamek: Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego. Dom Organizatora, Toruń 2005.



Rys. 1. Wewnętrzne otoczenie gminy

Umocowany prawnie samorząd stanowi podstawową funkcję organizacji lokalnego życia publicznego⁴, a wszystkie działające w jego otoczeniu podmioty są w większym bądź mniejszym stopniu „skazane” na współdziałanie z władzami samorządowymi. Jakość i efekty tej współpracy w dużej mierze są uzależnione od aktywności i przyjętych przez samorząd form współpracy. Podjmując próbę określenia form współpracy samorządu lokalnego z podmiotami otoczenia, należy zaznaczyć, że jest to zaledwie jedna z wielu możliwych koncepcji, a decyzje o formach współpracy należą do władz samorządu lokalnego.

Od powołanych w drodze wyborów organów samorządowych lokalna społeczność oczekuje realizacji zadań związanych z zaspokajaniem jej potrzeb poprzez m.in. wybór takich działań, które w sposób najbardziej efektywny będą tę realizację wspierać. Kwestią niezwykle ważną jest podporządkowanie władz samorządowych podstawowej zasadzie służebności wobec mieszkańców⁵.

⁴ Artykuł 7 oraz art. 72 Ustawy z dnia 17.10.1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą oraz o samorządzie terytorialnym.

⁵ M. Clarke, J. Steward: Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej. Muncypium, Warszawa 1997, s. 87.

Inną równie godną podkreślenia zasadą obowiązującą we współdziałaniu samorządu z mieszkańcami jest uznanie mieszkańców za podmiot dominujący. Respektowanie przez organ samorządowy przynależnego lokalnej społeczności statusu podmiotu dominującego wynika przede wszystkim z praw i kompetencji tej społeczności w zakresie:

- wyboru i odwoływania władz samorządowych,
- weryfikacji działań samorządu,
- szczególnego zaangażowania we wspieraniu misji i strategii jednostki samorządowej.

Omawiając kwestie relacji samorządu z mieszkańcami, należy zauważyć, że granica podziału przebiegająca między mieszkańcami a samorządem ma charakter umowny, a celem tego umownego podziału jest odgraniczenie działań wspólnoty samorządowej od funkcji związanej z jej zarządzaniem⁶.

Podstawowe obowiązki organów samorządu związane z kształtowaniem relacji z mieszkańcami dotyczą:

- poznania potrzeb i oczekiwań mieszkańców w zakresie gospodarczym, społecznym, kulturalnym, bądź innym mającym wpływ na jakość życia,
- utrzymywania stałego kontaktu z mieszkańcami poprzez rzetelną informację o planach i bieżącej działalności władz samorządowych,
- aktywizacji mieszkańców zmierzającej do umożliwienia im szerokiego udziału w działalności społecznej w formie uczestnictwa w organizacjach pożytku publicznego, radach samorządowych czy uczestnictwa w pracach władz samorządowych,
- zgodnej z prawem i możliwościami reakcji władz samorządowych na skargi i wnioski mieszkańców,
- traktowania wyników społecznej kontroli jako wytycznych do usprawnienia działań samorządu.

Kształtowanie wspomnianych relacji może przybierać różne formy. Do najczęściej wykorzystywanych należą:

- organizowanie spotkań z mieszkańcami,
- organizowanie imprez kulturalnych, sportowych i innych mających na celu integrację mieszkańców z samorządem,
- wykorzystywanie inicjatyw mieszkańców,
- systematyczne informowanie o sposobie załatwiania skarg i postulatów,
- tworzenie ułatwień w załatwianiu spraw mieszkańców w urzędzie poprzez m.in. organizowanie konkursów „przyjazny urząd”.

Relacje między samorządem a inwestorami i innymi podmiotami gospodarczymi są niezwykle istotne dla obu stron relacji, gdyż mają bezpośredni wpływ na rozwój tych podmiotów jak również rozwój jednostki samorządowej.

⁶ Zob. E. Wojciechowski: Op. cit., s. 54.

Można przyjąć założenie, że sprawna organizacja i wykorzystanie przez organy samorządu dostosowanych do istniejących warunków metod działania przekłada się na rozwój podmiotów gospodarczych skutkujący zwiększeniem korzyści również dla jednostki samorządowej, chociażby w zakresie ograniczenia stopy bezrobocia czy zwiększenia przychodów z tytułu podatków. Relacje samorządu z podmiotami gospodarczymi można określić jako zbiór wzajemnych zależności⁷. Biorąc to pod uwagę, należy zgodzić się z opinią wyrażoną przez E. Wojciechowskiego, że „sukces miasta, gminy tworzy przesłanki dla sukcesu firmy i odwrotnie”⁸.

Różnorodność podmiotów gospodarczych funkcjonujących w obrębie samorządu, dużych oraz małych działających lokalnie bądź ponadlokalnie powoduje, że ich relacje z samorządem nie są monolityczne. Inne będą bowiem relacje organów samorządowych z przedsiębiorstwami działającymi lokalnie od relacji z przedsiębiorstwami o zasięgu ponadlokalnym, a także relacje z przedsiębiorstwami komunalnymi i podmiotami niestanowiącymi własności samorządowej. Odmienność ta polega m.in. na tym, że organy samorządowe nie we wszystkich przypadkach są w stanie równie skutecznie i za pomocą takich samych narzędzi wpływać na funkcjonowanie przedsiębiorstw. W rozważaniach na temat współpracy organów samorządowych z podmiotami otoczenia należy podkreślić rolę mieszkańców oraz podmiotów gospodarczych we wspieraniu działań organów samorządu oraz to, że obie grupy są największymi beneficjentami korzyści generowanych przez sprawnie działający samorząd. Do priorytetów w relacjach organów samorządowych z podmiotami gospodarczymi zaliczyć można tworzenie sprzyjających warunków dla pozyskiwania inwestorów krajowych i zagranicznych. Może temu sprzyjać:

- wyodrębnienie w strukturze organizacyjnej komórki do spraw współpracy z podmiotami gospodarczymi,
- posiadanie zintegrowanego systemu informatycznego z zakresem bazy danych,
- opracowanie przez organ samorządowy strategii współpracy z podmiotami gospodarczymi,
- współdziałanie z innymi podmiotami w realizacji takich przedsięwzięć gospodarczych jak: budownictwo, infrastruktura społeczne, komunikacja itp.,
- uznanie priorytetu osobistego kontaktu urzędów samorządowych z podmiotami gospodarczymi⁹.

⁷ A. Jewtuchowicz: *Rozwój środowiska, sieci innowacyjne i lokalne systemy produkcyjne*. W: K. Matusiak, E. Stwarz, A. Jewtuchowicz: *Zewnętrzne determinanty rozwoju i innowacyjności firm*. Monografie, rozprawy, raporty, opracowania. Uniwersytet Łódzki, Łódź 2001, s. 73.

⁸ E. Wojciechowski: *Op. cit.*, s. 56.

⁹ I.H. Gordon: *Relacje z klientem*. PWE, Warszawa 2001, s. 99-101.

Właściwe relacje z potencjalnymi inwestorami wymagają ze strony samorządowej uwzględnienia w planach przestrzennych jednostki samorządowej wydzielenia terenów najlepiej przystosowanych do lokalizacji jednostek gospodarczych, tworzenia nowoczesnej infrastruktury zwiększającej atrakcyjność danej jednostki administracyjnej dla potencjalnych inwestorów, a także monitorowania działalności jednostek gospodarczych w celu prowadzenia racjonalnej polityki podatkowej w ramach konstytucyjnych uprawnień jednostek samorządowych w zakresie kształtowania podatków¹⁰.

Występujące w układzie powiązań i zależności różnice interesów poszczególnych podmiotów gospodarczych wymagają od władz samorządowych takich działań, które z jednej strony pozwolą przełożyć występujące zależności na czynniki rozwoju tych podmiotów, z drugiej zaś strony stworzą przesłanki dla rozwoju jednostki samorządowej. W działaniach prowadzących przez jednostkę samorządową w sferze gospodarczej, należy wyodrębnić (jak już wspomniano) dwa kierunki. Pierwszy dotyczy zlokalizowanych na terenie jednostki samorządowej przedsiębiorstw innych niż komunalne, natomiast drugi dotyczy jednostek komunalnych. Zakres uprawnień i możliwych działań organów samorządowych będzie zdecydowanie różny w stosunku do tych dwóch grup podmiotów. W pierwszym przypadku działania organów samorządowych ograniczają się do tworzenia sprzyjających warunków dla ich rozwoju w ramach posiadanych możliwości prawnych, finansowych i organizacyjnych. W stosunku do przedsiębiorstw stanowiących własność samorządu mogą obejmować oddziaływania bezpośrednie, co wymaga pozyskiwania informacji niezbędnych w podejmowaniu racjonalnych decyzji finansowych, organizacyjnych, strukturalnych i kadrowych, które umożliwią sprawne realizowanie zadań własnych oraz innych zadań samorządu, przy czym istotne jest, aby działalność przedsiębiorstw komunalnych w możliwie najmniejszym stopniu obciążała budżet jednostki samorządowej.

Podstawowym celem współpracy władz samorządowych z organizacjami pozarządowymi określanymi w nomenklaturze prawnej jako organizacje pożytku publicznego jest uaktywnienie partycypacji lokalnego społeczeństwa w zadaniach realizowanych przez organy samorządowe. Działalność organizacji pożytku publicznego w obrębie funkcjonowania samorządu ułatwia jego organom dobór takich zadań i metod ich realizacji, które najefektywniej będą zabezpieczać potrzeby i oczekiwania mieszkańców, a także pozwala unikać a przynajmniej zminimalizować ryzyko stawiania partykularnych spraw wąskich grup interesu ponad interes gminy¹¹. Podstawy prawne dotyczące swobody organizowania się obywateli zapewnia art. 12 Konstytucji RP, a także ustawy

¹⁰ Artykuł 217 Konstytucji RP.

¹¹ D. Kijowska: Wzorowy urząd, czyli jak usprawnić administrację samorządową, jak rozszerzyć jej zadania i wyniki. Red. W. Misiąg. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2005, s. 57.

szczegółowe¹². Prawne uwarunkowania stanowiące o uczestnictwie organizacji społecznych w działalności władz publicznych są wyrazem dążenia do tworzenia się społeczeństwa obywatelskiego. Aktywność w tym zakresie tworzy kapitał społeczny jednostek samorządowych, który obok kapitałów: innowacyjnego, rzeczowego i finansowego stanowi o potencjale rozwojowym wspólnoty terytorialnej.

Według J. Forbriga „społeczeństwo obywatelskie jest postrzegane jako całość tych organizacji społecznych, które są w znacznym stopniu niezależne od państwa, rynku, rodziny i które działają na rzecz dobra wspólnego, nie ubiegają się o władzę polityczną i nie odwołują się do radykalnych i rewolucyjnych metod”¹³.

Ze względu na rodzaj i zakres zainteresowań organizacje pożytku publicznego działają w formie fundacji, organizacji religijnych, organizacji związanych z ochroną zdrowia, ochroną środowiska naturalnego, organizacji oświatowych, kulturalnych i rekreacyjnych. Aktywność samorządu w tym obszarze działalności obejmuje opracowanie i zatwierdzenie przez organ ustawodawczy samorządu programu współpracy z organizacjami pożytku publicznego uwzględniając reguły pomocniczości, suwerenności, partnerstwa, efektywności oraz jawności¹⁴.

Formy współpracy samorządu z organizacjami pożytku publicznego to m.in.:

- przekazywanie organizacjom pożytku publicznego części zadań publicznych w granicach obowiązującego prawa z zapewnieniem środków finansowych niezbędnych do ich realizacji,
- przyznanie organizacjom pożytku publicznego statusu podmiotu wspierającego inicjatywy i plany strategiczne władz samorządowych, a także wspierającego ich aktualną działalność,
- tworzenie wspólnie z organizacjami pożytku publicznego grup doradczych w celu koordynacji podejmowanych działań, a także wymiany informacji w tym zakresie.

Relacje organów samorządowych z ugrupowaniami politycznymi należy rozpatrywać w dwóch obszarach. Obszar pierwszy dotyczy relacji wewnętrznych zachodzących pomiędzy poszczególnymi ugrupowaniami politycznymi w organach samorządowych (radach, urzędach). W przypadku występowania w radzie jednostki samorządowej przedstawicieli różnych opcji politycznych podstawowym warunkiem zapewniającym skuteczność działania jej organów

¹² Kodeks postępowania administracyjnego. Ustawa o organizacjach pożytku publicznego.

¹³ J. Forbrig: *Społeczeństwo obywatelskie: Polska, jej sąsiedzi i Europa Zachodnia – porównanie*. „Raporty i Analizy Centrum Stosunków Międzynarodowych”, Warszawa 2002, s. 6.

¹⁴ M. Piotrowska-Trybul: *Współpraca samorządów terytorialnych z instytucjami społeczeństwa obywatelskiego i otoczenia biznesu*. Red. W. Kosiedowski, Dom Organizatora, Toruń 2005, s. 293.

jest stabilna koalicja zdolna do wytyczania i realizacji strategicznych planów rozwoju jednostki samorządowej oraz do rezygnacji z przedkładania doraźnych interesów partii ponad interes wspólnoty. Zdolność do uzyskania konsensusu radnych w kwestiach dotyczących żywotnych spraw jednostki samorządowej jest okolicznością przesądzającą o pozytywnych efektach jej działalności. Traktowanie jednostki samorządowej jako areny walki politycznej prowadzi niejednokrotnie do działań i postaw zakłócających przebieg procesów decyzyjnych utrudniających zachowanie prymatu interesu publicznego¹⁵.

Drugi obszar działań obejmuje różne formy oddziaływania na władze partii politycznych tworzących koalicję dla uzyskania wsparcia realizacji celów strategicznych wspólnoty.

Zakres prezentowanego opracowania ogranicza analizę relacji pomiędzy organami samorządowymi a pozostałymi interesariuszami lokalnymi do relacji z głównymi podmiotami. Nie sposób jednak pominąć mających w dużej mierze wpływ na efektywność tych działań relacji organów samorządowych z pracownikami urzędów gmin, miast czy powiatów, a także stosunków interpersonalnych istniejących w tych urzędach. Jakość wewnętrznych relacji jest wypadkową umiejętności organizacyjnych, interpersonalnych, społecznych zwierzchników urzędów (wójta, burmistrza, prezydenta miast) pełniących również rolę menadżerów umiejętności¹⁶.

Do najistotniejszych czynników wpływających na stosunki interpersonalne w urzędzie można zaliczyć: prestiż jednostki samorządowej, postawę pracowników urzędu wobec misji i strategii, stosunek pracowników urzędu do wykonywania nałożonych na nich obowiązków, styl kierowania urzędem, kulturę organizacyjną¹⁷.

Możliwości doboru wysokiej klasy menedżerów na najwyższe stanowiska wykonawcze w jednostkach samorządowych są ograniczone. Powodem tego jest fakt, że umiejętności organizacyjne i wiedza o zarządzaniu nie zawsze stanowią podstawowe kryterium, jakim kierują się wyborcy przy wyborach bezpośrednich na stanowiska prezydentów, burmistrzów i wójtów. Może to mieć istotne znaczenie nie tylko dla stosunków interpersonalnych w urzędzie, ale również dla wyboru strategii działania samorządu i jej powodzenia.

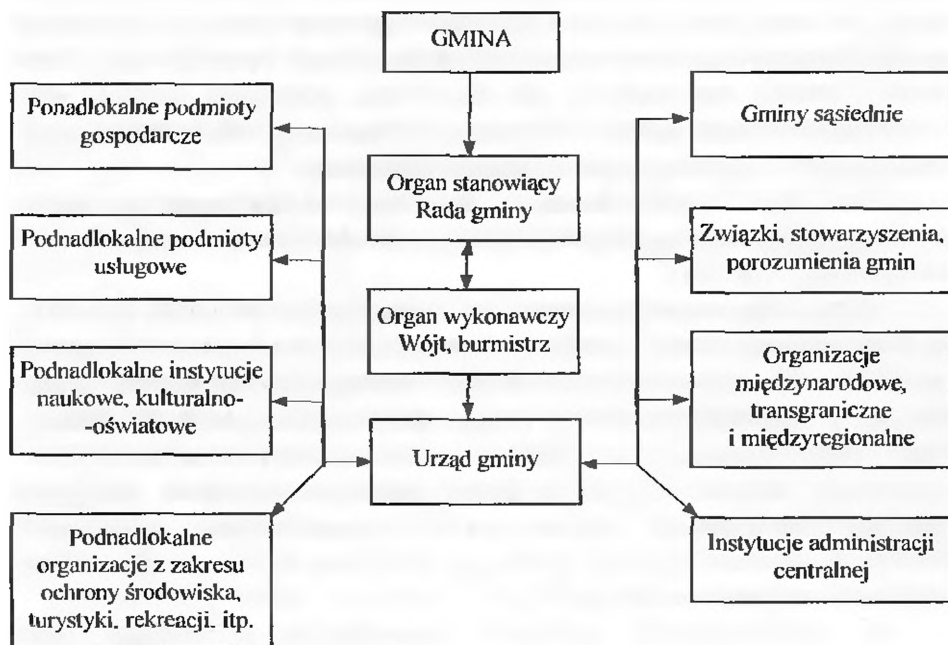
Istotne dla rozwoju jednostki samorządu lokalnego są jej relacje z podmiotami otoczenia zewnętrznego. W okresie nasilającej się konkurencji o kapitał rzeczowy, finansowy i ludzki umiejętność efektywnej współpracy z podmiotami otoczenia zewnętrznego, jest elementem wspierającym, a niejednokrotnie także przesądzającym o tempie rozwoju gospodarczego i społecznego jednostki samorządu lokalnego.

¹⁵ E. Wojciechowski: *Op. cit.*, s. 64.

¹⁶ J.A.F. Stoner, R.E. Frejman, D.R. Gilbert: *Kierowanie. PWE*, Warszawa 1999, s. 32.

¹⁷ W. Bańka: *Zarządzanie personelem. A* Marszałek, Toruń 2002, s. 35.

Strukturę zewnętrznego otoczenia gminy można przedstawić graficznie, jak na rysunku 2.



Rys. 2. Zewnętrzne otoczenie gminy

Podstawowym założeniem charakterystyki współpracy gminy z podmiotami jej zewnętrznego otoczenia jest wyrażony w formie hipotezy pogląd, że żadna jednostka samorządu lokalnego nie jest w stanie efektywnie funkcjonować w warunkach konkurencji, izolując się od zewnętrznego otoczenia. W ujęciu bardzo ogólnym katalog zewnętrznych form współpracy samorządu lokalnego może zawierać:

- wymianę doświadczeń pomiędzy jednostkami samorządowymi w zakresie gospodarczym, socjalnym, kulturalnym, oświatowym, bezpieczeństwa, ochrony zdrowia, ochrony środowiska, itp.,
- tworzenie związków, stowarzyszeń i porozumień gmin i powiatów w celu realizacji zadań wykraczających poza możliwości pojedynczych jednostek samorządowych, wzmocnienie ich pozycji przetargowych oraz potencjału ekonomicznego i społecznego,
- współpracę z organizacjami o wymiarze międzynarodowym, jak: współpraca transregionalna w ramach różnorodnych międzynarodowych organizacji zarówno o profilu dochodowym, jak i non profit, a także współpraca transgraniczna w ramach euroregionów,

- współpracę z instytucjami administracji centralnej w sprawach dotyczących danej jednostki samorządowej,
- tworzenie warunków dla zagranicznych i krajowych podmiotów gospodarczych, takich jak: wyodrębnienie terenów dogodnych do inwestowania, budowa bądź modernizacja infrastruktury, racjonalna polityka podatkowa, działalność promocyjna, reklamowa itp.,
- współpracę z przedsiębiorstwami usługowymi w zakresie transportu towarów i osób.

Istotnym dla sprawnego funkcjonowania jednostki samorządowej w obrębie norm, procedur i prawa, w tym również prawa i procedur Unii Europejskiej, jest korzystanie z dorobku naukowego poprzez przekładanie teoretycznych założeń na praktyczne działania.

Jak już wspomniano, samorząd w większym lub mniejszym stopniu wpływa na wszystkie działające w jego obrębie podmioty, a w warunkach gospodarki rynkowej pręźnie rozwijać się mogą tylko te jednostki samorządowe, których władze potrafią:

- mobilizować współpracujące z nimi podmioty do efektywnych działań na rzecz rozwoju,
- wyzwać w miejscowej społeczności nawyk przedsiębiorczości,
- tworzyć warunki do przekładania przedsiębiorczości mieszkańców na konkretne działania w sferze gospodarczej czy społecznej,
- umiejętnie godzić interesy poszczególnych grup społecznych wspólnoty z interesem jednostki samorządowej,
- wprowadzić do podległych urzędów elementy nowoczesnego zarządzania,
- zaspokajać, w ramach możliwości prawnych, finansowych i organizacyjnych potrzeby podmiotów współpracujących z jednostką samorządową.

W podsumowaniu można wyrazić opinię, że od jakości relacji pomiędzy jednostką samorządową a podmiotami jej otoczenia wewnętrznego i zewnętrznego w dużej mierze zależy rozwój gminy, powiatu czy regionu. Rolą relacji jest tworzenie więzi i partnerstwa pomiędzy lokalną społecznością, podmiotami gospodarczymi, organizacjami społecznymi i innymi podmiotami przekładającego się na możliwość funkcjonowania w sytuacji „konfliktu interesów”, a także generowanie warunków sprzyjających osiąganiu korzyści przez wszystkie strony relacji. Jest rzeczą niebudzącą wątpliwości, że chociaż wiele polskich samorządów, szczególnie w dużych miastach, może skutecznie rywalizować z samorządami wiodących krajów europejskich w zakresie pozyskiwania znaczących inwestycji, tworzenia warunków do ich realizacji, a także w takich dziedzinach jak eksport produktów, usług turystycznych itp., to istnieje duża ilość samorządów, szczególnie w małych ośrodkach, które borykając się z problemami finansowymi, kadrowymi czy problemami natury prawnej, nie nadążają za konkurencją, pogłębiając istniejącą polaryzację. Należy jednak żywić

nadzieję, że dynamiczny rozwój gospodarczy państwa, środki transferowane przez UE, a także polityka regionalna państwa przy stałym wzroście świadomości społecznej, pozwolą na stopniowy rozwój również tych jednostek samorządowych.

LOCAL GOVERNMENT AND ENVIRONMENT

– THE AREAS AND FORMS OF ACTIVITY

Summary

One of the main tasks of local government is satisfying local society's needs. To execute this task the local government should work very active to reach profitable relationships with the other entities in the environment. It is very important, that all entities and local government have benefit in it. The article presents some areas and forms of cooperation between local government and local society, entities, public organizations, political groups and clerks in communes, cities and other polish administrative units.

Małgorzata de Ines

WIĘZI MIĘDZY WŁADZĄ A ŚRODOWISKIEM BIZNESU

Dokonująca się transformacja gospodarcza sprawia, iż polskie samorządy lokalne stoją przed koniecznością sprostania nieznanym dotąd wyzwaniom. Towarzyszące przemianom zmiany legislacyjne sankcjonujące politykę sub-sydiarności umożliwiają większą autonomię działania gmin. Jednocześnie ze wzrostem kompetencji rośnie także zakres obowiązków nałożonych na władze lokalne. Zjawiskom tym towarzyszy zwiększona mobilność zarówno obywateli, jak i podmiotów gospodarczych. W efekcie funkcjonowanie samorządów uległo swoistemu „urynkowieniu”. Utraciły one swoją monopolistyczną pozycję wobec lokalnych interesariuszy. Uwarunkowania te sprawiają, iż regiony, powiaty i gminy zmuszone są do konkurowania pomiędzy sobą o kapitał. Jednym z czynników przewagi konkurencyjnej gmin jest poziom rozwoju gospodarczego¹. Stąd głównym zadaniem samorządów staje się rozwój gospodarczy przynależnego im terytorium. Podstawowym pytaniem, które rodzi się w tej sytuacji, jest pytanie o najbardziej efektywny sposób osiągnięcia tego celu. Czy polityka gminy powinna, w pierwszej kolejności, koncentrować się na pozyskiwaniu nowych inwestorów – czy też na rozwoju posiadanych zasobów? Autorka artykułu podejmuje próbę wykazania, istotności działań zmierzających do stworzenia silnych więzi pomiędzy władzą lokalną a lokalnym środowiskiem biznesu dla osiągnięcia tego celu², przedstawia także zwięzłą charakterystykę działań, które służą jego realizacji.

Ankieta przeprowadzona w ramach projektu A. Magnier wykazała, iż wśród siedemnastu najważniejszych celów samorządu kwestia wspierania przedsiębiorczości lokowana jest przez prezydentów i burmistrzów na miejscu

¹ M.E. Porter twierdzi, iż: „Łatwo dostępne wyspecjalizowane czynniki produkcji oraz instytucje, które je tworzą i odnawiają, stanowią o przewadze, są zbiorowym zasobem danej organizacji”. Zob. M.E. Porter: Porter o konkurencji. PWE, Warszawa 2001, s. 403; G. Gorzelak na podstawie analizy 16 „miast sukcesu” stworzył listę czynników endogennych, które korzystnie wpływają na skuteczność polityki lokalnego rozwoju gospodarczego. Wśród tych czynników wyróżnia zintegrowane i gotowe do współpracy z samorządem lokalnym środowisko biznesu; cyt. za: P. Swianiewicz, J. Łukomska: Władze samorządowe wobec lokalnego rozwoju gospodarczego. Które polityki są skuteczne? „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 6, s. 25.

² Pod pojęciem „środowisko biznesu” rozumiemy ogół podmiotów gospodarujących, działających na zasadach handlowych, które skupione są na terytorium gminy.

pierwszym, a potrzeba przyciągania nowej działalności gospodarczej – na miejscu piątym³. Wbrew tym deklaracjom inaczej kwestię zaangażowania gminy w rozwój przedsiębiorczości postrzegają kręgi biznesu. Aż 51,6% respondentów ocenia zainteresowanie władz lokalnych rozwojem przedsiębiorczości jako raczej niedostateczne lub niedostateczne⁴. Z badań przeprowadzonych w gminach śląskich wynika, iż władze lokalne nie stwarzają ani warunków do powstawania nowych i rozwoju już istniejących przedsiębiorstw, ani też nie pełnią roli koordynatora działalności podmiotów gospodarujących w gminie⁵. Podejmowane przez samorządy działania mające na celu wspieranie rozwoju gospodarczego nie są zatem, w odczuciu aktywnie funkcjonującego środowiska biznesu, ukierunkowane we właściwy sposób.

Stymulowanie rozwoju gospodarczego terytorium polega na podejmowaniu działań mających na celu wzrost aktywności gospodarczej i wzrost zatrudnienia. Działania te mogą być prowadzone w trzech kierunkach:

- przyciągania nowych inwestorów,
- stymulowania przedsiębiorczości poprzez motywowanie podmiotów lokalnych do podejmowania inicjatyw gospodarczych,
- tworzenia korzystnych warunków działania dla podmiotów gospodarczych funkcjonujących na danym terytorium.

Pierwsza i druga grupa działań to działania skierowane do podmiotów słabo znanych lub anonimowych. Wiążą się one z ryzykiem wynikającym z niepewności co do poprawności doboru stosowanych narzędzi promocyjnych. Ponadto, polityka władz lokalnych, której głównym zadaniem jest stworzenie optymalnych warunków funkcjonowania nowych podmiotów gospodarczych, może mieć negatywny wpływ na konkurencyjność firm obecnych na lokalnym rynku. Budzi też ich uzasadnione przekonanie, iż samorząd nie dba o podmioty aktywnie uczestniczące w życiu lokalnej społeczności. W efekcie sytuacja w gminie zaczyna przypominać „drzwi obrotowe”. Nowe firmy są zachęcane do ulokowania swych siedzib na terytorium gminy, podczas gdy, w tym samym czasie, firmy tam osiadłe mogą poszukiwać atrakcyjniejszych warunków egzystencji w innych gminach, w których same postrzegane są jako atrakcyjni inwestorzy.

³ Ankieta „Europejscy Burmistrzowie” została przeprowadzona wśród burmistrzów/prezydentów miast powyżej 10 000 mieszkańców w 12 krajach europejskich i miała na celu wskazanie priorytetowych celów, które chcieliby oni osiągnąć w najbliższym czasie. Odpowiedzi wybierano z listy 17 celów, z których trzy dotyczyły lokalnego rozwoju gospodarczego; cyt. za: P. Swianiewicz, J. Łukomska: Op. cit., s. 25.

⁴ Badanie IRWIK z 2005 roku; za: B. Słomińska: Gmina w procesach stymulowania przedsiębiorczości. „Samorząd Terytorialny” 2007, nr 3, s. 27.

⁵ E. Zeman-Miszewska: *Wzrutek gminy – ujęcie marketingowe*. Konsument Przedsiębiorstwo Przestrzeń. AE, Centrum Badań i Ekspertyz, Katowice 2004, s. 361.

Trzeci rodzaj aktywności skierowany jest do podmiotów znanych, działających na terenie gminy. Obejmuje działania samorządów służące motywowaniu firm do pozostania w danym regionie. W tym wypadku wysiłki władz ogniskują się nie na przekonaniu inwestora co do wyboru danej lokalizacji, ale zmierzają do jego zatrzymania na danym terytorium. U podstaw dokonywanego przez nie wyboru lokalizacji leżą konkretne przyczyny ekonomiczne i emocjonalne, które można spożytkować dla umocnienia ich w postanowieniu pozostania na wybranym terytorium. Wynikająca z wieloletnich relacji znajomość podmiotów gospodarczych ułatwia samorządom opracowanie skutecznych strategii umacniania więzi. Usatysfakcjonowane warunkami gospodarowania lokalne firmy są z kolei, najlepszymi ambasadorami gminy, efektywnie przyciągającymi nowych inwestorów.

Rozwój gospodarczy jest w znacznej mierze uzależniony od jakości współpracy samorządu z otoczeniem biznesu. Koncepcją wychodzącą od pełnego wykorzystania potencjału lokalnego jest – oparta na lojalności podmiotów – koncepcja marketingu relacji. Władze terytorialne funkcjonujące zgodnie z filozofią marketingu relacji przyjmują założenie, iż należy dążyć do takiego rozwoju relacji, który prowadziłby do partnerstwa podmiotów. Podejmowane zgodnie z tą filozofią działania obejmują swym zasięgiem całe spektrum więzi zachodzących wewnątrz instytucji samorządowych oraz pomiędzy tymi instytucjami a otoczeniem⁶. Więzy te mają różne natężenie i różne stopnie zaawansowania. Do więzi o najwyższym poziomie zaangażowania stron zalicza się lojalność.

Lojalność środowiska biznesu rozumiana jest jako trwała, pozytywna postawa podmiotów gospodarczych wobec władz lokalnych charakteryzująca się długofalową „chęcią utrzymania dotychczasowej lokalizacji firmy, pomimo korzystnych ofert lokalizacji płynących z innych regionów”¹. Lojalnym, w tym rozumieniu, nie jest zatem podmiot pozostający na danym terytorium z przyzwyczajenia lub przymusu. Koniecznym aspektem lojalności jest dobra wola oraz zaangażowanie emocjonalne podmiotu.

Wypracowanie więzi lojalności nie jest łatwe, wymaga ze strony lokalnych władz zmiany sposobu myślenia i funkcjonowania. Samorządy powinny dążyć do osiągnięcia komplementarnych celów: redukcji ryzyka, budowy zaufania oraz zwiększania satysfakcji lokalnego środowiska biznesu. Aby sprostać temu zadaniu, konieczne jest odejście od, stosowanych dotychczas przez

⁶ Marketing terytorialny to ogół działań zmierzających do zaspokojenia potrzeb i pragnień mieszkańców oraz „gości” poprzez wcześniejsze ich rozpoznanie i przewidywanie zmian, równocześnie oparte na racjonalnym wykorzystaniu zasobów, cyt. za: A. Szromnik: Marketing miast i regionów (marketing terytorialny) – geneza, cechy i cele. W: Marketing w rozwoju regionu (wybrane zagadnienia). Red. J. Karwowski. Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2002, s. 16.

samorządy, praktyk unifikacji obsługi podmiotów na rzecz indywidualnego podejścia do każdego z nich. Podjęcie takich kroków sprawia, iż samorządy są w stanie zaproponować pakiet usług i zachęt, który odpowiadając faktycznym potrzebom przedsiębiorców, co w efekcie sprawi, iż warunki ich funkcjonowania w gminie będą postrzegane jako atrakcyjne.

Służące wzmocnieniu więzi działania samorządów powinny być prowadzone dwutorowo – w kierunku zwiększenia satysfakcji ze świadczonych przez gminę usług oraz w kierunku budowy zaufania do władz poprzez minimalizację ryzyka związanego z, prowadzoną przez lokalne firmy, działalnością gospodarczą. Wzrost satysfakcji interesariuszy z jakości współpracy z samorządem wiedzie do wzrostu zaufania. Przekonanie, iż władza lokalna w sposób partnerski będzie uczestniczyć w rozwiązywaniu napotykanych przez podmioty problemów zmniejsza ryzyko prowadzenia działalności gospodarczej i prowadzi do zaangażowania podmiotów zarówno w rozwój związku, jak i rozwój gminy. Wyrazem najwyższego zaangażowania jest lojalność.

Powstaje pytanie, czy w sytuacji, gdy działalność gospodarcza wydaje się w znacznym stopniu „przywiązana” do konkretnej lokalizacji, działania stymulujące lojalność są uzasadnione. Prawdą jest, iż podmioty gospodarcze podejmują decyzje lokalizacyjne w sposób racjonalny. Każda zmiana lokalizacji, choć możliwa, wiąże się dla nich z dodatkowymi kosztami i ryzykiem. Prawdą jest również, iż przedsiębiorcy należą także do grupy wyjątkowo samodzielnej, przywykłej do samodzielnego rozwiązywania napotykanych problemów i nieoczekującej pomocy z zewnątrz. Oczekiwania sprowadzają się często do tego, by władze nie tyle pomagały, ile raczej nie przeszkadzały im w rozwoju. Są zainteresowani współpracą z samorządem lokalnym o tyle, o ile służyć ona będzie poprawie warunków ich gospodarowania. Przy tym, cechujący współczesną gospodarkę, postęp technologiczny i komunikacyjny sprawia, iż przedsiębiorstwa są coraz mniej uzależnione od konkretnych warunków lokalizacyjnych. W efekcie więzi łączące otoczenie biznesu z gminą są coraz słabsze.

Z kolei w interesie lokalnych władz leży, aby relacje te zacieśniać. Lojalność podmiotów jest jednym z najbardziej efektywnych sposobów na osiągnięcie założonych celów jednostki terytorialnej. Lojalne podmioty gospodarcze nie podejmują inicjatywy poszukiwania atrakcyjniejszych lokalizacji prowadzenia działalności. W sytuacji, gdy zetkną się z atrakcyjną ofertą lokalizacji, przedstawioną z innej gminy – nie przejawiają skłonności do jej zaakceptowania.

Podczas negocjowania warunków swego funkcjonowania w gminie są skłonne do przyjmowania warunków gorszych, jeżeli uzasadnia je długofalowy interes lokalny.

Czują się związane z gminą nie tylko formalnie, ale także emocjonalnie. Inwestują w rozwój terytorium, na którym zlokalizowana jest ich działalność. Czują się bowiem współodpowiedzialne za dobrobyt lokalnej społeczności, do której przynależą.

Pragną aktywnie uczestniczyć w przygotowaniach i realizacji planu rozwoju gospodarczego swojego terytorium.

Stanowią najlepszą wizytówkę regionu. Są także wiarygodnymi jego rzecznikami. Dla potencjalnych inwestorów stanowią najbardziej rzetelne źródło informacji o warunkach prowadzenia interesów na danym terenie.

Oparte na satysfakcji zaufanie środowiska biznesu do polityki prowadzonej przez samorząd wzmacnia więzi łączące te dwa środowiska. Silne więzi lojalności wpływają na zaangażowanie innych firm do pozostania w regionie, a także przyciągają zewnętrznych inwestorów i ludzi. Stymulując lojalność, lokalna władza oferuje usługi wysokiej jakości, co wpływa na poprawę ogólnego wizerunku gminy. Rosnąca renoma terytorium powoduje dalsze wzmocnienie więzi. Lokalne środowisko gospodarcze umacnia się i cieszy coraz lepszą reputacją. Tworzą się skupiska firm o podobnym profilu oraz podmiotów z nimi kooperujących. Programy budowy lojalności środowiska biznesu powinny zatem być tworzone w zgodzie z programami rozwoju gospodarczego gminy, jej tożsamością, wizją i misją. Ukierunkowana na rozwój biznesu polityka władz terytorialnych oddziałuje bowiem na konkurencyjność firm poprzez wpływ na strukturę lokalnego biznesu. Z kolei poziom usatysfakcjonowania i lojalności oraz reputację otoczenia biznesu można traktować jako istotne wyznaczniki efektywności orientacji rynkowej deklarowanej przez lokalną władzę⁷.

Lojalność współtworzą komponenty poznawcze, emocjonalne i behawioralne⁸. Kreując lojalność samorządy oddziałują więc na wybrany podmiot gospodarczy, wykorzystując komponenty:

- poznawcze – przekazując niezbędne informacje,
- emocjonalne – oddziałując na uczucia,
- behawioralne – wywołując pożądane zachowania.

Sposobem przekazywania informacji o zamierzeniach i przyjętej przez władze strategii ich realizacji jest właściwa komunikacji pomiędzy samorządem a środowiskiem biznesu. Komunikat winien być tak sformułowany, by podkreślić stabilność prowadzonej przez urząd polityki i jej przejrzystość. W ofercie należy wyeksponować wyjątkową wartość, jaką niesie ona dla podmiotu, i określić procedury jej pozyskania – niezależnie od tego, czy mówimy o usługach świadczonych przez samorząd na rzecz podmiotów gospodarczych, czy też

⁷ T.W. Andreassen: *Satisfaction, Loyalty and Reputation as Indicators of Customer Orientation in the Public Sector*. „The International Journal of Public Sector Management” 1994, t. 7, Bradford, s. 16-35.

⁸ A. Sowińska: *Wstęp do psychologii*. AE, Katowice 2007, s. 71-73.

o pakiecie zachęt mających motywować ich do pozostania w regionie. Komunikacja jest także narzędziem pozyskiwania wiedzy. Gminy powinny dysponować aktualną, stale wzbogacaną wiedzą o potrzebach, problemach i preferencjach podmiotów. Wiedza umożliwia zindywidualizowanie obsługi petentów instytucjonalnych oraz podnoszenie jakości tej obsługi, a także pozwala na samodoskonalenie struktur samorządu. Daje również możliwość antycypowania przyszłych potrzeb otoczenia biznesu. Wiedza taka pozyskiwana jest w wyniku bezpośrednich kontaktów z interesantami, regularnie prowadzonych badań rynkowych oraz poprzez benchmarking rozwiązań stosowanych w innych gminach. Badania aspiracji, oczekiwań i monitoring opinii przedsiębiorców stanowią wyznacznik przyszłych działań gminy oraz podstawę dla doboru spójnego systemu narzędzi, umożliwiającego rozwój podmiotów gospodarczych, wzmacniającego ich poczucie tożsamości i identyfikacji z miejscem lokalizacji. Cennym źródłem informacji są również pomysły i sugestie stanowiące wynik obserwacji i doświadczeń pracowników jednostek samorządowych. Istotne znaczenie odgrywa zatem zarówno komunikacja wewnątrz jednostki, jak i pomiędzy jednostką a otoczeniem biznesu.

Polityka gminy wobec podmiotów gospodarczych powinna służyć wzmacnianiu poczucia ich przynależności do terytorium gminy. W przeciwnym wypadku firmy mogą mieć poczucie zaangażowania w rozwój środowisk, które nie odwzajemniają tej relacji. Identyfikacja z terytorium jest bowiem istotnym czynnikiem konstytuującym ich lojalność. Poczucie przynależności budowane jest poprzez stymulowanie osobistego zaangażowanie podmiotu w rozwiązywanie problemów gminy oraz przez zachowania i deklaracje samorządu, świadczące o tym, iż władze lokalne w sytuacjach kryzysowych będą postępowały zgodnie z dobrze pojętym interesem podmiotu.

Oddziaływanie na emocje dokonuje się również poprzez kreowanie pakietu „miękkich” czynników wyboru – zaplecza kulturalnego, oświatowego, turystyczno-rekreacyjnego i naukowego specjalnie dobranego do potrzeb tych podmiotów, które samorząd chciałby na rynku zatrzymać. Usługi świadczone przez urząd winny być zróżnicowane, a nie homogeniczne, jak dotąd bywało. Muszą one odpowiadać faktycznym, indywidualnym potrzebom podmiotów gospodarczych.

Istotną kwestią jest organizacja sprawnej obsługi otoczenia biznesu – podnoszenie sprawności instytucjonalnej urzędu gminnego poprzez wzrost jakości obsługi, uczciwość administracji, zdolność do podejmowania innowacyjnych rozwiązań, prowadzoną przez urząd politykę rozwoju gospodarczego, zwiększanie efektywności zarządzania finansami gminy, jakość uchwalanego prawa i stabilność polityczną.

Ta grupa petentów oczekuje innych rozwiązań proceduralnych niż te, które są stosowane wobec petentów indywidualnych. Z reguły też obsługa ich wymaga większych nakładów czasu, a czas jest dla przedsiębiorców aktywnym wyjątkowo cennym. Dlatego też poziom ich usatysfakcjonowania obsługą jest w znacznej mierze uzależniony od sprawności proceduralnej i komunikacyjnej urzędu, ale też od kompetencji, zaangażowania i kultury urzędników. Optymalne przygotowanie pracowników do budowania lojalności nabywcy polega obok kształcenia merytorycznego na budowaniu ich lojalności wobec urzędu. Dowiedziono, iż lojalność pracowników stanowiąca efekt satysfakcjonującego zaspokojenia ich potrzeb i entuzjazmu, z jakim wykonują swą pracę, przyczynia się w efekcie do uzyskania wyższego poziomu satysfakcji usługobiorców, ta zaś sprzyja ich lojalności⁹. Oczekiwania nabywcy instytucjonalnego winny być przez pracowników traktowane z największą troską. W swych kontaktach z usługobiorcami powinni oni starać się podnosić poczucie własnej wartości nabywcy, minimalizować postrzegane przez niego ryzyko oraz podkreślać wyjątkowość oferty. Skuteczność tego typu działań jest w znacznym stopniu uzależniona od motywacji, którymi kierują się sami pracownicy.

Szczególną uwagę powinno się przykładąć do sposobu załatwiania skarg petentów niezadowolonych ze stanowiska prezentowanego przez urząd czy też ze sposobu lub jakości świadczonych przez niego usług. Ich właściwe rozwiązanie sprzyja budowie zaufania i przekonania o dobrej woli władz. Skargi świadczą o zaangażowaniu petenta i są świadectwem jego woli kontynuowania związku. Przedsiębiorca, który zdecyduje się na zmianę lokalizacji, nie będzie tracił czasu na wyrażanie swego niezadowolenia z instytucji.

Bezpośrednie kontakty w urzędzie i podczas specjalnie organizowanych spotkań u przedsiębiorców czy też w ramach posiedzeń izb handlowo-gospodarczych sprzyjają pozyskiwaniu wiedzy o bolączkach i potrzebach podmiotów, co z kolei umożliwi dobór efektywnie skonfigurowanych zachęt motywujących podmioty do pozostania w gminie.

Władze lokalne realizują te działania poprzez stosowanie całej gamy dostępnych im instrumentów o charakterze planistycznym, reglamentacyjnym, zarządczym, ekonomicznym, instytucjonalnym, inwestycyjnym, informacyjnym oraz polityki społecznej¹⁰.

Z perspektywy budżetu gminy ogół stosowanych instrumentów podzielić można na dwie grupy. Grupę pierwszą stanowią instrumenty dochodowe. Mają one charakter bierny. Ich zadaniem jest ograniczenie obciążeń finansowych nakładanych na przedsiębiorstwa. Do grupy tej należą np. zwolnienie i ulgi

⁹ Marketing usług. Red. A. Styś. PWE, Warszawa 2003, s. 103.

¹⁰ B. Słomińska: Op. cit., s. 21.

w opłatach i podatkach lokalnych. Grupa druga obejmuje instrumenty określane mianem wydatkowych. Wydatki ponoszone przez gminę w sposób bezpośredni lub pośredni kreują przedsiębiorczość podmiotów lokalnych. Instrumenty tego typu charakteryzują się tym, iż stosując je, gmina aktywnie przekształca otoczenie w celu jego dostosowania do potrzeb gospodarki. Do grupy tej należą, np. wydatki inwestycyjne gminy, zasilanie funduszy celowych, szkolenia, działalność doradcza, tworzenie baz danych i promocja gminy.

Do instrumentów o charakterze planistycznym należą opracowywane przez gminę plany i programy zadań publicznych o charakterze przestrzennym, finansowym i gospodarczym. Szczególnie istotne znaczenie odgrywa wśród nich program rozwoju przedsiębiorczości. Jest to średniookresowy dokument służący koordynacji wszystkich lokalnie dostępnych instrumentów. Ma na celu optymalne wykorzystanie potencjału gminy i dostępnego wsparcia zewnętrznego. Pozwala na wytyczenie kierunków rozwoju gospodarczego w gminie oraz na zagwarantowanie warunków jego realizacji¹¹. Sprzyja wyborowi najlepszych projektów oraz uzyskaniu efektu synergii zaangażowanych zasobów. Stwarza przy tym mechanizmy nadzoru i kontroli nad realizacją zadań wynikających z przyjętej przez gminę strategii. Jego uchwalenie należy do wyłącznych kompetencji gminy. Wydaje się jednak, że brak właściwych kompetencji, środków i czasu sprawia, iż niejednokrotnie kompleksowe programy rozwoju gospodarczego gmin nie są przygotowywane z niezbędną starannością¹².

Instrumenty zarządcze to także polityka samorządu gminnego w zakresie zarządzania obiektami komunalnymi i udostępniania gruntów. Działania w tym zakresie w sposób istotny mogą przysłużyć się rozwojowi przedsiębiorczości lokalnej. W tej grupie instrumentów ważną rolę odgrywają także wszelkie działania gminy zmierzające do ograniczenia działalności gospodarczej komunalnych jednostek organizacyjnych i likwidacji komunalnych monopolii. Dzięki takiej polityce podmioty gospodarcze przestają postrzegać gminę jako uprzywilejowanego konkurenta. Przyczynia się to do aktywizacji gospodarczej gminy oraz do wzrostu zaufania przedsiębiorców i społeczeństwa do władz i prowadzonych przez nie działań. Badania wykazują, iż tendencja gmin do korzystania z tego instrumentu ma charakter wzrostowy¹³.

¹¹ W. Dziemianowicz, T. Kierzkowski, R. Knopik: Jak przygotować lokalny program rozwoju przedsiębiorczości. PARP, Warszawa 2003

¹² W Polsce nie funkcjonowały żadne programy unijne ani rządowe służące poprawie konkurencyjności gmin; cyt. za: B. Tuziak: Samorządy lokalne regionu Podkarpacia a rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności. „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 1-2. Konieczność usuwania wieloletnich zaniedbań w sferze infrastruktury sprawia, iż czas poświęca się przede wszystkim działaniom doraźnym. W konsekwencji nie starcza go na przygotowywanie kompleksowych programów rozwoju.

¹³ B. Słomińska: Op. cit., s. 21.

Instrumenty reglamentacyjne to wszelkiego rodzaju pozwolenia, nakazy i zakazy, które mogą umożliwić lokalnym inwestorom uruchomienie nowych inwestycji lub im skutecznie zapobiec. Dla potencjalnego inwestora istotna jest nie tylko sama decyzja, ale także tryb jej wydawania oraz czas wymagany do jej podjęcia.

Instrumenty bodźcowo-ekonomiczne to wszelkiego rodzaju ulgi w podatkach lokalnych, opłatach i czynszach dzierżawnych pobieranych przez gminę. Działania gminy w tym zakresie mogą zachęcać lub zniechęcać przedsiębiorców do określonych zachowań. Przy tym większość ulg na polu fiskalnym postrzegana jest raczej jako wyraz dobrej woli władz niż faktyczna pomoc finansowa, bowiem ich wpływ na sytuację podatnika jest niewielki. Wynika to z faktu, iż główne obciążenia podatkowe są niezależne od decyzji jednostek terytorialnych.

Istotną rolę stymulującą rozwój gospodarki odgrywają bezpośrednie działania gminy związane z tworzeniem i rozbudową niezbędnej infrastruktury, zarówno ogólnej (transportowej, komunalnej), jak i technicznej – na terenach przeznaczonych pod inwestycje. Posiadanie właściwej infrastruktury to jeden z podstawowych czynników aktywizujących gospodarkę¹⁴. Jest to przy tym czynnik, na który samorządy mają duży wpływ. Wobec wieloletnich zaniedbań w tym zakresie wymaga on dużego wsparcia zewnętrznego.

Gmina może także wspierać przedsięwzięcia i instytucje służące rozwojowi gospodarczemu¹⁵. Tego typu organizacje odgrywają istotną rolę w rozwoju lokalnej gospodarki dzięki wspieraniu rozwoju sieci kooperacyjnych, działaniom w zakresie pozyskiwania zewnętrznych środków oraz poprzez dyfuzję innowacji¹⁶. Badania wykazują, iż efektywnie działające instytucje wspierania biznesu są istotnym czynnikiem rozwoju dużych miast, ale nie mają takiego znaczenia w przypadku miast małych i średnich¹⁷.

Do instrumentów informacyjnych zaliczyć można udostępnianie kręgom biznesu baz danych tworzonych na potrzeby gminy.

Rodzaj i zakres stosowanych narzędzi zależy od wielu czynników¹⁸. Jednym z nich jest wielkość gminy. W celu stymulacji rozwoju gospodarczego małe i średnie gminy najczęściej stosują takie narzędzia, jak: dbałość o rozwój telekomunikacji; politykę niskich cen za usługi komunalne oraz niskich opłat za

¹⁴ Badania wykazują, iż inwestorzy uważają ten czynnik za niezwykle istotny. Zob. P. Swianiewicz, J. Łukomska: *Op. cit.*, s. 25.

¹⁵ Na przykład agencje rozwoju lokalnego, centra wspierania biznesu i przedsiębiorczości, punkty konsultacyjno-doradcze, inkubatory przedsiębiorczości, parki technologiczne, fundusze poręczeniowo-kredytowe.

¹⁶ E.J. Blakely: *Planning Local Economic Development. Theory and Practice*, SAGE Publications, Thousand Oaks-London-New Delhi 2004.

¹⁷ P. Swianiewicz, J. Łukomska: *Op. cit.*, s. 24.

¹⁸ Do czynników tych należą przykładowo: zamożność, położenie, charakter gminy itp.

dzierżawę mienia komunalnego, wsparcie finansowe MSP poprzez udzielanie im pożyczek lub dotacji. Duże gminy stosują z kolei często narzędzia wydatkowe, takie jak: wydzielanie atrakcyjnie położonych działek pod inwestycje, dbałość o infrastrukturę transportową, o podnoszenie kwalifikacji lokalnej kadry, ułatwienia w procedurze urzędowej i inicjowanie ośrodków wspierania przedsiębiorczości. Niezależnie od wielkości gminy, do często wykorzystywanych instrumentów należą również działania promocyjne, kreowanie klimatu sprzyjającego przedsiębiorczości, tworzenie banków danych i wprowadzanie ułatwień w dostępie do informacji oraz zmniejszanie obciążeń z tytułu podatków lokalnych¹⁹.

Tworzenie pakietów ulg i zachęt stymulujących lojalność powinno podlegać szczególnie wnikliwej analizie. Aby służyły stymulowaniu lojalności, powinny być odpowiednio dobrane do potrzeb firm, które mają z nich korzystać.

Małe firmy mogą korzystać z tych samych programów rozwoju przedsiębiorczości, co duże, ale procedury są często tak rozbudowane i skomplikowane, że w rzeczywistości nie są w stanie sprostać wymaganiom formalnym.

Firmy z krótkim stażem często nie są w stanie korzystać z przyznanych im, atrakcyjnych, ulg podatkowych, bo nie mają wystarczających dochodów. Ulgi podatkowe, zakłócając mechanizm rynkowy, mogą także mieć negatywny wpływ na długofalową zyskowność firm. Przyzwyczajone do ulgi firmy nie przywiązują wagi do swej strategii finansowej i po upływie terminu funkcjonowania ulgi przestają być konkurencyjne.

Korzystniejsze zarówno dla gminy, jak i dla przedsiębiorców są ulgi obniżające ogólne koszty działalności biznesowej, takie jak na przykład obniżenie lub zaniechanie opłat z tytułu usług publicznych, wynajmu pomieszczeń należących do gminy. Finansowanie lub współfinansowanie ze środków gminy istotnej dla lokalnych inwestorów infrastruktury transportowej czy uzbrojenia terenu przewidzianego pod inwestycje w niezbędne media. Podobnie ma się sprawa z zachętami finansowymi dla oferujących dodatkowe miejsca pracy w rejonach objętych bezrobociem. W młodej gospodarce kapitalistycznej, z jaką mamy do czynienia w Polsce, poszukiwane są także poręczenia kapitałowe czy też niskoprocentowane pożyczki inwestycyjne, z możliwością przekształcenia ich w granty. Większość MiSP nie zdołała bowiem jeszcze wypracować własnego, wolnego kapitału. Inną korzystną formą zachęt stymulującą lojalność firm są finansowane z budżetu gminy, kursy i szkolenia.

¹⁹ Badanie IRWIK z 2005. Cyt. za: B. Słomińska: Op. cit., s. 24-25.

Stymulowanie lojalności środowiska biznesu winno być ukierunkowane na wybrane podmioty gospodarcze. Działania samorządu również w tym zakresie winny bowiem spełniać wymóg racjonalności oraz zmierzać do podnoszenia dobrobytu całej społeczności lokalnej. Samorząd postrzegany jest jako działający efektywnie wówczas, gdy dzięki jego polityce, firmy na podległym mu terytorium generują więcej podatków, zatrudniają więcej ludzi i przyciągają nowych inwestorów. Dlatego spośród wszystkich działających lokalnie podmiotów gospodarczych powinien on wybrać takie, które najlepiej zaspakająć będą potrzeby gminy i na których wspieranie gminę będzie stać. Wpływy netto lokalnej gospodarki z tytułu przyznanych ulg i zachęt muszą w znacznym stopniu przewyższać uzyskane przez firmę korzyści. Miasto musi skalkulować, czy proponowane przedsiębiorcom ulgi zostaną zdyskontowane poprzez napływ podatków, zwiększenie miejsc pracy i poprawę wizerunku gminy. Z punktu widzenia gminy, ulgi są więc efektywnym instrumentem na przykład wówczas, gdy ze strony otoczenia biznesu zaangażowany jest rozsądnie duży kapitał. Z tego też względu większym projektem często towarzyszy bardziej rozbudowany pakiet przywilejów. Brany jest bowiem pod uwagę „katalityczny” efekt tej inwestycji dla społeczności lokalnej. Jednakże nie tylko skala jest istotna. Ze względu na dobro społeczności lokalnej dla miasta liczy się także każde kolejne, stabilne miejsce pracy. Jeżeli więc mała firma proponuje korzystne stanowisko pracy z towarzyszącą mu ścieżką rozwoju kariery, gmina powinna być zainteresowana wspieraniem rozwoju także takiej firmy. Istotnym argumentem jest także przynależność przedsięwzięcia do docelowego profilu uprzymysłowienia regionu.

Stymulowanie lojalności środowiska biznesu jest najbardziej efektywnym sposobem oddziaływania na rozwój ekonomiczny gminy. Lojalne podmioty gospodarcze stanowią o potencjale ekonomicznym terytorium i o poziomie życia zamieszkującej go społeczności. Są także najbardziej wiarygodnym źródłem informacji oddziałującym zarówno na pozostałych interesariuszy gminy, jak i na inwestorów zewnętrznych. Lojalność terytorialną podmiotów gospodarczych osiągnąć można poprzez działania o charakterze poznawczym, emocjonalnym i behawioralnym. Gminy dysponują w tym zakresie szerokim pakietem instrumentów. Aby je efektywnie wykorzystać, konieczna jest zmiana filozofii działania samorządu na zgodną z koncepcją marketingową.

Samorządy lokalne skupiające swe wysiłki na przyciąganiu nowych inwestorów mogą, poprzez niewłaściwe działania, osłabić konkurencyjność lokalnych przedsiębiorców. Tymczasem lojalne firmy powinny liczyć, jeżeli nie na lepsze, to przynajmniej jednakowe warunki inwestowania. Jeżeli zasada ta nie będzie przestrzegana, to samorządy będą dokonywać starań, aby przyciągnąć nowe firmy tylko po to, by zobaczyć, jak w tym samym czasie ich lokalni inwestorzy decydują się na przejście do konkurujących z nimi gmin.

RELATIONS BETWEEN LOCAL GOVERNMENT AND LOCAL BUSINESS COMMUNITY

Summary

The economic transformation has influenced both the changeover of marketing position of the local administration and the mobility of the citizens and companies. Nowadays the main task of the local administration is to obtain competitiveness based on economic growth of the commune. Such aim can be achieved either by attracting new investors or by supporting already possessed entrepreneurs. The paper concentrates on the importance of strong ties between local government and local business community in obtaining this objective. It presents also a concise characteristics of recommended activities.

Izabella Steinerowska-Streb

DZIAŁALNOŚĆ WŁADZ SAMORZĄDOWYCH A FUNKCJONOWANIE MAŁYCH I ŚREDNICH PRZEDSIĘBIORSTW W POLSCE

Rozwój regionalny jest jednym z celów samorządów lokalnych. Zadanie, które zostało powierzone jednostkom samorządu terytorialnego, określono bowiem jako „zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty”¹. Samorządy realizują ten cel, dążąc do poprawy jakości życia mieszkańców regionu poprzez inicjowanie, koordynowanie i nadzorowanie rozwoju lokalnego. W obecnych warunkach rynkowych proces ten wymaga koncentracji na jak najefektywniejszym wykorzystaniu kapitału ludzkiego i kapitału wiedzy, wdrażaniu innowacji, organizowaniu zasobów ludzkich oraz tworzeniu efektywnych układów strukturalnych umożliwiających skomercjalizowanie produktów regionu².

Skuteczność działań podejmowanych przez samorządy lokalne w dużym stopniu uzależniona jest od możliwości rozwojowych małych i średnich przedsiębiorstw. Podmioty te dominują bowiem w gospodarce każdego regionu, a poprzez swój rozwój wpływają korzystnie na rozwój regionu – tworzą nowe miejsca pracy, przyczyniają się do poprawy jakości życia mieszkańców, a także oddziałują pozytywnie na tworzenie lepszego wizerunku regionu.

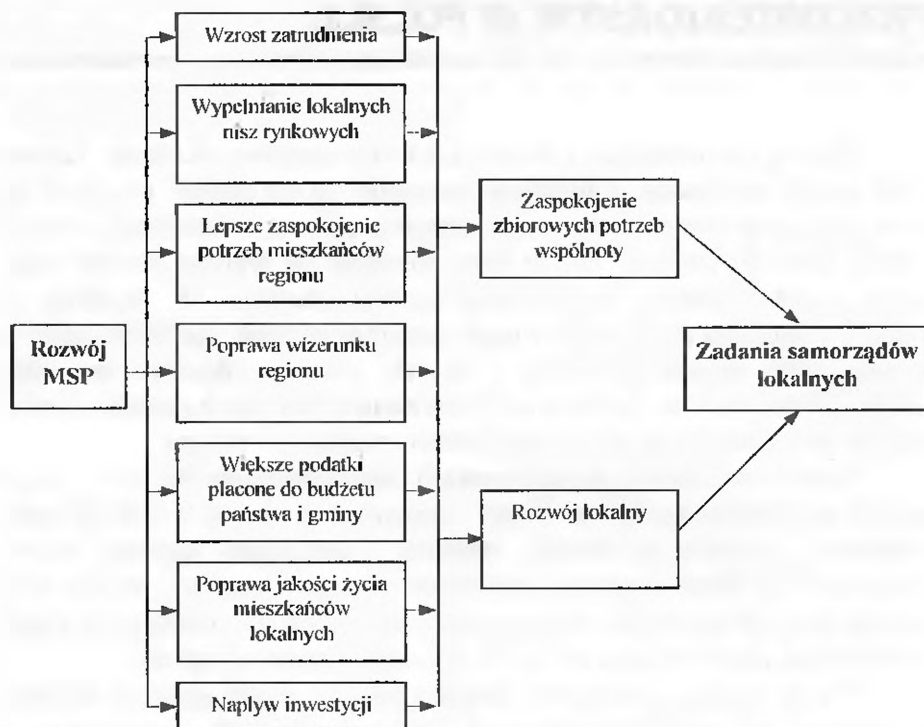
Wybór obszaru działalności małych i średnich przedsiębiorstw następuje na podstawie kryteriów ekonomicznych. Podmioty te poszukują sposobu na jak najlepsze wykorzystanie zasobów występujących w danym regionie oraz nisz rynkowych, które starają się wypełnić elastycznie dostosowując się do zmieniającego się otoczenia. Rozwijając swoją działalność małe i średnie firmy przyczyniają się więc do rozwoju regionów, do kształtowania ich atrakcyjności i wzrostu ich konkurencyjności.

Efekty przedsięwzięć realizowanych przez małe i średnie przedsiębiorstwa są więc zbieżne z dążeniami władz samorządowych (rysunek 1). Niezbędna jest zatem współpraca pomiędzy władzami samorządowymi a małymi

¹ H. Izdebska, Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis. Warszawa 2006, s. 100-105.

² Polityka budowy regionu konkurencyjnego. Strategie-modelc-postęp technologiczny. Red. M. Klamut. AE, Wrocław 2000, s. 7.

i średnimi przedsiębiorstwami. Konieczność takiej współpracy zaczynają obecnie dostrzegać zarówno przedstawiciele władz lokalnych w Polsce, jak i przedsiębiorcy. Wynika to z jednej strony z coraz większego znaczenia konkurencyjności rynków lokalnych, a z drugiej strony z coraz trudniejszych warunków funkcjonowania przedsiębiorstw, które zmuszone do ciągłego dostosowywania się do szybkich zmian zachodzących w otoczeniu³.



Rys. 1. Wpływ rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw na zadania realizowane przez samorządy lokalne

W procesie tworzenia więzi z przedsiębiorstwami samorządy lokalne mają do dyspozycji wiele narzędzi. Do najistotniejszych należą⁴:

- możliwość opracowywania wspólnych programów i strategii,
- działalność w sferze budżetu,
- uprawnienia regulacyjne,

³ U. Kłosiewicz-Górecka, B. Słomińska: Samorząd jako kreator partnerstwa na rynku lokalnym. W: Marketing a aktywność regionów. Red. J. Karwowski. Wydawnictwo Printshop Artur Piskala, Szczecin 2006, s. 101-105.

⁴ Ibid., s. 102, 427.

- decyzje administracyjne,
- wykorzystanie krajowych i zagranicznych środków pomocowych,
- działania prowadzące do rozwoju infrastruktury technicznej,
- narzędzia informacyjno-promocyjne.

Wykorzystanie tych narzędzi przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego jest zróżnicowane. Z badania przeprowadzonego przez Instytut Rynku Wewnętrznego i Konsumpcji wynika, iż największą aktywność w obszarze stymulowania przedsiębiorczości wykazują gminy średnie i duże⁵. Ponadto zauważono, iż wśród gmin zlokalizowanych w regionach o niższym stopniu rozwoju gospodarczego realizowano więcej działań wspierających aktywność gospodarczą niż w gminach o wyższym stopniu rozwoju gospodarczego⁶.

Z badania przeprowadzonego przez pracowników Akademii Ekonomicznej w Katowicach wynika, iż z myślą o przedsiębiorcach urzędy gmin/miast najczęściej podejmują się działań w zakresie informowania tej grupy podmiotów o możliwościach dofinansowania. Ponadto jedną z podstawowych form aktywności jednostek samorządu terytorialnego, ukierunkowaną na rozwój przedsiębiorczości, jest tworzenie instytucji wspierających rozwój przedsiębiorczości oraz współpraca z nimi⁷. Duży odsetek gmin stosuje również zwolnienia lub ulgi podatkowe, wspiera inwestycje infrastrukturalne oraz szkolenia dotyczące obsługi klientów. Gminy udzielają przedsiębiorcom pomocy w uzyskaniu środków finansowych, prowadzą usługi w zakresie doradztwa i szkoleń, opracowują plany/programy/strategie dotyczące inwestycji i promocji przedsiębiorstw lokalnych, tworzą specjalne stanowiska do spraw promocji przedsiębiorczości, umożliwiają przedsiębiorcom korzystanie z gwarancji kredytowych. Dodatkowo urzędy miast i gmin podejmują także działania w zakresie tworzenia specjalnych stref ekonomicznych, tworzą plany zagospodarowania przestrzennego, zajmują się rozbudową układu komunikacyjnego, organizują inkubatory przedsiębiorczości, centra nowych technologii, agencje rozwoju lokalnego, promują lokalną przedsiębiorczość przez organizację targów i imprez, zajmują się budową infrastruktury, zabezpieczeniem terenów pod inwestycje itp.⁸.

⁵ Badanie przeprowadzono w 2005 roku na 100 gminach i 309 przedsiębiorstwach

⁶ U. Kłosiewicz-Górecka, B. Słomińska: *Op. cit.*, s. 102-103.

⁷ Badanie zostało przeprowadzone w 2005 roku w ramach badań Akademii Ekonomicznej w Katowicach na próbie 68 gmin (Por. M. Krakowiak: *Partnerstwo w gminie z perspektywy samorządu lokalnego. W: Marketing a aktywność...*, *op. cit.*, s. 130-131).

⁸ *Ibid.*, s. 130-131.

W praktyce gospodarczej wszystkie te działania podejmowane przez gminy są jednakże postrzegane przez przedsiębiorców jako niewystarczające. Z wieloletnich badań przeprowadzanych w tym zakresie wynika, iż w opinii przedsiębiorców samorządy nie wykazują dostatecznego zainteresowania rozwojem przedsiębiorczości oraz nie kierują do nich propozycji współpracy. Jako incydentalną przedsiębiorcy oceniają aktywność jednostek samorządu terytorialnego mającą na celu poprawę konkurencyjności przedsiębiorstw funkcjonujących na rynkach lokalnych lub na budowanie partnerstwa między lokalnymi przedsiębiorstwami i samorządem lokalnym⁹.

Z badania przeprowadzonego przez Instytut Rynku Wewnętrznego i Konsumpcji wynika, iż jedynie 9,7% przedsiębiorców uznaje działania władz gminnych jako dostateczne, a 24% za raczej dostateczne. Najniżej zaangażowanie władz gminnych w działania stymulujące rozwój przedsiębiorczości oceniły mikroprzedsiębiorstwa (69%).

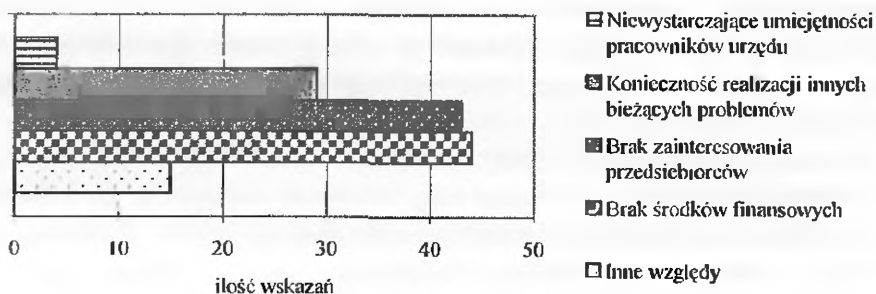
45% respondentów tego badania podkreślało brak działań lub małą aktywność gminy związaną z działalnością szkoleniową i doradczą skierowaną do przedsiębiorstw. 47,5% przedsiębiorców zwracało szczególną uwagę na brak inicjowania współpracy pomiędzy podmiotami. Aż 50% respondentów podkreślało natomiast nikiel lub żadne działania gmin mające na celu rozwiązywanie konfliktów pomiędzy podmiotami na rynku lokalnym¹⁰.

Wskazane wyniki prowadzą do wniosku, iż istnieje duża rozbieżność pomiędzy działaniami prowadzonymi przez jednostki samorządu terytorialnego w zakresie współpracy z przedsiębiorstwami a potrzebami przedsiębiorców. Nasuwa się więc pytanie: dlaczego taka sytuacja ma miejsce? Obie strony ze ścisłej współpracy mogą przecież odnieść wymierne korzyści. W opinii przedstawicieli samorządów lokalnych podstawowej przyczyny takiego stanu rzeczy należy upatrywać w braku środków finansowych (rysunek 2). W dalszej kolejności wskazują oni na konieczność rozwiązywania przez jednostki samorządu terytorialnego innych, bieżących problemów oraz niewystarczające umiejętności pracowników urzędu. Ponadto przedstawiciele władz lokalnych wśród innych czynników wpływających na niewystarczającą aktywność w zakresie współpracy z przedsiębiorstwami wymieniali: zbyt duże rozdrobienie przedsiębiorczości w gminie, brak wspólnej organizacji przedsiębiorców, brak ustaw związanych z partnerstwem publiczno-prawnym¹¹.

⁹ E. Frąckiewicz, E. Rudawska: Identyfikacja charakteru relacji pomiędzy podmiotami rynku regionalnego – podejście modelowe. W: Marketing a aktywność..., op. cit., s. 122.

¹⁰ U. Kłosiewicz-Górecka, B. Słomińska. Op. cit., s. 102-105.

¹¹ M. Krakowiak: Op. cit., s. 132.



Rys. 2. Przyczyny ograniczonych działań samorządów lokalnych w opiniach przedstawicieli urzędów miast/gmin

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: M. Krakowiak: Partnerstwo w gminie z perspektywy samorządu lokalnego. W: Marketing a aktywność regionów. Red. J. Karwowski. Wydawnictwo Printshop Artur Piskala, Szczecin 2006, s. 132.

Przytoczone wyniki badań dowodzą, iż przedsiębiorcy oczekują większej aktywności ze strony samorządów lokalnych (w szczególności w niektórych obszarach). Z drugiej strony, działania podejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego świadczą o zainteresowaniu władz lokalnych współpracą z przedsiębiorstwami. Można więc uznać, iż obie strony postrzegają lub zaczynają dostrzegać konieczność budowania partnerskich stosunków.

W celu podjęcia efektywnej współpracy z przedsiębiorstwami samorządy lokalne muszą dokonać identyfikacji zadań, jakie mają do spełnienia w tym zakresie. W szczególności powinny skoncentrować się na potrzebach małych i średnich firm, ponieważ przede wszystkim od nich uzależniony jest obecny rozwój lokalny. W tym celu jednostki samorządu terytorialnego powinny rozpoznać potrzeby lokalnych podmiotów sektora MSP. Wydaje się jednak, iż całego sektora nie powinno się jednak traktować w sposób jednorodny. W praktyce gospodarczej problemy tego sektora są bowiem zróżnicowane. Mikroprzedsiębiorstwa, których udział w sektorze jest dominujący, często napotykają bowiem na inne bariery, niż przykładowo przedsiębiorstwa średnie¹² lub skala tych barier jest zupełnie inna. O trafności tej tezy mogą świadczyć rezultaty jednego z przytoczonych powyżej badań. Wynika z niego bowiem, iż aż niespełna 70% mikroprzedsiębiorstw negatywnie oceniło zaangażowanie władz gminnych w działania stymulujące rozwój przedsiębiorczości. Można więc wnioskować, że narzędzia kierowane przez samorządy lokalne nie odpowiadały potrzebom mikrofirm.

¹² W głównej mierze wynika to z ograniczeń finansowych.

Samorządy mogą dokonywać identyfikacji potrzeb małych i średnich przedsiębiorstw, a tym samym swoich zadań w stosunku do tej grupy podmiotów na podstawie analizy barier sektora MSP. Z badań¹³ przeprowadzanych w tym zakresie wynika, iż do podstawowych ograniczeń rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw należą:

- bariera finansowa (np. problemy z odstępem do źródeł finansowania),
- bariera informacyjna (np. brak wiedzy z zakresu zarządzania, niedostateczna wiedza o możliwościach płynących z otoczenia),
- bariery administracyjne i biurokratyzacja,
- bariery prawne (np. zmienność przepisów),
- bariera popytowa (wynikająca z nasycenia rynku i narastającej konkurencji).

Mając na względzie te bariery, samorządy lokalne powinny podjąć się działań, które eliminowałyby negatywny wpływ istniejących ograniczeń. Na ograniczenie bariery finansowej jednostki samorządu terytorialnego mogą wpłynąć poprzez pomoc przedsiębiorcom w uzyskaniu środków z funduszy Unii Europejskiej oraz poprzez udzielanie poręczeń kredytowych. Ponadto samorządy lokalne powinny skoncentrować się na działalności szkoleniowej i doradczej. W obecnych warunkach rynkowych, kiedy wiedza daje możliwość uzyskania przewagi konkurencyjnej, przedsiębiorstwom coraz trudniej jest bowiem podejmować trafne decyzje bez odpowiednich informacji. Ważne jest przy tym, aby samorządy dotarły do przedsiębiorstw najbardziej potrzebujących wsparcia w tym zakresie. Dla najmniejszych firm, które najczęściej napotykają najwięcej problemów o charakterze finansowym, takie szkolenia i doradztwo powinny mogłyby być darmowe. Z wywiadów przeprowadzanych dla celów tego artykułu wynika bowiem, iż mikro-przedsiębiorcy niechętnie korzystają z płatnych (nawet w niewielkim stopniu) szkoleń.

Władze samorządowe mogą także oddziaływać na bariery administracyjne i biurokratyzację. Mogą bowiem upraszczać procedury administracyjne, w obszarach, w których są władne. Dodatkowo mogą tworzyć komórki, w których petent – przedsiębiorca, będzie mógł w jednym miejscu zrealizować zamierzone cele, zamiast przemieszczać się pomiędzy różnymi działami urzędu.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą też wpływać na bariery popytowe ułatwiając współpracę przedsiębiorstw oraz wspierając projekty współpracy gospodarczej, trudnej do samodzielnego przeprowadzenia przez pojedyn-

¹³ O przedstawionych barierach małych i średnich przedsiębiorstw świadczą liczne badania zarówno o charakterze lokalnym, jak i krajowym. W szczególności na uwagę w tym zakresie zasługują cykliczne badania realizowane przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości oraz Polską Konfederację Pracodawców Prywatnych Lewiatan (Por. Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w latach 2004-2005, PARP, Warszawa 2005).

cze przedsiębiorstwa w regionie. Takie działania samorządów lokalnych mogą prowadzić do powstania sieci powiązań i kontaktów wewnątrz danego terytorium oraz do kreowania kapitału społecznego, który znacząco determinuje zarówno konkurencyjność przedsiębiorstw, jak i całego regionu¹⁴.

Wskazane działania samorządów lokalnych prowadzące do redukcji barier rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw mogą wpłynąć pozytywnie na aktywność tej grupy podmiotów. Przyjętą tezę, iż aktywność podmiotów sektora w MSP w regionie jest w istotnym stopniu uzależniona od działalności władz samorządowych, można zatem uznać za uprawdopodobnioną.

ACTIVITY OF THE LOCAL AUTHORITIES AND FUNCTIONING OF SMALL MADIUM ENTERPRISES

Summary

Small and medium enterprises (SME) influence the development of regions, improve their attractiveness and let them to increase their competitiveness. Therefore the results of the SMEs activities are close to the goals of local authorities. The paper is aimed to identify what kind of actions must be undertaken by local authorities to improve the conditions of doing business by small and medium enterprises. It is hypothesed that the regional SMEs activity is depending on local authority's activity.

¹⁴ B. Bębenek, K. Moszkowicz: Partnerstwo przedsiębiorstwa z interesariuszami lokalnymi – w świetle koncepcji partnerstwa lokalnego W: Marketing a aktywność. ., op. cit., s. 162.

Aleksandra Grabowska

ROLA SAMORZĄDU LOKALNEGO W KREOWANIU POLITYKI ROZWOJU TURYSTYCZNEGO (NA SZCZEBLU LOKALNYM I REGIONALNYM)

Wpływ turystyki na lokalny rozwój gospodarczy oraz na inne dziedziny życia przejawia się w samych jej funkcjach. Mówi się tu o funkcji kulturowej, edukacyjnej, miastotwórczej, zdrowotnej, wychowawczej, kształtującej świadomość ekologiczną, etnicznej, politycznej czy ekonomicznej¹.

Rozwój gospodarki turystycznej w regionie wpływa na funkcjonowanie wszystkich lokalnych podmiotów. Wśród podmiotów kształtujących gospodarkę turystyczną i zaangażowanych w jej tworzenie wyróżnia się mieszkańców, odwiedzających, przedsiębiorstwa pośrednio i bezpośrednio świadczące usługi dla turystów, wybieranych i mianowanych przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych². Ostatnia grupa podmiotów jest w znacznym stopniu odpowiedzialna za stymulowanie, koordynowanie i pomoc w rozwoju lokalnej gospodarki turystycznej. Poprzez realizację obowiązków i zadań³ władze samorządowe mogą wpływać (wpływ ten jest ograniczony) na kształt m.in. lokalnej gospodarki, relacje między podmiotami tworzącymi tę gospodarkę itd. Kształtowanie i rozwój gospodarki turystycznej wymaga stosowania odpowiedniej polityki oraz strategii rozwoju lokalnej turystyki na poziomie władz samorządowych, tj. wymaga zastosowania wielu narzędzi planistycznych, prawnych i finansowych.

Spośród wielu obowiązków spoczywających na samorządach terytorialnych ważną dziedziną jest prowadzenie polityki rozwoju w regionie. Działalność w tym zakresie ma za zadanie zniwelować różnice w poziomach rozwoju gospodarczego Polski (i jej regionów) oraz innych państw członkowskich⁴.

¹ Na podstawie W. W. Gaworecki: *Turystyka*. PWE, Warszawa 2003, s. 387-417.

² V. T. C. Middleton, R. Hawkins: *Sustainable Tourism: A Marketing Perspective*. Butterworth-Heinemann 1998, s. 87.

³ Obowiązki i zadania samorządów wynikają z ich kompetencji określonych ustawą i odpowiednimi przepisami prawa.

⁴ M. Zieliński: *Samorząd terytorialny w Traktacie Akcesyjnym*. W: *Regiony*. Red. Z. Brodecki. Wydawnictwo prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005, s. 413.

Politykę rozwoju zgodnie z ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju rozumie się jako „[...] zespół wzajemnie powiązanych działań podejmowanych przez władze publiczne, w celu zapewnienia trwałego, zrównoważonego rozwoju kraju oraz spójności społeczno-gospodarczej i terytorialnej, w skali krajowej, regionalnej lub lokalnej”⁵. Zakres działań władz publicznych obejmuje w szczególności obszary życia społecznego i gospodarczego określone ustawą⁶. Do tej grupy zalicza się również działania władz publicznych mające na celu rozwój kultury, kultury fizycznej, sportu i turystyki.

Ważnym elementem w prowadzeniu polityki regionalnej jest stymulowanie i koordynowanie wszystkich zadań zgodnie z ustaloną strategią rozwoju regionu. Głównymi elementami strategii rozwoju regionalnego są (tabela 1):

– Zasady rozwoju regionalnego – strategia rozwoju regionalnego implikuje najważniejsze zasady rozwoju jednostek, jak m.in.: zasadę subsydiarności, zasadę wspierania rozwoju endogenicznego województw, zasadę rozwoju wszystkich województw itd. Zasady te są fundamentalną podstawą prowadzonej strategii rozwoju regionalnego, która zakłada osiągnięcie celów rozwoju regionalnego.

– Cele rozwoju regionalnego to m.in.:

a) rozwój konkurencyjności regionów (np. rozwój regionalnej przedsiębiorczości, gospodarki opartej na wiedzy, ukierunkowanie regionalnie inwestycji produkcyjnych i usługowych),

b) wyrównywanie szans między tymi regionami (np. rozwój infrastruktury paraturystycznej i turystycznej, rozwój zasobów ludzkich w regionach),

c) wykorzystywanie endogenicznego potencjału regionów (np. wspieranie rozwoju obszarów metropolitalnych).

– Kryteria i mierniki potrzebne do identyfikacji poziomu rozwoju regionalnego i oszacowania stopnia realizacji celów prowadzonej strategii (wykorzystuje się tu wskaźniki określające poziom atrakcyjności regionów jak: wskaźniki rozwoju gospodarczego, wskaźniki rozwoju infrastruktury w danym regionie; dane statystyczne dotyczące ludności; udział inwestycji itp.).

– Instrumenty i narzędzia wykorzystywane do osiągnięcia celów strategicznych w prowadzonej przez samorządy polityce rozwoju regionów. Instrumenty te można dzielić według różnych kryteriów. Przykładowo kryterium podziału instrumentów jest rola, jaką one pełnią w realizacji celów. W tej grupie wyróżnia się instrumenty:

⁵ Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, art. 2, rozdział I, 18.10.2006.

⁶ Ibid.

a) podstawowe, niezbędne do realizacji wszystkich celów, jak np. kontrakty, programy operacyjne, publiczne środki krajowe i unijne, wkład własny beneficjentów,

b) dodatkowe, które wykorzystywane są w realizacji poszczególnych zadań, jak np. poręczenia i gwarancje skarbu państwa, fundusze rozwojowe itp.

Innym kryterium podziału instrumentów jest ich charakter przeznaczenia. Do tej grupy instrumentów⁷ wykorzystywanych przez władze samorządowe w celu rozwoju regionalnego zalicza się m.in.:

- grupę instrumentów prawno-administracyjnych (zalicza się do nich nakazy, zakazy, przepisy wynikające z zasad praworządności lokalnej opartych na ustawie),
- grupę instrumentów ekonomiczno-finansowych (m.in. ceny gruntów i lokali, ulgi podatkowe, dotacje, opłaty lokalne itp.) – samorządy terytorialne uprawnione są do ustalania wysokości obciążeń finansowych (zgodnie z ustawą), jak i do wyłączenia podmiotów, które podlegają tym opłatom, są zwolnione lub kwalifikują się w kategoriach zniżek podatkowych⁸.

Ze względu na stopień oddziaływania samorządów terytorialnych na rozwój lokalnej gospodarki, w tym gospodarki turystycznej, wśród narzędzi polityki rozwoju prowadzonej przez samorząd terytorialny wyróżnia się:

1) narzędzia oddziaływania bezpośredniego, do których zalicza się:

- uchwały i rozporządzenia samorządu terytorialnego dotyczące np. rozwoju infrastruktury turystycznej,
- tworzenie, przekształcanie i likwidację przedsiębiorstw komunalnych,
- tworzenie spółek joint ventures oraz udziały w spółkach prawa handlowego,
- zarządzanie przedsiębiorstwami własnymi gmin,
- procedury lokalizacyjne zgodnie z postanowieniami planów zagospodarowania przestrzennego,
- dzierżawa budynków i urządzeń komunalnych,
- dotacje i subwencje dla organizacji społecznych.

2) narzędzia oddziaływania pośredniego:

- podatki lokalne,
- opłaty lokalne,
- zwolnienia i ulgi podatkowe,

⁷ Na podstawie zadań sformułowanych w Konstytucji i odpowiednich ustawach władze samorządowe mogą stosować różne środki i instrumenty ich realizacji por. m.in. Dz.U. 1998, nr 91, poz. 576. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa; Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym; Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym

⁸ R. Bról, M. Maciejuk: Rola i zadania organów samorządu i administracji w procesie realizacji strategii rozwoju turystyki. W: Gospodarka lokalna w teorii i praktyce. Red. M. Obrębski. Prace Naukowe AE we Wrocławiu nr 755, Wrocław 1997, s. 159.

- gwarancje kredytowe,
- obligacje komunalne,
- stawki opłat za ulgi publiczne⁹.

Poprzez wykorzystywanie tych instrumentów i narzędzi samorządy regionalne mogą przyczynić się do stworzenia określonych warunków sprzyjających rozwojowi gospodarki turystycznej w danym regionie.

Umieszczenie zadań w zakresie turystyki¹⁰ wśród zadań własnych samorządów terytorialnych na szczeblu lokalnym i regionalnym wskazuje na ważną rolę, jaką odgrywa turystyka w prowadzonej przez samorządy polityce rozwoju. Jednocześnie zobowiązuje to samorządy terytorialne do zapewnienia warunków rozwoju turystyki w danym regionie¹¹.

Samorządy terytorialne w kształtowaniu polityki rozwoju turystycznego mogą wykorzystywać różne instrumenty i narzędzia potrzebne do realizacji celów rozwoju gospodarki turystycznej¹². Do najczęściej stosowanych przez samorządy instrumentów zalicza się instrumenty prawne (np. odpowiednie przepisy dotyczące rozwoju gospodarki turystycznej na danym obszarze czy pozwolenia na budowę obiektów turystycznych) i instrumenty finansowe (tj. wpływające pośrednio na poziom cen produktów turystycznych przez oddziaływanie regulacyjne). W grupie wykorzystywanych przez samorządy narzędzi oddziaływania bezpośredniego na rozwój gospodarki turystycznej w regionie zalicza się np. uchwały i rozporządzenia samorządu terytorialnego dotyczące np. rozwoju infrastruktury turystycznej, dzierżawę budynków lub procedury lokalizacyjne zgodnie z postanowieniami planów zagospodarowania przestrzennego. Wśród narzędzi oddziaływania pośredniego na gospodarkę turystyczną wymienia się opłaty lokalne, jak np. opłaty klimatyczne.

⁹ A.S. Komak, A. Rapacz: *Zarządzanie turystyką i jej podmiotami w regionie*. AE, Wrocław 2001, s. 100.

¹⁰ Zadania samorządów terytorialnych, określone w Konstytucji art. 166 i ustawach regulujących funkcjonowanie samorządów jako własne, zostały zaprezentowane w aneksie I.

¹¹ J. Marak, M. Sołtysik, J. Wyrzykowski: *Rola samorządu terytorialnego w aktywizacji turystycznej obszaru na przykładzie powiatu wrocławskiego*. W: Red. A. Rapacz: *Gospodarka turystyczna w regionie*. AE, Wrocław, WSZGRiT, Kielce, Jelenia Góra 2005, s. 205.

¹² Przykładem prowadzonej przez władze publiczne polityki aktywizacji lokalnej gospodarki turystycznej są działania władz publicznych na Krecie. Listę najczęściej stosowanych przez władze instrumentów i narzędzi ustalono w trakcie podjętych w tym celu badań, które przeprowadzono w 1997 r. na celowo dobranej grupie mieszkańców i przedsiębiorców Krety (por. aneks). Badania dotyczyły rozwoju lokalnej turystyki i zaangażowania w ten rozwój władz publicznych zarówno na poziomie krajowym, jak i lokalnym. Wyniki badań wskazują, że najczęściej wykorzystywanym narzędziem stosowanym przez władze publiczne zarówno na poziomie krajowym, jak i lokalnym są narzędzia finansowe. W przypadku władz rządowych jest to motywowanie innych podmiotów zaangażowanych w rozwój turystyki. Polega to najczęściej na udzieleniu wsparcia finansowego. Z kolei na poziomie władz samorządowych jest to udzielanie prowizji wszystkim podmiotom uczestniczącym w rozbudowie infrastruktury paraturystycznej i turystycznej. W dalszej kolejności zarówno władze rządowe, jak i samorządowe zajmują się promocją i reklamą kraju lub regionu, tworzą programy rozwoju turystyki itp.

Tabela 1

Elementy strategii rozwoju regionalnego

ZASADY	CELE	KRYTERIA I MIERNIKI	INSTRUMENTY
1	2	3	4
1. Zasada subsydiarności rozwoju regionalnego.	1. Rozwój konkurencyjności regionów: →	Mienniki ogólne dla wszystkich celów:	PODSTAWOWE:
2. Zasada wspierania rozwoju endogenicznych województw.	- rozwój gospodarki opartej na wiedzy.	- wskaźnik dynamiki wzrostu PKB/1 mieszkaniec.	- kontrakty wojewódzkie,
3. Zasada rozwoju wszystkich polskich województw.	- rozwój regionalnej przedsiębiorczości,	- poziom wartości brutto/1 pracujący,	- regionalne programy sektorowe i horyzontalne rządu,
	- ukierunkowanie regionalnie inwestycji produkcyjnych i usługowych.	- zgodność inwestycji z profilem regionu.	- programy operacyjne rozwoju regionalnego
4. Zasada inicjowania długofalowego rozwoju regionalnego.		- wysokość nakładów inwestycyjnych ponoszonych w regionie przez podmioty prywatne i publiczne.	- publiczne środki krajowe,
5. Zasada koordynacji instrumentów polityki regionalnej i innych publicznych polityk rozwojowych.		Mienniki szczegółowe dla konkretnych celów:	- Europejskiej,
6. Zasada koncentracji przestrzennej rozwoju regionalnego.		- poziom atrakcyjności regionów.	- wkład własny beneficjentów.
		- udział inwestycji typu <i>venture capital</i> .	DODATKOWE:
		- jakość miejsc pracy wyrażona wysokością płac i poziomem kwalifikacji pracowników,	- Regionalne Strategie Innowacji,
		- zmiany w poziomie zatrudnienia,	- refinansowanie wyda-
		- zatrudnienie w nowoczesnych przemysłach i technologiach,	- ków związanych z reali-
		- poziom i struktura eksportu produktów i usług charakterystycznych dla profilu regionu,	- zacją projektów współ-
		- udział nowoczesnych przemysłów i technologii w produkcji regionalnym,	- finansowanych ze
		- poziom informatyzacji,	- środków UE,
		- liczba opracowań patentów oraz wdrożenia licencji,	- poręczenie i gwarancje Skarbu Państwa.
		- intensywność współpracy między ośrodkami naukowymi i badawczymi, a także tymi ośrodkami a biznesem.	- Fundusze Poręczeń Unijnych.
		intensywność dyfuzji projektów i innowacji między regionami.	

cd. tabeli 1

1	2	3	4
7. Zasada zapewnienia efektywności i najwyższej jakości polityki regionalnej.	<p>2. Wsparcie elastycznego różnicowania zamierzeń (celów) i wykorzystywanie potencjału endogenicznego regionów:</p> <ul style="list-style-type: none"> - wspieranie rozwoju, - polskich metropolii i obszarów metropolitalnych, - rozwiązywanie wybranych problemów województw. 	<ul style="list-style-type: none"> - stopa bezrobocia, w tym udział długotrwale bezrobotnych, - zmiany w liczbie zatrudnionych w danych sektorach, - poziom zatrudnienia w rolnictwie, - udział usług, przetwórstwa rolno-spożywczego, turystyki i innych nierolniczych działalności w zatrudnieniu na obszarach wiejskich, - szacunkowy poziom ukrytego bezrobocia na obszarach wiejskich, - poziom i struktura eksportu produktów i usług danego regionu, - udział działalności gospodarczych stanowiących podstawę specjalizacji regionu w PKB, - wzrost sprzedaży produktów markowych województwa, - zmiany zasięgu rynkowego produktów i usług tworzących specjalizację regionu, - wskaźniki stanu zanieczyszczenia środowiska naturalnego, - gęstość sieci infrastrukturalnych, - wskaźniki stanu infrastruktury metropolitarnej (lotniska, metro, obwodnice itp.). 	<ul style="list-style-type: none"> - Fundusz Rozwoju Inwestycji Komunalnych, - fundusze doradczeniowe i pożyczkowe dla małych i średnich przedsiębiorstw, - Krajowy Fundusz Kapitałowy, - finansowe wspieranie inwestycji wieloletnich o dużym znaczeniu dla gospodarki, - „rewitalizacja miast i miasteczek” – instrument w ramach funduszy EU, - środki Banku Światowego, - Europejski Bank Inwestycyjny, - instrument finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego, - norweski mechanizm finansowy, - partnerstwo publiczno-prawne.
3. Wyrównywanie szans rozwojowych województw: rozwój infrastruktury, rozwój sieci osadniczej i miejskiej, rozwój zasobów ludzkich.	<p>3. Wyrównywanie szans rozwojowych województw:</p> <ul style="list-style-type: none"> - rozwój infrastruktury, - rozwój sieci osadniczej i miejskiej, - rozwój zasobów ludzkich. 	<ul style="list-style-type: none"> - stopa bezrobocia w tym udział długotrwale bezrobotnych, - zmiany w liczbie zatrudnionych w podziale w danych sektorach, - poziom zatrudnienia w rolnictwie, - zasięg wykluczenia społecznego w regionie. 	

cd. tabeli I

1	2	3	4
	<p>– wsparcie rozwoju instytucjonalnego.</p> <p>→</p>	<ul style="list-style-type: none"> – wskaźniki stanu zanieczyszczenia środowiska naturalnego. – gęstość sieci infrastrukturalnych. – rangi ośrodków miejskich i stopnia ich rozwoju – zwiększenie liczby mieszkańców miast średniej wielkości. – wskaźnik mieszkalnictwa i gęstość sieci miejskiej na obszarach słabo zurbanizowanych – rozwój kształcenia ustawicznego. – dostępność mieszkańców do placówek edukacyjnych na różnym szczeblu. – natężenie wymiany produktów i usług między województwami. – wielkość wykorzystania środków polityki regionalnej przez samorządy województw i samorządy lokalne, w tym poziom wykorzystania środków strukturalnych UE, – poziom korelacji wykorzystania środków przez j.s.t. z kierunkami rozwoju polityki regionalnej województw. – wielkość nakładów na szkolenia w administracji publicznej w zakresie planowania i zarządzania rozwojem, – liczba podmiotów biorących udział w procesie konsultowania dokumentów o charakterze strategicznym i uczestniczących w projektach rozwoju regionalnego. 	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego na lata 2007-2013 Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament Polityki Regionalnej Warszawa 2006.

Zarówno samorząd terytorialny, jak i rząd mają istotny lub nawet decydujący wpływ na lokalną gospodarkę turystyczną. Odgrywają ważną rolę w działaniach innych podmiotów dążących do rozwoju lokalnej gospodarki turystycznej. W grupie tych działań wyróżnia się m.in.:

- rozbudowę infrastruktury turystycznej – bazy noclegowej i towarzyszącej oraz poprawie oferty turystycznej,
- rozbudowę infrastruktury komunikacyjnej, np. budowa i modernizacja dróg wojewódzkich,
- działalność marketingową turystyki w regionie¹³ poprzez np. rozwój bazy informacyjnej dotyczącej usług turystycznych oferowanych w danym regionie i zarządzanie nią (np. punkty informacji turystycznej, Internet)¹⁴.

Samorządy terytorialne mogą również bezpośrednio podejmować działania kształtujące gospodarkę turystyczną w regionie, jak np.:

- zintegrowane planowanie, które uwzględniałoby różne inwestycje w tym inwestycje o charakterze turystycznym,
- wsparcie działalności badawczej wspierającej procesy zarządzania w turystyce¹⁵,
- kontrola nad strukturą lokalnej podaży turystycznej (np. poprzez licencjonowanie działalności turystycznej w regionie czy wpływają na finansowanie projektów turystycznych¹⁶),
- aktywne oddziaływanie na ostateczny kształt produktu turystycznego, który staje się marką regionu¹⁷,
- pobudzanie aktywności gospodarczej i społecznej mieszkańców regionu,
- rozwój szkolnictwa wyższego,
- wiele innych działań, których efekty wpływają w sposób pośredni na rozwój gmin i powiatów,
- wspomaganie przedsiębiorstw funkcjonujących w regionie.

Władze samorządowe, aby ułatwić potencjalnym inwestorom aktywność gospodarczą w dziedzinie turystyki, powinny koncentrować swoje działania na pomocy związanej z lokalizacją czy udzielać preferencyjne ulgi lub refundować podatki związane z działalnością turystyczną. W związku z tym władze samorządowe mogą:

¹³ M. Borkowska-Niszczoła, H. Kiryluk: Integracja przedsięwzięć planistycznych efektem współdziałania samorządów lokalnych w rozwoju turystyki. Materiały konferencyjne. W. Międzynarodowa Konferencja Naukowa. Turystyka w badaniach naukowych w Polsce i na świecie. AWF, Kraków – WSliZ, Rzeszów 15-17.09.2005, s. 20-21.

¹⁴ A. Kozłowski: Strategia rozwoju turystyki i regionów turystycznych w Polsce. Problemy Turystyki. Vol. XXV, Instytut Turystyki Warszawa 2002, nr 3-4, s. 98.

¹⁵ M. Borkowska-Niszczoła, H. Kiryluk: Integracja przedsięwzięć planistycznych..., op. cit., s. 21.

¹⁶ J. Elliot: Government Management of Tourism – a Thai Case Study. Tourism Management 1987, No. 8, 3, s. 223-232.

¹⁷ Por. E. Dziedzic: Obszar recepcji jako przedmiot zarządzania strategicznego. Oficyna Wydawnicza SGH, Monografie i Opracowania nr 442, s. 57-69.

- przygotowywać oferty zagospodarowania terenów pod działalność turystyczną,
- promować te oferty wśród potencjalnych inwestorów,
- przyspieszać procedury lokalizacyjne,
- ustalać maksymalne wysokości obciążeń podatkowych i innych opłat określone w ustawach lub odrębnych przepisach,
- określać grupy podmiotów, które podlegają opodatkowaniu,
- określać grupy podmiotów zwolnionych z podatków lub objętych preferencyjnymi ulgami.

Samorządy terytorialne mogą w zależności od potrzeb obniżać stawki podatkowe na pewien okres albo w przypadku już istniejących form działalności turystycznej lub stawki podatkowe mogą zostać obniżone na czas konieczny w przypadku remontów obiektów turystycznych. Inną możliwością jest zwolnienie z podatku dla podmiotów, które swą działalność turystyczną rozpoczynają na gruntach dotychczas niepostrzeganych jako turystyczne lub dla podmiotów, które wzbogacają lokalną ofertę turystyczną poprzez nowe formy działalności turystycznej. Ulga podatkowa może dotyczyć również poważnych inwestorów turystycznych, którzy poprzez swoją działalność zmieniają wizerunek danego regionu¹⁸.

Poza narzędziami i instrumentami typowo finansowo-prawnymi, które wykorzystywane są przez samorządy terytorialne do prowadzenia polityki rozwoju gospodarki turystycznej w regionie, istnieje cała gama narzędzi i instrumentów stosowanych nie tylko przez samorządy, ale również przez inne podmioty gospodarki turystycznej. Spośród nich na uwagę zasługują narzędzia systemu produkcji i świadczenia usług, narzędzia dystrybucji, narzędzia promocji sprzedaży o charakterze informacyjnym, narzędzia stymulowania sprzedaży i doskonalenia kanałów rynkowych (tabela 2).

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej postawiło samorządy terytorialne w zupełnie nowej jakościowo sytuacji. Rosnąca konkurencyjność wśród regionów nie tylko Polski, ale i całej Europy powoduje, że wszystkie podmioty funkcjonujące w regionie zaangażowane są w kształtowanie jak najlepszego wizerunku swoich regionów. Z tej nowej sytuacji wynikają pewne implikacje dla samorządów terytorialnych. Z racji formalnych kompetencji i zadań samorządy terytorialne powinny być podmiotem koordynującym i wspomagającym działania wszystkich podmiotów dążące do poprawy i wzrostu atrakcyjności regionów. Jednym z takich działań jest rozwój gospodarki turystycznej w regionie. Gospodarka turystyczna wpływa na wzrost atrakcyjności regionów, a co się z tym wiąże na wzrost zainteresowania nimi wśród potencjalnych inwestorów, turystów czy mieszkańców. Turystyka może być na tyle istotną dziedziną

¹⁸ A S Kornak, A. Rapacz: Op. cit., s. 100-101.

gospodarki lokalnej regionu, że staje się akceleratorem rozwoju regionalnego. Może też być jedną z wielu dziedzin działalności gospodarczej, którą należy wkomponować w rozwój danego regionu.

Kształtowanie gospodarki turystycznej w regionie odbywa się poprzez realizację takich działań jak m.in.¹⁹: polityka regionalna (politykę przestrzenną), którą można rozpatrywać zarówno z perspektywy aktywności władzy centralnej, która zazwyczaj wspiera finansowo przedsięwzięcia gospodarcze i społeczne, jak i z perspektywy działalności organów samorządowych w skali regionalnej, stosowania instrumentów polityki rozwoju regionalnego, tj. planowania przestrzennego, przygotowania strategii rozwoju, podejmowania i wdrażania decyzji.

W ramach prowadzonej polityki rozwoju regionalnego władze samorządowe mogą tworzyć takie warunki i podejmować takie decyzje zarówno na szczeblu lokalnym, jak i wojewódzkim, które sprzyjałyby rozwojowi lokalnej gospodarki turystycznej w regionie, a tym samym efektywniej kształtowały atrakcyjność regionów. Ponadto, w momencie, w którym turystyka odgrywa ważną rolę w rozwoju regionu, do zadań władz samorządowych w zakresie rozwoju gospodarki turystycznej powinno się zaliczać działania zmierzające do uproszczenia, a tym samym do ułatwienia procedur związanych z wprowadzaniem nowych inwestycji turystycznych, skuteczną pomoc w rozbudowie infrastruktury turystycznej i paraturystycznej, aktywną działalność marketingową i promocyjną oferty turystycznej regionu.

Tabela 2

Narzędzia aktywizacji gospodarki turystycznej stosowane przez podmioty rynku turystycznego

Narzędzia systemu produkcji i świadczenia usług:	Narzędzia promocji sprzedaży o charakterze informacyjnym:
<ul style="list-style-type: none"> – ustalenie wytwórców i podanie wiadomości o nich firmom oraz miejscowościom, – ustalanie rozmiarów i rodzajów produktów oraz usług wraz z podaniem, jakie one są i kiedy mają być dostarczone, – ustalenie jakości i standardów produktów oraz usług, – negocjowanie cen, marż, prowizji, czasu i form zapłaty oraz zasady odstąpienia od umów i innych ustaleń, 	<ul style="list-style-type: none"> – podnoszenie jakości, standardów i kultury obsługi, – wykorzystanie prospektów i katalogów, – stosowanie klasycznych środków reklamowych, – doskonalenie systemu ofert, – usprawnienie systemu public relations, budowanie wizerunku firmy, – stosowanie podróży studyjno-reklamowych i szkoleniowych,

¹⁹ Por. A.P. Wiatrak: Skala regionalna i lokalna – istota, rozwój, zarządzanie. W: Problemy Zarządzania. Zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym, nr 3(13). Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2006, s. 9-10.

<p>wyszczególnienie dóbr i usług,</p> <p>ustalenie zasad udostępniania turystom dóbr wolnych i naturalnych oraz innych atrakcji wypoczynkowych i rekreacyjnych,</p> <p>ustalenie warunków podróży, jakości, realizacji zobowiązań przez wytwórców oraz usługodawców.</p>	<p>– analizowanie wyników skuteczności promocji i działań kontrahentów.</p>
<p>Narzędzia dystrybucji:</p> <p>– ustalenie środków komunikacji,</p> <p>– ustalenie bezpośrednich i pośrednich linii dystrybucji,</p> <p>– wybór targów i giełd,</p> <p>– doskonalenie wewnętrznych oddziałów sprzedaży, w tym struktur organizacji zbytu,</p> <p>– doskonalenie systemu rezerwacji, akwizycji, pośrednictwa i rozliczeń pieniężnych,</p> <p>– ustalenie zasad prowizyjnych i stosowania marż,</p> <p>– kształcenie personelu zajmującego się sprzedażą.</p>	<p>Narzędzia stymulowania sprzedaży i doskonalenia kanałów rynkowych:</p> <p>– stosowanie szczególnych form sprzedaży, przedpłat, kredytowania, skont itp.,</p> <p>– wprowadzenie abonamentów, zakupów kontyngentowych,</p> <p>– przyjmowanie zamówień rządowych, komunalnych, związkowych,</p> <p>– wprowadzanie umów czarterowych, akwizycji,</p> <p>– doskonalenie drożności informatycznej kanałów rynku,</p> <p>– przegląd kanałów rynku o różnym charakterze.</p>

Źródło. Na podstawie S.A. Kornak: Marketing usług turystycznych, AE, Wrocław 1991, S.A.; Kornak: Jak kierować hotelami i innymi obiektami noclegowymi. Marketing i menedżering w praktyce, Łódź FRP 1994, s. 22-27. W: S.A. Kornak, A. Rapacz: Zarządzanie turystyką i jej podmiotami w miejscowości i regionie, AE, Wrocław 2001, s. 102-103.

Załącznik 1

Wykorzystanie narzędzi aktywizacji gospodarki turystycznej przez władze publiczne na przykładzie Krety

RODZAJ NARZĘDZIA/ INSTRUMENTU	WŁADZE NA SZCZEBLU KRAJOWYM	WŁADZE NA SZCZEBLU REGIONALNYM I LOKALNYM
EKONOMICZNO- -FINANSOWE	– motywowanie podmiotów gospodarczych poprzez m.in. wsparcie finansowe, ulgi podatkowe itd.	– przewidziana z rozbudowy infrastruktury paraturystycznej jak np. rozbudowa strefy dla pieszych, rozbudowa dróg, instalacje wodno-kanalizacyjne, zagospodarowanie ścieków,

RODZAJ NARZĘDZIA/ INSTRUMENTU	WŁADZE NA SZCZEBLU KRAJOWYM	WŁADZE NA SZCZEBLU REGIONALNYM I LOKALNYM
	– prowizja z rozbudowy infrastruktury turystycznej i paraturystycznej	– prowizja z usług takich jak m.in. kontrola odpadów, udogodnienia publiczne, ogólnie usługi dotyczące środowiska jak np. higiena żywności i jej kontrola, kontrola powietrza/hałasu, sprzątanie ulic
PRAWNO- -ADMINISTRACYJNE	– przepisy dotyczące estetyki i ochrony środowiska	– przepisy dotyczące estetyki i ochrony środowiska (ochrona parków i zielonych obszarów), – zaprojektowanie systemów oczyszczalni ścieków, – zachęcanie do utrzymania tradycyjnych stylów w architekturze, – programy rozwojowe (dotyczące działalności innych podmiotów gospodarczych sektora publicznego i prywatnego oraz koordynowanie ich działalności na rynku turystycznym), – planowanie przestrzenne
PROMOCYJNO- -INFORMACYJNE	– reklama obszarów turystycznych w kraju i za granicą, – promocja regionów turystycznych np. na międzynarodowych targach turystycznych	– reklama i promocja poprzez partycypowanie w targach zagranicznych, – produkcję i dystrybucję materiałów promocyjnych, – wykorzystanie różnych źródeł przekazu informacji (gazety, czasopisma, telewizja, Internet)

Źródło: Wyniki badań wpływu samorządów terytorialnych i rządu na rozwój turystyki na Krecie z perspektywy jej mieszkańców i przedsiębiorców przeprowadzone w lecie 1997 r. W: K. Andriotis: Residents' Satisfaction or Dissatisfaction with Public Sector Governance: The Cretan Case. Tourism and Hospitality Research, Londyn 2002, No. 4, 1, s. 58-60.

ROLE OF LOCAL AUTHORITY IN CREATING TOURISM DEVELOPMENTAL POLICY

Summary

The development of local tourism influence on all local entities. Among them there are some groups of local entities which create tourism industry: inhabitants, visitors, local and regional authorities. Local and regional authorities are obliged to work in the zone of development's politics in the region very active. This article characterizes the role which local authorities play in creating development's politics in local tourism industry. The purpose of this document is also identification of the main tools and instruments which are used in development of local tourism industry.

Marcin Marzec

WSPÓŁPRACA SAMORZĄDÓW LOKALNYCH ZE SZKOŁAMI WYŻSZYMI – PŁASZCZYZNY, OBSZARY

Proces decentralizacji administracji publicznej umożliwił samorządom terytorialnym możliwość samodzielnego nawiązywania współpracy z podmiotami działającymi na rynku lokalnym/ponadlokalnym. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹ określa działania miasta/gminy m.in. w zakresie zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty lokalnej, do których zalicza się m.in. edukację publiczną w szkołach podstawowych, przedszkolach i innych placówkach oświatowo-wychowawczych. Ustawa nie określa zadań w zakresie edukacji szkół wyższych. Współpraca samorządów lokalnych ze szkołami wyższymi nie opiera się na obowiązku, jest dobrowolna dla obu stron, porozumienie władz szkoły wyższej z władzami samorządu wyznacza charakter i zasięg współpracy.

Szkoły wyższe jako organizacje społeczne zaspokajają potrzeby edukacyjne społeczności. Działają zarówno na rynku lokalnym, jak i ponadlokalnym oferując m.in.:

- usługi edukacyjne z oferty programowej uczelni wybranej grupie społeczności lokalnej i ponadlokalnej,
- możliwość dobrowolnej edukacji,
- możliwość podnoszenia kwalifikacji i rozwoju.

W Polsce działalność wyższych szkół publicznych ma zwykle wymiar ogólnokrajowy. Po 1989 r. powstały także wyższe szkoły niepubliczne. Ich działalność reguluje ustawa z dnia 12 września 1990 r. o szkolnictwie wyższym². Oferta wyższych szkół niepublicznych od początku ich działalności stanowiła uzupełnienie wobec oferty szkół publicznych. Ich powstanie i rozwój związane były przede wszystkim z lokalnymi rynkami edukacji. Oznaczało to potrzebę pogłębionej współpracy z samorządami lokalnymi i kształtowania równowagi strukturalnej na rynku pracy.

¹ Ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r. (Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).

² Ustawa o szkolnictwie wyższym z 12 września 1990 r. (Dz.U., nr 65, poz. 385 z późn. zm.).

Zapewnienie określonej oferty edukacyjnej zgodnej z potrzebami lokalnej społeczności, władz samorządowych, przedsiębiorców i innych organizacji działających na rynku lokalnym/ponadlokalnym jest elementem misji szkoły wyższej³. Misja powinna być realizowana i rozwijana w długim horyzoncie, wtedy gwarantuje osiąganie przyjętych celów długofalowych. Realizacja przyjętej misji uczelni wymaga tworzenia bliskich kontaktów (relacji) ze środowiskami lokalnym/ponadlokalnymi i reagowania na ich potrzeby. Misja uczelni prezentuje potencjalne obszary i płaszczyzny współpracy szkół wyższych z uczelniami zagranicznymi, samorządami lokalnymi i innymi podmiotami znajdującymi się w jej bliskim otoczeniu.

Tabela I

Przykłady misji uczelni odnoszące się do współpracy z samorządami lokalnymi

Nazwa uczelni	Elementy misji określające obszary współpracy z samorządem
1	2
Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej	Tworzenie akademickich tradycji w regionie i mieście, gwarantujących wysoki poziom oraz europejski wymiar kształcenia. Stworzenie społeczności regionu możliwości samorealizacji i szans na awans cywilizacyjny w dobie szybko restrukturyzującej się gospodarki. Wychodzenie naprzeciw wymogom współczesnego rynku pracy, kształcenie studentów przygotowanych by sprostać wyzwaniom tworzącego się nowoczesnego społeczeństwa, w którym priorytetową rolę spełnia zarządzanie informacją oraz inicjatywy lokalne i obywatelskie. Potencjał intelektualny pracowników naukowych służy społeczności regionu poprzez planowe projekty badawczo-rozwojowe, które dotyczą najważniejszych problemów społeczno-ekonomicznych Zagłębia Dąbrowskiego.
Śląska Wyższa Szkoła Zarządzania im. Gen. Józefa Piłsudskiego w Katowicach	Osiąganie deklarowanego poziomu usług edukacyjnych służy staranne rozpatrywanie potrzeb i oczekiwań społeczno-gospodarczych regionu.
Wyższa Szkoła Zarządzania Marketingowego i Języków Obcych w Katowicach	Powołana w celu kształcenia i wychowania ludzi dojrzałych do samodzielnego i profesjonalnego rozwiązywania zarządczych, marketingowych, organizacyjnych i gospodarczych problemów przedsiębiorstw i instytucji oraz uczestniczenia w życiu gospodarczym

³ K.A. Koźmiński: Misje i strategię szkół wyższych. W: Model zarządzania publiczną instytucją akademicką. Red. J. Woźnicki. Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 1999, s. 237-242.

cd. tabeli 1

1	2
	i społecznym regionu, kraju i Europy, a także wspomagania organów władzy samorządowej i państwowej. Stwarza możliwość w pełni satysfakcjonującego rozwoju wszelkich zainteresowań oraz aktywności i przedsiębiorczości.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: <http://www.wsb.edu.pl>, <http://www.swsz.pl>, <http://www.galus.pl>.

Prezentowane przykłady misji uczelni określają charakter współpracy i możliwych korzyści społeczno-ekonomicznych wynikających ze współdziałania pomiędzy uczelnią i miastem/gminą/regionem. Naturalnym obszarem działania niepublicznych szkół wyższych jest rynek lokalny/regionalny, stąd wynika szczególna rola współpracy z podmiotami lokalnymi. Nie oznacza to jednak, że uczelnie te ograniczają swe zainteresowania wyłącznie do lokalnych odbiorców usług edukacyjnych.

Samorząd lokalny nawiązując współpracę z innymi podmiotami lokalnymi, w tym szkołami wyższymi, staje się katalizatorem wzrostu gospodarczego w skali swojego otoczenia. Czynnikiem wpływającymi na atrakcyjność rynku lokalnego/regionalnego są m.in.: chłonność rynku lokalnego, jakość rynku pracy, klimat społeczny, infrastruktura otoczenia biznesu, dostępność komunikacyjną, dotychczasowy napływ inwestycji zagranicznych, możliwości wypoczynkowe oraz aktywność marketingową władz samorządowych⁴. Podmiotem wpływającym na ową „atrakcyjność” rynku lokalnego są m.in. szkoły wyższe. Samorząd często traktuje szkołę wyższą jako biznes, dzięki której może zarobić.

Współpraca samorządów z uczelniami powinna kreować ich pozytywny wizerunek. Nadrzędnym celem współpracy powinno być zaspokajanie obecnych i antycypowanych potrzeb różnych grup odbiorców w zakresie świadczenia usług edukacyjnych. Współdziałanie pomiędzy samorządem a uczelnią może prowadzić do:

- rozpoznania lokalnego/regionalnego rynku pracy i zaspokajania coraz to nowych potrzeb edukacyjnych,
- kreowania przedsiębiorczości i innowacyjności (rozwijania umiejętności i zdolności członków społeczności lokalnej),

⁴ A. Smalec: Wykorzystanie instrumentów promocji do kreowania więzi samorządów ze społecznością lokalną. W: Lokalne układy partnerskie. Red. J. Karwowski. PWE, Szczecin 2004, s. 31.

- realizacji polityki zarządzania i rozwoju gminy w długim horyzoncie (wymiana doświadczeń w celu podejmowania wspólnych przedsięwzięć, np. tworzenie nowych miejsc pracy, organizacja targów edukacyjnych, kursów itp.).

Budowaniu więzi współpracy między samorządem lokalnym a szkołą wyższą sprzyja aktywność promocyjna uczelni. Promocja pełni dwie podstawowe funkcje:

- informacyjną, mającą na celu zapoznanie podmiotów rynku edukacyjnego z działalnością uczelni oraz możliwościami korzystania z oferty edukacyjnej,
- pobudzającą (stanowiącą uzupełnienie funkcji informacyjnej), polegającą na wywołaniu takich postaw i zachowań, które skłonią klientów do skorzystania z oferty uczelni⁵.

Promocja uczelni stanowi instrument pozwalający eksponować „edukację na poziomie wyższym” i jego możliwości (np. kreowanie przedsiębiorczości i innowacyjności, wykształcenie nowych specjalistów z różnych dyscyplin itp.) jako potencjał rynku lokalnego. Działalność promocyjna uczelni tworzy więzi ze społecznością lokalną, władzą samorządową. Jej efektem może być przewaga konkurencyjna danego rynku lokalnego. Kreowanie więzi uczelni z samorządem polega na wykorzystywaniu takich instrumentów promocji, jak: różnorodne formy reklamy, komunikacja interpersonalna, udział w targach i wystawach, współpraca międzynarodowa, gazeta samorządowa, organizacja wydarzeń, przedsięwzięć i różnego typu imprez itp.

Szkoła wyższa tworząc więzi współpracy z podmiotami rynku lokalnego, ma na celu:

- pozyskiwanie środków rzeczowych i finansowych niezbędnych dla jej rozwoju,
- rozwój kapitału społecznego⁶ jako kluczowego czynnika prowadzącego do osiągania wspólnych celów działania uczelni i samorządów (także związanych z lokalną gospodarką),
- pozyskanie wiedzy na temat potrzeb edukacyjnych wynikających z pożądanych przez pracodawców kwalifikacji absolwentów.

Osiąganiu celów uczelni i podmiotów lokalnych sprzyja porozumienie (współpraca) z samorządem lokalnym, który wydaje zgodę na jej działalność oraz udostępnia bazę materialno-rzeczową na działalność dydaktyczną.

⁵ A. Pabian: Marketing szkoły wyższej. Centrum Badań Polityki Naukowej i Szkolnictwa Wyższego Uniwersytetu Warszawskiego. Oficyna wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2005, s. 149.

⁶ „Kapitał społeczny to umiejętność współpracy międzyludzkiej w obrębie grup i organizacji, podejmowanej w celu realizacji wspólnych interesów. Zwłaszcza zdolność do łączenia się w grupy jest szczególnie istotna nie tylko dla gospodarki, ale innych społecznie ważnych aspektów działalności ludzkiej”. J.S. Coleman: Social Capital in the Creation of Human Capital. „American Journal of Sociology” 1988, nr 94, s. 65-120.

Istotną rolę w kształtowaniu zasad współpracy samorządów ze szkołami wyższymi odgrywa public relations. Narzędzia public relations służą kreowaniu wizerunku uczelni poprzez nawiązywanie i podtrzymywanie wzajemnie korzystnych stosunków między nią a instytucjami oraz grupami, od których zależy jej sukces lub klęska⁷. Kreowanie wizerunku uczelni na rynku lokalnym odbywa się we współpracy z samorządami (mieszkańcami, przedsiębiorcami, organizacjami pozarządowymi itp.) i wpływa jednocześnie na poprawę wizerunku/reputacji obszaru jej działania (miasta/gminy). Działania public relations ułatwiające współpracę szkół wyższych z samorządem opierają się na realizacji określonych celów (tabela 2).

Tabela 2

Cele public relations szkoły wyższej i sposoby ich realizacji

Podmioty	Cele public relations	Sposoby realizacji
1	2	3
Władze lokalne	<ul style="list-style-type: none"> – utrwalenie pozytywnego wizerunku uczelni, prestiżu, reputacji, – zdobywanie rozgłosu, – pozyskiwanie funduszy i darczyńców, – poparcie dla przedsięwzięć pozastatutowych, – współpraca w tworzeniu dobrego klimatu społecznego dla rozwoju nauki. 	<ul style="list-style-type: none"> – informatory, publikacje, wydawnictwa, – zaproszenia do udziału w uroczystościach, – eksponowanie zasług fundatorów, – wywiady dla prasy (mediów) z udziałem przedstawicieli uczelni i „wpływowych instytucji”, – korespondencja i kontakty osobiste.
Spółeczność lokalna/regionalna	<ul style="list-style-type: none"> – uświadamianie rangi uczelni w środowisku społecznym i gospodarczym kraju, regionu, – prezentacja i utrwalenie dobrego wizerunku, – kształtowanie preferencji społecznych w kierunku potrzeby podejmowania nauki w uczelni, – pozyskiwanie poparcia społecznego i finansowego dla działań uczelni. 	<ul style="list-style-type: none"> – informatory, wydawnictwa uczelniane, – wyjazdy zagraniczne pracowników i studentów, – przyjmowanie profesorów i studentów uczelni zagranicznych, – publikacje zagraniczne, – konferencje naukowe, – korespondencja bieżąca, okolicznościowa i kontakty osobiste, – organizowanie zintegrowanych programów badawczych, – nadawanie stopni naukowych np. doktora honoris causa.

⁷ B. Iwankiewicz-Rak: Zarządzanie marketingowe szkołą wyższą. W: Marketing szkół wyższych. Red. G. Nowaczyk, M. Kolasiński. Wyższa Szkoła Bankowa, Poznań 2004, s. 54 i dalsze.

cd. tabeli 2

1	2	3
Podmioty gospodarcze	<ul style="list-style-type: none"> - umacnianie wizerunku i kompetencji uczelni, - pozyskiwanie sponsorów, - zdobywanie poparcia dla przedsięwzięć, - pomoc w organizowaniu miejsc praktyk, - aranżowanie miejsc pracy dla absolwentów uczelni, - zdobywanie funduszy na działalność. 	<ul style="list-style-type: none"> - zapraszanie i udział zarządu firm w uroczystościach uczelni, - informatory, wydawnictwa uczelniczne, - informacje w mediach o osiągnięciach, - udział pracowników uczelni w organach rządowych, samorządowych, biznesu i organizacjach społecznych, - konkursy na prace naukowe, - odznaczenia i wyróżnienia dla wspomagających uczelnię, - korespondencja i kontakty osobiste władz z praktykami gospodarczymi, - konkursy dla studentów z udziałem praktyków jako sponsorów.

Źródło: B. Iwankiewicz-Rak: Zarządzanie marketingowe szkołą wyższą. W: Marketing szkół wyższych. Red. G. Nowaczyk, M. Kolasiński. Wyższa Szkoła Bankowa, Poznań 2004, s. 60.

W zaprezentowanej tabeli przedstawiono cele public relations szkoły wyższej oraz przykładowe sposoby realizacji w odniesieniu do trzech grup podmiotów. Władze lokalne, społeczność lokalna/regionalna oraz lokalne podmioty gospodarcze odgrywają kluczowe znaczenie we współpracy, kreując pozytywny wizerunek uczelni oraz miasta/gminy.

Współpraca pomiędzy samorządem a szkołą wyższą powinna dotyczyć zaspokajania potrzeb podmiotów lokalnych/ponadlokalnych w zakresie świadczenia usług edukacyjnych. Rezultatem współpracy powinno być podniesienie poziomu kwalifikacji członków społeczności lokalnej, w tym zwłaszcza:

- radzenia sobie ze skomplikowanymi procesami zachodzącymi w gospodarce,
- rozeznania zmian zachodzących w nowoczesnych systemach zarządzania,
- otwartości i gotowości do pracy zespołowej,
- sprawnego posługiwania się wszystkimi dostępnymi instrumentami z zakresu techniki informacyjnej (środki techniki tradycyjnej, tj. środki telefoniczne, telegraficzne, orgatechniczne: plansze, tablice itp. oraz środki techniki skomputeryzowanej, tj. systemy komunikacyjne: sieci komputerowe LAN, technologie komunikacyjne: wideotekst, wideokonferencja oraz usługi komunikacyjne: poczta elektroniczna, elektroniczna wymiana danych itp.)⁸.

⁸ M. Płuta-Olcarnik: Rozwój usług edukacyjnych w erze społeczeństwa informacyjnego. PWE, Warszawa 2006, s. 178.

Podniesienie poziomu wspomnianych kwalifikacji niewątpliwie wzmocni rozwój przedsiębiorczości lokalnej.

Współpraca samorządów i szkół wyższych, prowadzi do wymiany, w której uczelnie oferują do sprzedaży produkt w postaci oferty edukacyjnej, a społeczność lokalna wyraża zainteresowanie jej zakupem. Samorządy i uczelnie uczestniczą w kształtowaniu podaży i popytu na usługi edukacyjne oraz relacji występujących między nimi. Świadczone usługi edukacyjne prezentują wartość tylko wtedy, kiedy są oceniane jako potrzebne przez społeczność lokalną/ponadlokalną, czyli przynoszące im określone korzyści (zdobycie wykształcenia, kwalifikacji, pracy i większych zarobków, itp.). Wspólne działania władz samorządowych i szkół wyższych powinny koncentrować się na realizowaniu potrzebnej z punktu widzenia społeczności lokalnej/ponadlokalnej oferty edukacyjnej. Celem tych działań są pożądane, przyszłe wyniki ekonomiczne podmiotów współpracy.

Władze samorządowe i uczelnie współpracując ze sobą doskonalą swój system decyzyjny. Podejmowanie decyzji rynkowych w gospodarce, wiąże się z poniesieniem ryzyka. Aby zmniejszyć to ryzyko, należy pozyskiwać informację z rynku, która pozwala na podejmowanie racjonalnych decyzji⁹ (o potrzebach, oczekiwaniach społeczności lokalnej/ponadlokalnej).

Współpraca szkół wyższych z władzami samorządowymi w zakresie prowadzonej działalności edukacyjnej uczelni i jej oceny, tworzy pewnego rodzaju odpowiedzialność władz samorządowych za kreowanie usług edukacyjnych na rynku lokalnym.

Współpraca pomiędzy samorządem a szkołą wyższą może także prowadzić do partnerstwa. Kreowanie więzi partnerskich między samorządem a szkołą wyższą może usprawnić wykonywania pracy samorządu i uczelni (poprzez zdobyte doświadczenie, wiedzę pracowników) jej większej efektywności i ekonomiczności, rozwoju społeczeństwa, wzrostu przedsiębiorczości i innowacyjności, ograniczania konfliktów, a przez to pozytywne oddziaływanie na pozostałe podmioty otoczenia. Partnerstwo ułatwia przepływ informacji oraz dostęp do niej, integruje oraz zwiększa poczucie satysfakcji partnerów¹⁰. Dążenie do partnerstwa i rozwijanie go gwarantuje uczelniom oraz samorządom podnoszenie poziomu intelektualnego, kulturalnego i jakości życia przez społeczność zaangażowaną w partnerstwo.

Obszarem współpracy pomiędzy samorządami a uczelniami są rynki lokalne, na których podmioty realizują wspólne przedsięwzięcia. Ich celem jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb edukacyjnych społeczności lokalnej/ponad-

⁹ Badania rynkowe i marketingowe. Red. J. Kramer, PWE, Warszawa 1994, s. 9.

¹⁰ T. Kowalski: Otoczenie konkurencyjne Jednostek Administracji Publicznej – droga do partnerstwa lub korupcji. W: Lokalne układy partnerskie. Red. J. Karwowski. PWE, Szczecin 2004, s. 49-58.

lokalnej, poprzez tworzenie potrzebnych i akceptowanych na rynku pracy ofert edukacji wyższej oraz podejmowanie różnych inicjatyw edukacyjnych, które wpływają pozytywnie na wizerunek rynku lokalnego.

COOPERATION BETWEEN LOCAL GOVERNMENTS AND UNIVERSITIES – AREA AND RANGE

Summary

The cooperation between a local government and universities is voluntary and with the purpose of *meeting the requirements* of local and above local entities within the scope of providing educational services. It can be done through assuring educational offers that are in accordance with the requirements of the labour market. The cooperation between a local government and universities *influences the competition and the image of both*, the entities and the local market, assuring: recognition of the requirements of the local and regional labour market, creating entrepreneurship and innovative actions of the local community, upgrading the level of professional skills, development of public capital within the scope of accomplishing mutual projects.

SAMORZĄDY GMINNE JAKO AKTYWNE PODMIOTY KOMUNIKACJI W GMINACH

Komunikacja w gminie (komunikacja wewnętrzna) jest procesem wymiany informacji pomiędzy podmiotami w niej zlokalizowanymi (publicznymi, społecznymi i prywatnymi), którego celem jest osiągnięcie korzyści przez wszystkie strony. Szczególna rola w procesie komunikacji w gminie przypada władzom lokalnym. Jest to konsekwencją z jednej strony kompetencji, w jakie samorząd terytorialny został wyposażony w drodze obowiązujących w Polsce rozwiązań formalno-prawnych, a z drugiej obecnych uwarunkowań funkcjonowania gmin.

Opierając się na zapisach Konstytucji RP oraz ustawy o samorządzie gminnym¹, za podstawowy cel działania samorządu terytorialnego na poziomie gmin można przyjąć dążenie do zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej poprzez stworzenie warunków zapewniających sprawne funkcjonowanie i rozwój gminy. Powodzenie realizacji tego celu uzależnione jest zarówno od czynników wewnętrznych (właściwych danej gminie), jak i występujących w otoczeniu gminy. Narastająca konkurencja między gminami, zmienność otoczenia, ograniczoność zasobów (zwłaszcza kryzys finansów publicznych – dochody budżetów samorządowych nie wystarczają na pokrycie zgłaszanych potrzeb), zmiany związane z postępowaniem technologicznym i informatycznym i nowe wymagania dotyczące jakości świadczonych usług publicznych sprawiły, że obserwować można ewolucję sprawowania władzy lokalnej². Aby sprostać powstałym okolicznościom, władze lokalne przyjmują postawy przedsiębiorcze i innowacyjne, a zarządzanie gminą opiera się na partnerstwie władz gminy z sektorem społecznym i biznesem, które często przyjmuje formę układów sieciowych. Stawia to nowe wyzwania przed władzami lokalnymi, które zaczynają pełnić rolę mediatora i koordynatora poczynań poszczególnych podmiotów w gminie. Naturalne jest bowiem, że będą one (m.in. przedsiębiorstwa, organizacje pozarządowe) nad interes gminy, stawiały dążenie, by przede wszystkim

¹ Por. art. 166 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, z późn. zm.) oraz art. 7. Ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1591, z późn. zm.).

² Tradycyjne ujęcie określane w literaturze mianem *government* („sprawowanie władzy”) zmierza w kierunku zarządzania poprzez koordynację – *governance* („rządzenie”).

realizować własne partykularne cele. To z jednej strony sprzyja powstawaniu konfliktów między podmiotami, ale z drugiej połączenie (suma) indywidualnych korzyści nie przekłada się na korzyści gminy jako podmiotu zbiorowego (układu podmiotów lokalnych).

Rola władz gminnych i ich zadania w procesie komunikowania nie są w żaden sposób formalnie zdefiniowane. Wynikają pośrednio z głównego celu działalności samorządu terytorialnego, jakim jest dążenie do zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej, którego osiągnięcie, w obecnej rzeczywistości funkcjonowania gmin, wymaga tworzenia sieci współpracy gminnych podmiotów. Powstawanie tego typu układów lokalnych nie jest możliwe bez aktywnej postawy podmiotów wchodzących w skład sieci, sprawnej wymiany informacji między nimi, chęci współpracy i dzielenia się wiedzą i umiejętnościami. Dobre komunikowanie jest zatem podstawą istnienia lokalnych układów sieciowych skupiających przedstawicieli władz lokalnych, biznesu i podmiotów społecznych. One (układy) natomiast są niezbędne do zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej. Do dbania o to zobligowane są władze lokalne. Z tego powodu właśnie władzom lokalnym szczególnie zależy na współpracy z innymi podmiotami gminnymi, a od zaangażowania i umiejętności władz lokalnych w dużej mierze zależy zorganizowanie sprawnej komunikacji wewnątrz gminy.

Niniejszy artykuł podzielony został na dwie części. W pierwszej przedstawiono elementy procesu wymiany informacji w gminie oraz modelowe założenia dotyczące komunikacji, a także miejsca, jakie w tym procesie powinny zajmować władze lokalne. Opisano tutaj: podmioty komunikacji wewnętrznej gminy (ze szczególnym podkreśleniem roli władz lokalnych w wymianie informacji w gminie), cele komunikacji, przekazywane i poszukiwane treści, uwarunkowania prawne komunikacji w gminie, wykorzystywane źródła informacji, media, metody sprawdzania przydatności informacji oraz czynniki warunkujące skuteczne tworzenie sieci komunikacyjnych w gminach. Na drugą część składają się oceny obecnej aktywności władz lokalnych w komunikacji w gminach przeprowadzone na podstawie wyników wieloletnich badań empirycznych³.

³ Źródłem informacji dla tej części niniejszego opracowania były wieloletnie badania gmin województwa śląskiego prowadzone w Zakładzie Badania Rynków Regionalnych Akademii Ekonomicznej w Katowicach, których wyniki opublikowano m.in. w: M. Krakowiak: Rola komunikacji marketingowej w kształtowaniu relacji w gminie. W: Marketing relacji – zakres implementacji koncepcji. Red. E. Zeman-Miszewska. Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach „Studia Ekonomiczne” nr 42, s. 77-93; E. Zeman-Miszewska, M. Krakowiak: Przesłanki rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw na przykładzie gmin regionu śląskiego. W: Gospodarka w przestrzeni lokalnej. Środowiskowe uwarunkowania rozwoju lokalnego. Red. K. Hefner, T. Marszał. Uniwersytet Łódzki, Łódź 2004, s. 79-90; M. Krakowiak: Informacja marketingowa w ujęciu lokalnym. W: Badania marketingowe. Metody, tendencje, zastosowania. Red. K. Mazurek-Lopacińska. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, nr 1004, Wrocław 2003, s. 143-150; A. Jakubowska, M. Krakowiak: Wykorzystanie Internetu w procesach decyzyjnych w gminie. W: Wybrane problemy gospodarki opartej na wiedzy. Red. K. Włodarczyk-Śpiwak. Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2006, s. 169-173.

Komunikacja w gminie jest procesem wymiany informacji, dialogiem podmiotów gminnych, które mogą w nim pełnić role nadawców lub odbiorców. Podmiotami komunikacji wewnętrznej gminy są interesariusze⁴ lokalni, tzn.: mieszkańcy, przedsiębiorstwa, organizacje pozarządowe, media lokalne, instytucje lokalne, izby gospodarcze, organizacje turystyczne itd. W grupie podmiotów komunikacji wewnętrznej gminy wyróżnić należy władze lokalne, które mają szczególne miejsce zarówno w gronie nadawców, jak i odbiorców komunikatów gminnych. W rękach władz lokalnych leży inicjatywa pozyskania potrzebnych informacji, zachęcanie innych podmiotów gminnych do włączania się w wymianę informacji, emitowanie określonych treści w określonej formie i koordynacja komunikatów emitowanych przez różnych nadawców w gminie. Istotnym czynnikiem, który wpływa na szczególną rolę władz lokalnych w wymianie informacji wewnątrz gminy, są względy polityczne. To, w jaki sposób przebiega proces komunikacji wewnątrz gminy, jakie treści i w jakiej formie są przekazywane, może mieć wpływ na ocenę władz lokalnych, aktualnie sprawujących obowiązki, przez mieszkańców, którzy jednocześnie są wyborcami władz następnej kadencji. Obecnym władzom lokalnym bardziej niż innym podmiotom gminnym powinno więc zależeć na dobrej wymianie informacji w gminie.

Cele komunikacji wewnętrznej gminy wynikają bezpośrednio z ogólnych celów funkcjonowania gminy i przypisanych władzom lokalnym zadań własnych i zleconych. Jako najważniejsze cele komunikacji w gminie uznać można: dążenie do pozyskania kapitału (rzeczowego, finansowego, intelektualnego) atrakcyjnego z punktu widzenia interesów gminy oraz kształtowanie jej tożsamości, umacnianie więzi społecznych wśród mieszkańców, lokalnych przedsiębiorstwa, organizacji pozarządowych, instytucji i władz samorządowych. Komunikacja wewnątrz gminy ma sprzyjać również przedstawianiu zalet gminy, zachęcaniu do kupna lub konsumpcji produktów gminnych, budowaniu pożądanego wizerunku gminy, co w dalszej kolejności ma pomóc w zmierzaniu do osiągnięcia pożądanego pozycji konkurencyjnej gminy. W wyznaczaniu celów komunikacji wewnętrznej gminy powinny uczestniczyć podmioty lokalne, które są zainteresowane tą sferą funkcjonowania gminy. Dzięki temu ustalone cele komunikacji będą lepiej spełniać ich oczekiwania i zwiększy się poziom utożsamiania się interesariuszy z tymi celami oraz współuczestnictwa w ich osiągnięciu. Realizacja celów komunikacji wewnętrznej gminy zależy w dużym stopniu od wyboru treści komunikatów dotyczących gminy oraz formy, w jakiej są one

⁴ Termin „interesariusz” oznacza osobę lub podmiot, która/y ma „bezpośredni interes” w działalności gminy. Innymi słowy z jednej strony ma określone oczekiwania w stosunku do gminy, a z drugiej ma wpływ na osiągnięcie przez nią cele.

przekazywane. Zarówno treść, jak i forma komunikatu muszą być dostosowane do wymagań odbiorców, do których informacje są kierowane. W innym przypadku komunikacja nie przyniesie oczekiwanych rezultatów.

Informacje poszukiwane i przekazywane w komunikacji wewnętrznej gminy dotyczą bardzo szerokiego zakresu przedmiotowego: informacji o działalności urzędu, w tym rozwiązań dotyczących obsługi interesariuszy, istniejących i planowanych warunków mieszkania, pracy, nauki, planów rozwoju gminy, celów komunikacji i roli w tym procesie podmiotów lokalnych, możliwości współpracy władz lokalnych z przedsiębiorcami i organizacjami pozarządowymi, polityki podatkowej, możliwości dofinansowania działalności organizacji pozarządowych oraz wsparcia pozafinansowego ze strony władz lokalnych oraz wizerunku gminy. Większość informacji na temat gminy podmioty lokalne powinny uzyskać bezpośrednio w urzędach miast/gmin.

Zasadnicza część informacji, które gromadzą urzędy wynika z obowiązujących przepisów prawnych. Urzędy zobligowane są do prowadzenia ewidencji o podmiotach lokalnych m.in. mieszkańcach, osobach prowadzących działalność gospodarczą czy organizacjach pozarządowych. Są to informacje niezbędne do wypełniania funkcji i zadań realizowanych przez urzędy. Obowiązki gromadzenia informacji wynikają z ustawy o samorządzie terytorialnym oraz innych ustaw (m.in. system PESEL, dowody rejestracyjne, prawa jazdy). Informacje o podmiotach w gminie samorząd lokalny może czerpać podczas załatwiania przez interesantów spraw w urzędzie lub podczas współpracy z nimi (m.in. dzięki przedstawianym przez podmioty referencjom). Pozyskiwanie potrzebnych informacji może następować także podczas sesji rady gminy, spotkań z mieszkańcami, środowiskami biznesowymi, organizacjami pozarządowymi i lektury prasy lokalnej. Urzędy miast/gmin zobligowane są do prowadzenia statystyk, tworzenia analiz i raportów. Ważnym źródłem informacji przydatnych w formułowaniu komunikatów oraz podejmowaniu przez władze decyzji powinny być systematyczne badania opinii społeczności lokalnej. Dzięki nim władze mogą rozpoznać potrzeby wewnętrznych interesariuszy gminy (także z zakresu komunikacji).

Zadanie władz gminnych w komunikacji wewnętrznej nie ogranicza się wyłącznie do pozyskiwania informacji. Ważny jest cały proces gospodarowania informacjami obejmujący również (poza zdobywaniem niezbędnych danych) ich gromadzenie i tworzenie baz danych nie tylko na potrzeby samego urzędu miasta/gminy, ale także interesariuszy lokalnych. Bardzo ważnym elementem komunikacji wewnętrznej gminy jest umiejętność dzielenia się informacjami i dotyczy to różnych układów komunikacyjnych – począwszy od wydziałów w urzędzie, a skończywszy na podmiotach spoza urzędu, tj. mieszkańcach,

organizacjach pozarządowych i przedsiębiorstwach. Dobrze, gdy w ten sposób powstają wspólne bazy danych, bo wówczas jest większa szansa, że spełnią oczekiwania wszystkich stron uczestniczących w ich opracowywaniu.

Właściwe gospodarowanie informacjami przez władze lokalne wiąże się z dostarczaniem określonym adresatom informacji zgodnych z ich oczekiwaniami nie tylko co do treści, ale i formy (tj. sposobu przekazywania informacji, wyboru odpowiedniego medium). W komunikacji w gminie największe znaczenie mają media o zasięgu lokalnym lub takie, w których możliwe jest wyselekcjonowanie odbiorców według kryterium geograficznego. Warunek ten spełniają prasa (zwłaszcza lokalna, regionalna lub dodatki lokalne/regionalne do prasy ogólnopolskiej), biuletyny informacyjne (wydawane głównie przez urzędy miast/gmin), radio i telewizja (przede wszystkim stacje i programy lokalne).

Podstawowym medium służącym przekazywaniu informacji w gminie jest prasa lokalna. Wykorzystywana jest przede wszystkim do tworzenia relacji między podmiotami gminnymi poprzez informowanie o sprawach lokalnych. W niektórych przypadkach funkcję prasy spełnia biuletyn informacyjny wydawany przez urząd miasta/gminy. Łatwy dostęp, ograniczony terytorialnie kolportaż oraz tradycja czytania i wydawania prasy lokalnej sprawiają, że na tle innych mediów dla społeczności lokalnej prasa lokalna jest głównym źródłem informacji o gminie. Wykorzystanie prasy lokalnej w komunikacji gminy w dużej mierze ogranicza się do emisji informacji (komunikacja bezosobowa), choć daje ona możliwości interakcji ze strony czytelnika (np. list/telefon do redakcji, zgłoszenie własnego artykułu, udział w konkursach, ankiecie prasowej).

Zdecydowanie większe możliwości dwustronnej wymiany informacji daje telefon, a jeszcze większe Internet, który znalazł najszerokie wykorzystanie w komunikacji gminy w kontaktach władz lokalnych z pozostałymi podmiotami gminnymi. Drogą elektroniczną (przede wszystkim za pośrednictwem strony internetowej) władze lokalne mogą świadczyć usługi informacyjne i komunikacyjne.

Celem świadczenia usług informacyjnych jest dostarczanie podmiotom aktualnych, kompletnych i użytecznych informacji dotyczących urzędu i gminy, jej zadań statutowych oraz zakresu usług świadczonych dla obywateli. Realizację tak postawionego celu osiąga się przede wszystkim poprzez zamieszczenie określonych treści w serwisie internetowym (w którym mogą się znaleźć także odnośniki do kolejnych serwisów oraz wzory formularzy i dokumentów do pobrania) i wydawanie katalogów i przewodników na CD. Pomocne w świadczeniu usług komunikacyjnych są: poczta elektroniczna, formularze on-line,

ankiety i biuletyny informacyjne, aplikacje wspomagające kontakt z klientami oraz gromadzenie i przetwarzanie informacji oraz czaty, fora i grupy dyskusyjne⁵.

Wykorzystanie radia i telewizji w komunikacji w gminach jest stosunkowo niewielkie. W przekazywaniu informacji wewnątrz gminy sprawdzają się radio i telewizja lokalna/regionalna, zwłaszcza w dużych gminach miejskich. Wysokie koszty emisji i ulotność ekspozycji (telewizja) i niski poziom przykuwania uwagi słuchacza (radio), a przede wszystkim duży szum informacyjny (w obu przypadkach) ograniczają przydatność tych mediów w komunikacji w gminie.

Proces gospodarowania informacjami przez władze gminne obejmuje także monitorowanie, ocenę i kontrolę zebranych danych. Dzięki czemu możliwy jest dalszy rozwój komunikacji wewnętrznej gminy i sprawne jej realizowanie. Ocena i kontrola wewnętrznej komunikacji gminy wymaga od władz lokalnych prowadzenia jej stałej analizy. Analiza ta może dotyczyć zarówno całego procesu, poszczególnych elementów lub mediów komunikacji czy komunikacji skierowanej do konkretnej grupy adresatów⁶, w tym zwłaszcza sprawdzanie, czy określone informacje dotarły do właściwych podmiotów. Oceny procesu komunikacji wewnętrznej gminy władze lokalne dokonywać mogą z wykorzystaniem dostępnych metod pomiaru. Przykładem takich metod mogą być badania opinii publicznej przeprowadzane technikami obserwacji, wywiadu lub ankiety.

Scharakteryzowane powyżej elementy i cechy można sprowadzić do kilku podstawowych modelowych założeń odnoszących się do komunikacji w gminie:

- komunikacja w gminie opiera się na istnieniu sieci współpracujących interesariuszy lokalnych, której podstawę stanowi wzajemne zaufanie i poczucie współodpowiedzialności za rozwój gminy,
- podmiotami komunikacji w gminie są interesariusze lokalni, wśród których szczególną rolę (inicjatora, koordynatora, moderatora układów komunikacyjnych) pełnią władze samorządowe,
- cele komunikacji są ściśle powiązane z ogólnymi celami funkcjonowania gminy, a w ich wyznaczaniu uczestniczą wszystkie zainteresowane podmioty gminne,

⁵ Por. M. Musiol, A. Ryng: *Kierunki rozwoju e-Government w Polsce*. „Marketing w praktyce” 2002, nr 11(57), tabela, s. 53.

⁶ Wskaźniki i mierniki komunikacji marketingowej zaprezentowane zostały m.in. w: *Wskaźniki marketingowe*. Red. R. Kozielski. Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2004, s. 259-375; M. Marks: *Mierniki działań promocyjnych gmin wiejskich*. W: *Marketing terytorialny. Możliwości aplikacji, kierunki rozwoju*. Red. H. Szulce, M. Florek. AE, Poznań, s. 270-276.

- treść i forma komunikatów dostosowywane są do potrzeb informacyjnych adresatów; sprawdzana jest przydatność komunikatów emitowanych przez władze lokalne,
- interesariusze lokalni dzielą się między sobą informacjami (np. tworzą wspólne bazy danych),
- władze lokalne gospodarują (zarządzają) danymi, tzn. nie ograniczają swojej aktywności komunikacyjnej wyłącznie do emitowania i gromadzenia informacji,
- komunikacja wewnętrzna gminy poddawana jest systematycznej ocenie i kontroli (głównie przez władze lokalne).

Zaprezentowane założenia dotyczące komunikacji wewnętrznej gminy obrazują, jak duże i trudne wyzwania stoją przed władzami lokalnymi, którym zależy na sprawnym i skutecznym procesie wymiany informacji w gminie. Nie wystarczy, że zgromadzą informacje, stworzą bazy danych, będą emitować komunikaty i kontrolować, czy dotarły do adresata. W przypadku takiego podmiotu, jakim jest gmina (podmiotu zbiorowego), skuteczna komunikacja nie może odbywać się z pominięciem pozostałych podmiotów wspólnoty lokalnej, tj. mieszkańców, organizacji pozarządowych, instytucji lokalnych i przedsiębiorstw. Zadaniem władz samorządowych jest podejmowanie działań, które zaktywizują pozostałe podmioty lokalne do włączania się w proces komunikacji w gminie już od momentu określania celów tej komunikacji. Współdziałanie podmiotów lokalnych w wymianie informacji w gminie opiera się w dużym stopniu na zaufaniu pomiędzy nimi i poczuciu współodpowiedzialności za rozwój gminy. Dążenie do takiego stanu wymaga od władz lokalnych umiejętności organizatorskich i negocjacyjnych. Budowa sieci współpracy podmiotów lokalnych w komunikacji wewnętrznej gminy jest procesem długofalowym, co dla władz lokalnych jest utrudnieniem z racji kadencyjności sprawowania przez nie obowiązków.

Modelowe założenia komunikacji wewnętrznej w gminie są jedynie wzorcem, do którego mogą, a nawet powinny dążyć gminy i ich władze. Nie wiele jednak wynikałoby z ich przedstawienia, jeżeli nie zostaną porównane z realnym stanem komunikacji w gminach. Istotne zatem jest zestawienie owych założeń z rzeczywistością polskich gmin i ocena aktywności, jaką w tej dziedzinie funkcjonowania gminy prezentują samorządy terytorialne. Z góry należy zaznaczyć, że występują duże różnice między gminami w poziomie rozwoju komunikacji wewnętrznej i zaangażowaniu władz w ten proces.

W polskich gminach najczęstsze kontakty łączą władze samorządowe z mieszkańcami gminy, natomiast z pozostałymi podmiotami (głównie organizacjami pozarządowymi, przedsiębiorstwami) wymiana informacji następuje zdecydowanie rzadziej. Różnica ta wynika z jednej strony z aktywności komunikacyjnej poszczególnych grup podmiotów gminnych, a z drugiej z obowią-

ków komunikacyjnych urzędów gmin zapisanych w regulacjach prawnych. Mieszkańcy, lokalni przedsiębiorcy, instytucje i organizacje pozarządowe są dla władz lokalnych źródłem informacji, które są użyteczne w podejmowaniu decyzji dotyczących funkcjonowania gminy. Podmioty te stanowią zarazem grupę podstawowych odbiorców informacji emitowanych przez urząd miasta/gminy.

Role, jaką pełnią samorządy terytorialne w komunikacji wewnętrznej gmin, są rozmaite. W nielicznych gminach władze lokalne inicjują i koordynują działania komunikacyjne podmiotów lokalnych, wspólnie z nimi pracują nad ustaleniem celów komunikacji, sprawdzają przydatność emitowanych informacji i poszukują skutecznych sposobów kontroli dotarcia informacji do adresatów. Najlichnieszą grupę gmin stanowią te, w których władze lokalne inicjują działania komunikacyjne podmiotów lokalnych i swą aktywność komunikacyjną ograniczają przede wszystkim do udostępniania informacji potrzebnych interesariuszom. Podejmują też próby kontroli dotarcia informacji do adresata. Niemniej istnieją również gminy, w których władze lokalne same starają się prowadzić komunikację wewnętrzną gminy, bo nie chcą lub nie mogą liczyć na wsparcie ze strony innych podmiotów lokalnych. Ograniczają się przede wszystkim do emisji informacji, a tylko w szczególnych przypadkach kontrolują dotarcie informacji do adresata (zwykle gdy wynika to z przepisów prawnych).

Podmioty lokalne najczęściej poszukują w gminie informacji, które dotyczą:

- aktualnych wydarzeń,
- strategii rozwoju gospodarczego i przestrzennego miasta, w tym inwestycji,
- wykazu nieruchomości na cele rozwoju przedsiębiorczości,
- firm działających w gminie,
- przepisów prawnych, wzorów dokumentów, druków, prowadzonych rejestrów,
- ofert i możliwości współpracy,
- funduszy pomocowych dla przedsiębiorstw prywatnych,
- systemu taryf i opłat za usługi komunalne,
- wydarzeń kulturalnych, sportowych i rekreacyjnych.

Urzędy miast/gmin udostępniają zainteresowanym potrzebne informacje, z wyjątkiem poufnych i tajnych (wynika to głównie z ustawy o ochronie informacji niejawnej). W większości informacje są skierowane do wszystkich, którzy wykazują zainteresowanie. Przekazywane przez urzędy informacje dotyczą najczęściej: gminy, władz i jednostek organizacyjnych urzędu, procedur załatwiania spraw, regulaminów, sfery kulturalnej i sportowej gminy, atrakcji turystycznych, pomocy społecznej. Niejednokrotnie informacje udostępniane są w wersji formalnej, tj. uchwał, ustaw, oświadczeń, obwieszczeń, zarządzeń, ogłoszeń o przetargach, konkursach, naborze pracowników. Informacje za-

mieszczą się na stronach internetowych gminy (w tym także w Biuletynie Informacji Publicznej), jak również w wydawanych broszurach, informatorach oraz lokalnych mediach, rzadziej poprzez konferencje prasowe. Zainteresowani mogą je uzyskać także od pracowników bezpośrednio w urzędzie.

Działalność władz lokalnych w zakresie komunikacji z podmiotami w gminie opiera się przede wszystkim na zadaniach obligatoryjnych, wynikających z przepisów prawnych. Urzędy gmin muszą tworzyć bazy danych o mieszkańcach, przedsiębiorcach lokalnych i organizacjach pozarządowych zlokalizowanych w gminie. Zwyczajnie w przepisach określony jest termin i forma odpowiedzi na zapytania, pisma, które dotarły od interesantów urzędu. Przepisy narzucają także obowiązek wprowadzania określonych rozwiązań w zakresie komunikacji (np. Biuletyn Informacji Publicznej).

Urzędy nie zawsze wykraczają w procesie komunikacji poza czynności określone literą prawa. Najczęściej nie ma także gradacji informacji. Wszystkie dane, o wszystkich podmiotach są równie ważne. Praktycznie nie jest sprawdzana przydatność informacji emitowanych przez urząd, a w nielicznych przypadkach sprawdza się czy informacja dotarła do adresata komunikatu. Poprawy wymagają: przydatność, dostępność, język, jakim są przekazywane informacje, użyteczność podczas załatwiania spraw w urzędzie, ale przede wszystkim kompletność i częstotliwość przekazywania informacji. Władze lokalne niewiele wiedzą na temat potrzeb komunikacyjnych interesantów. Informacje o podmiotach w gminie władze gminne czerpią głównie ze statystyk, raportów i analiz przygotowywanych w urzędzie.

Informacje są gromadzone na bieżąco np. w wydziale działalności gospodarczej poprzez rejestracje i zgłaszane zmiany. Ponadto informacje zdobywane są bezpośrednio od samych podmiotów. W procesie komunikacji wszystkie urzędy wykorzystują własne bazy danych (określone jest to prawem), a część sięga także do baz zewnętrznych. Szczególnie przydatne są następujące bazy informacyjne i związane z nimi systemy np. system informowania interesantów i mieszkańców, systemy ewidencji: ludności, Urzędu Stanu Cywilnego, pojazdów, kierowców, działalności gospodarczej oraz zezwoleń na handel alkoholem, system obsługi inwestycji: program „zawówienia publiczne” oraz bazy danych do weryfikacji kosztorysów, system obsługi finansów gminy. Powodem gromadzenia informacji o adresatach działalności gminy są obowiązujące przepisy prawne obligujące urzędy gmin do tworzenia określonych rejestrów i ewidencji. W większości urzędów każda komórka urzędu gromadzi dane na swoje potrzeby, a wymiana tych informacji zachodzi rzadko.

Najczęściej stosowanymi sposobami komunikacji urzędu z podmiotami w gminie są kontakty bezpośrednie, komunikacja pocztowa i rozmowy telefoniczne. Informacje wymieniane są także z wykorzystaniem Internetu, tj. strona internetowa urzędu, miejski/gminny serwis informacyjny (e-mail, czat, news-

letter), faksu. Media wykorzystywane w komunikacji w gminie to przede wszystkim prasa lokalna i Internet, a w przypadku gmin miejskich także radio, telewizja lokalna i telewizja ogólnopolska. Podmioty gminne najczęściej komunikują się z urzędem przez kontakty osobiste, telefonicznie i pocztą elektroniczną i „tradycyjną”.

Urzędy miejskie/gminne wykorzystują Internet na wszelakie sposoby – poczynając od zamieszczania informacji zgromadzonych przez urzędy na oficjalnych stronach internetowych gmin, skończywszy na przysyłaniu pism urzędowych. Każda z gmin ma stronę internetową, gdzie można znaleźć informacje dotyczące funkcjonowania urzędu, działań prowadzonych są na terenie gminy, informacje o wydarzeniach gospodarczych, kulturalnych, zdarza się że zamieszczane są raporty i sprawozdania, ankiety, sondy. Część gmin udostępnia także zbiory dokumentów i opracowań dotyczących działalności samorządu i jednostek organizacyjnych urzędu. Na stronach zamieszczają także wzory dokumentów, wniosków, załączników, a na niektórych opisana jest cała procedura załatwiania spraw. Wzory dokumentów do pobrania i opis procedur znajdują się albo bezpośrednio na stronie urzędu albo w Biuletynie Informacji Publicznej, do którego jest odsyłacz na stronie gminy. Jak do tej pory obsługa elektroniczna spraw ogranicza się tylko do udostępnienia elektronicznej wersji dokumentów, ale w kilku gminach już czynione są kroki, aby cała procedura możliwa była do przeprowadzenia drogą elektroniczną. Z komunikacyjnych narzędzi internetowych urzędy miast/gmin najchętniej wykorzystują pocztę elektroniczną. Zbyt rzadko władze gminne w kontaktach z podmiotami lokalnymi wykorzystują interaktywność Internetu. Zwykle, mimo stworzonych możliwości, Internet traktowany jest jako „tablica ogłoszeniowa”, wyłącznie do emisji informacji. Nie bez znaczenia jest również rozmaity poziom korzystania z internetowych narzędzi komunikacyjnych przez podmioty lokalne.

Sprawdzanie przydatności informacji emitowanych przez władze samorządowe nie jest praktyką powszechnie spotykaną w urzędach miejskich/gminnych. Jeżeli już tak się czyni, to urzędy w różny sposób sprawdzają przydatność udostępnianych przez nie informacji. Świadectwem przydatności informacji jest zwykle ilość osób odwiedzająca i kontaktująca się np. z Biurem Promocji czy Biurem Obsługi Mieszkańca. W niektórych gminach sprawdza się ją za pomocą ankiet i sond zamieszczanych np. w Biuletynie Informacji Publicznej, stronie internetowej gminy lub udostępniane w urzędzie miasta/gminy, a wnioski, uwagi i zastrzeżenia można również składać mailowo. Urzędy, w których wprowadzone zostały normy ISO, zobligowane są do prowadzenia tego typu badań. W pozostałych urzędach trwają prace nad procedurami umożliwiającymi ocenę. Podejmowane są też próby oceny tego, czy informacje dotarły do właściwych adresatów. Komunikaty wpływające od podmiotów lokalnych analizuje się pod kątem lepszego dostosowania przekazu urzędu skierowanego do nich.

Do tej pory nie czyniono tego systematycznie i według określonych reguł. Są takie gminy, w których władze lokalne nie widzą potrzeby sprawdzania, w jakim stopniu informacje przez nie przekazywane spełniają oczekiwania adresatów i czy informacje w ogóle do nich dotarły.

Analizując relacje pomiędzy podmiotami lokalnymi w aspekcie komunikacji wewnętrznej gminy, rzadko można uznać je za stałą współpracę opartą na wzajemnym zaufaniu i wspólnie wyznawanych wartościach. Jeżeli już dochodzi do wspólnych działań, przypomina to raczej pojedyncze akcje niż długofalowe współdziałanie. Nie ma wspólnego programu działań z zakresu komunikacji gminy. Większość lokalnych organizacji pozarządowych i przedsiębiorstw nie zna celów funkcjonowania gminy i jej komunikacji, a jeszcze rzadziej uczestniczą w pracach przy ich ustalaniu.

Powstawanie i rozwój komunikacji w gminach oparte jest przede wszystkim na chęci zaangażowania się podmiotów lokalnych w tego typu działalność. Tymczasem, choć poziom uczestnictwa podmiotów jest różny w poszczególnych gminach (w jednych podmioty biernie obserwują komunikacyjne poczynania władz lokalnych lub nic nie wiedzą na ten temat, a w innych włączają się w wyznaczanie celów i planów wewnętrznej komunikacji marketingowej, a następnie ich realizację) i zależy od rodzaju podmiotu (tzn. organizacje pozarządowe i mieszkańcy chętniej włączają się weń niż przedsiębiorcy) trudno mówić o dużej aktywności podmiotów w komunikacji wewnętrznej gmin. Uważają one, że podmiotem odpowiedzialnym za komunikację w gminie są władze lokalne. Od nich oczekują inicjatywy w tworzeniu komunikacji. Mimo że komunikacja w gminie ma wpływ na funkcjonowanie organizacji czy przedsiębiorstw lokalnych, podmioty te przyjmują bierną postawę – postawę oczekiwania. W skrajnych przypadkach pojawiają się nawet postawy roszczeniowe, a wśród podmiotów lokalnych nie ma potrzeby lub brakuje świadomości wspólnoty interesów.

Komunikacja w gminach wymaga lepszej organizacji i koordynacji w ramach powiązań lokalnych, aby przynosiła pożądane efekty. Władze gmin rzadko pełnią rolę inspiratorów i moderatorów komunikacji w gminach, nie są też wiarygodnym źródłem informacji dla podmiotów lokalnych. Podmioty uznające za wiarygodne źródło informacji władze samorządowe to w głównej mierze takie, których członkowie są radnymi lub komunikują się nieformalnie z zaufaną osobą pracującą w urzędzie. Dla większości jednak najbardziej wiarygodnym źródłem informacji o gminie jest prasa lokalna, a dopiero w dalszej kolejności strona internetowa urzędu gminy i informacje pochodzące bezpośrednio od władz samorządowych. Budowaniu zaufania podmiotów lokalnych do władz gminy nie pomagają także konflikty wśród przedstawicieli samorządu oraz podejrzenia o korupcję.

Wymiana informacji w gminie wymaga wielu zmian, by przybliżyła się do spełnienia modelowych założeń wewnętrznej komunikacji jednostki terytorialnej. Punktem wyjścia powinno być skupienie się na poprawie kontaktów urzędu z podmiotami lokalnymi. Dotychczasowe wspólne działania mają charakter incydentalny. Wynika to zarówno z braku tradycji (dobrych praktyk) we współpracy, jak i z ograniczonego zaufania (lub jego braku) podmiotów lokalnych względem siebie. Przeszkodami w dobrej komunikacji urzędu z podmiotami w gminie są zarówno bariery finansowe (niewystarczająca ilość środków), techniczne (ograniczony dostęp do Internetu), jak i bariery mentalne (brak chęci współpracy, postawy roszczeniowe). Przewycięzenie tych trudności w przepływie informacji, oprócz środków finansowych, wymaga czasu i zmiany postaw (wykazanie chęci zmian). Zmiany w przepływie informacji w gminach, które nastąpiły w ostatnim czasie i ciągle następują, dają podstawę, by sądzić, że przekształcenia komunikacji wewnętrznej gmin zmierzają we właściwym kierunku. W różnych gminach zmiany te dotyczyły rozmaitych aspektów, tj. przekształceń związanych z organizacją procesu komunikacji, upowszechnienia nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych czy zmiany postaw podmiotów lokalnych wobec komunikacji w gminie.

Zmiany związane z organizacją procesu komunikacji polegały m.in. na powołaniu komórek lub osoby odpowiedzialnej za komunikację gminy. Jednostki te czynią bardziej profesjonalną komunikację gminy poprzez przyjęte procedury przygotowywania i udzielania informacji. Doskonałony w nich proces planowania komunikacji. Głównym zadaniem tego typu jednostek jest informowanie mieszkańców, mediów, przedsiębiorstw i organizacji pozarządowych działających w gminie, jak i zbieranie informacji zwrotnych. Widoczne są już efekty działań podejmowanych przez komórki zajmujące się komunikacją gminy. Więcej informacji dotyczących gminy ukazuje się w mediach, np. aktualności w serwisach radiowych i telewizyjnych, reportaże, artykuły i teksty sponsorowane, reklama w prasie.

Upowszechnienie nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych w wymianie informacji w gminach dotyczy przede wszystkim zakresu wykorzystania Internetu. Znacznie większy nacisk kładzie się na efektywne wykorzystanie Internetu, tj. dostarczenie aktualnych informacji za pośrednictwem serwisu gminy, zamieszczanie wzorów dokumentów i opisu procedury załatwiania spraw, korespondencja drogą elektroniczną. Miało to i ma istotny wpływ na poprawę przepływu informacji pomiędzy podmiotami w gminie.

Stopniowa zmiana postaw podmiotów lokalnych wobec wymiany informacji w gminach dotyczy przede wszystkim władz lokalnych i pracowników urzędów gmin, którzy stali się bardziej otwarci w kontaktach z klientami urzędu. Chętniej udzielają informacji i w szerszym zakresie niż miało to miejsce jeszcze parę lat wstecz (np. informują o bieżących ofertach pracy, przeprowa-

dzają szkolenia mieszkańców związane z otwieraniem i prowadzeniem działalności gospodarczej, wydają biuletyn informacyjny). Związane jest to ze wzrastającym zainteresowaniem gminą przez podmioty wewnętrzne (zwłaszcza podmioty gospodarcze).

Podsumowując, można się pokusić o postawienie tezy, że władze lokalne polskich gmin zdają sobie sprawę z ciężkiej na nich odpowiedzialności za komunikację w gminie. Wiedzą o tym, że pozostałe podmioty tworzące gminę oczekują od władz aktywności i jak najpełniejszego wykorzystania możliwości gminy w sferze komunikacji.

W poszczególnych gminach władze na różne sposoby i z różnym skutkiem starają się sprostać roli inicjatora i koordynatora sieci powiązań komunikacyjnych między mieszkańcami, przedsiębiorcami, organizacjami pozarządowymi i oczywiście samymi przedstawicielami urzędów miast/gmin. W swoich działaniach władze gminne borykają się z biurokracją, ograniczonymi środkami finansowymi, przeszkodami technicznymi (np. ograniczonym dostępem do Internetu), ale również z barierami mentalnymi – głównie niskim poziomem zaangażowania pozostałych podmiotów gminnych w komunikację w gminie i przenoszeniem całego ciężaru odpowiedzialności za tę sferę wyłącznie na władze gminne.

W niektórych gminach można zaobserwować załączki powstawania współpracy podmiotów gminnych w wymianie informacji w gminie, np. wspólnie: ustalanie celów i planów komunikacji wewnętrznej gminy, organizację imprez kulturalnych, sportowych, publikacje materiałów promocyjnych, tworzenie baz danych gminnych organizacji pozarządowych czy podmiotów gospodarczych itp. Warunkiem, aby taka praktyka stała się powszechna, samorząd gminny powinien skupić większą uwagę na rozpoznaniu potrzeb wewnętrznych interesariuszy gminy, sprawdzaniu przydatności udostępnianych informacji i dotarcia komunikatu do zamierzonych adresatów. Wówczas istnieje szansa na powstanie interakcji pomiędzy nadawcami i odbiorcami informacji, sprzężenia zwrotnego umożliwiającego usprawnienie dotychczasowych procesów komunikacyjnych w gminach.

Ewolucja relacji komunikacyjnych w gminie powinna zmierzać w kierunku budowy sieci podmiotów współpracujących w celu osiągania wspólnie wytyczonych celów. Można przypuszczać, że tak właśnie się dzieje. Nie oznacza to, że proces ewolucji komunikacji został już w niektórych gminach zakończony i spełnione są modelowe (wzorcowe) założenia komunikacji wewnętrznej gmin. Komunikacja w gminach nie jest wolna od mankamentów, które stopniowo należy eliminować, by istniejące lokalne układy komunikacyjne można nazwać w pełni sprawnymi i zapewniającymi realizację celów komunikacji gmin. W tej kwestii wiele zależy od aktywności władz gminy. Pierwszym krokiem tak obranej drogi rozwoju komunikacji w gminie powinno być

(od)budowanie wiarygodności i zaufania obu stron, tj. władz lokalnych i pozostałych członków wspólnoty lokalnej. Da to szansę na wytworzenie atmosfery współodpowiedzialności za rozwój gminy również w aspekcie komunikacji. Wsparcie ze strony mieszkańców, lokalnych przedsiębiorców i organizacji pozarządowych będzie miało pozytywny wpływ także na komunikację gminy z podmiotami jej otoczenia.

LOCAL SELF-GOVERNMENT AS AN ACTIVE SUBJECT OF COMMUNICATION IN COMMUNES

Summary

The hereby paper is divided into two parts. The first one presents the elements of communication process in commune, the primary assumptions referred to exchange of information in local structures and the role of the local authorities in commune's internal communication. The second part is of empirical nature. It shows the results of direct and indirect research of communes in the Silesian province concerns the communication in commune. Based on these results the local authorities' activity in process of internal communication of commune are evaluated.

Agnieszka Kristof

WYKORZYSTANIE INTERNETU W DZIAŁALNOŚCI SAMORZĄDÓW LOKALNYCH

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego określa samorząd terytorialny jako zdolność obywateli do samodzielnego zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych. Zadania i kompetencje publiczne, zgodnie z zasadą subsidiarności, są przenoszone na szczeble lokalne i regionalne. Przytaczany dokument przewiduje różne formy aktywizacji społeczności lokalnych. W wypadku podejmowania przez samorząd istotnych decyzji wymaga się ich konsultacji i pozyskiwania dla nich poparcia społecznego, co powoduje zwiększenie zaangażowania się społeczeństwa w życie publiczne, a od jednostek administracji lokalnej realizujących proces rozwoju wymaga sprawnego i skutecznego komunikowania się ze społecznością¹.

J.T. Hryniewicz wyróżnia dwa główne cele istnienia administracji samorządowej:

- cel polityczny, czyli tworzenie warunków do realizowania idei wolności obywatelskich i przeciwdziałania alienacji władzy,
- cel gospodarczy, czyli dbałość o jakość życia mieszkańców poprzez dostarczanie usług publicznych i dbałość o rozwój gospodarczy².

Działalność administracji lokalnej związana z realizacją ww. celów, wymaga m.in. dobrej znajomości potrzeb i oczekiwań obywateli w imieniu i na rzecz, których jednostka taka działa. Pracownicy administracji lokalnej mogą pozyskiwać informacje od i na temat obywateli oraz ich potrzeb i oczekiwań wykorzystując możliwości, jakie stwarza Internet.

Wraz z wejściem Polski do Unii Europejskiej jednostki samorządu terytorialnego zyskały sporą pomoc w realizacji informatyzacji i we wprowadzaniu w życie idei e-government, rozumianej jako wykonywanie zadań publicznych z użyciem elektronicznych form kontaktu z obywatelem, przedsiębiorcami i innymi organami administracji publicznej³.

¹ Por. Public relations instytucji użyteczności publicznej. Red. E. Hope. SPG, Gdansk 2005, s. 197.

² Por. J.T. Hryniewicz: Administracja samorządowa – misje, własność i kontekst organizacyjny. „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 10, s. 31.

³ J. Murzydło „Aspekty prawne informatyzacji JST”. „Pismo Samorządu Terytorialnego Wspólnota” 2007, nr 26/824, s. 2.

E-government obejmuje kształtowanie wewnętrznych oraz zewnętrznych relacji w instytucjach sektora publicznego na wszystkich jego szczeblach poprzez zastosowanie nowych technologii (w tym głównie Internetu). Działania te są podejmowane w celu dostosowania przekazywanych informacji oraz usług świadczonych przez administrację dla potrzeb obywateli. O rozwoju idei e-government w danym kraju decyduje otwartość liderów samorządowych na innowacje, rozpowszechnienie Internetu w danym kraju (regionie) oraz wsparcie rządowe w postaci rządowych programów wspierających, a często także stymulujących inicjatywy podejmowane przez samorząd⁴.

Badania omawianej problematyki w Polsce są jeszcze nieliczne, trudno więc dokonać konkretnej oceny ww. czynników rozwoju e-government. Można jedynie sformułować pewne wstępne, wymagające weryfikacji sady na ten temat. Wspomniana sprawa otwartości liderów samorządowych na innowacje wygląda odmiennie w wielu gminach. Występują gminy proinnowacyjne, w których powołuje się odrębne komórki zajmujące się innowacjami, wdrażaniem nowych technologii itp., są jednak również takie, w których zainteresowanie tą tematyką jest niewielkie. Sprzyjające warunki oraz większa przychylność władz samorządowych dla wykorzystywania Internetu występują zwykle w dużych gminach, gdzie dostęp do omawianej technologii komunikacji jest łatwiejszy.

Kolejny wymieniony czynnik to rozpowszechnienie Internetu. Jak wynika z badania Megapanel, w Polsce pod koniec 2006 r. było 13,1 mln internautów powyżej 7 roku życia. Wskaźnik penetracji Internetu w Polsce wynosił 34,4%. W 2006 r. liczba użytkowników Internetu najbardziej wzrosła w małych miastach – o 10 pkt. procentowych w stosunku do roku poprzedniego. Jednak sieć jest nadal domeną dużych miast, gdzie poziom penetracji jest najwyższy i wynosi 49%⁵.

Prognozy dla wykorzystania Internetu w Polsce pokazują tendencję wzrostową dla analizowanego zjawiska, np. w 2010 r. dostęp do Internetu będzie posiadać 50% społeczeństwa.

O rozwoju e-government decyduje także wdrażanie programów rządowych i unijnych wspierających i stymulujących inicjatywy podejmowane przez samorząd. Od momentu rozpoczęcia wdrażania w Polsce idei e-government, towarzyszyły jej programy wspierające, takie jak np. unijny program „eEurope2005”⁶, którego założeniem było wprowadzenie dostępu do usług administracji publicznej przez Internet oraz Strategii Informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej ePolska na lata 2004–2006⁷.

⁴ P. Swianiewicz: Wirtualny samorząd i demokracja lokalna. „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 4, s. 7.

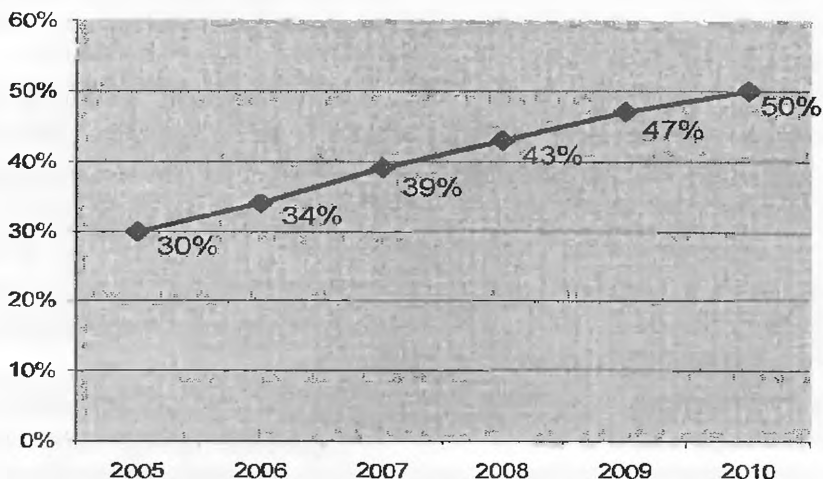
⁵ Ibid., s. 8.

⁶ Szerzej <http://kbn.icm.edu.pl/cele/eeurope2005.pdf>

⁷ Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 13 stycznia 2004 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, <http://www.mswia.gov.pl/index.php?dzial=259>.

Wykres 1

Prognoza odsetka osób mających dostęp do Internetu w Polsce



Źródło: ITU. Cyt. za Raport Interactive Advertising Bureau Polska, Polski Internet w 2006 r., www.internetstandard.pl

Aktualnie podejmowanym w Polsce i Europie inicjatywom ramy wyznacza „i2010 – Europejskie społeczeństwo informacyjne na rzecz wzrostu i zatrudnienia”⁸. Inicjatywa ta zakłada konieczność zbudowania w pełni integracyjnego społeczeństwa informacyjnego na fundamencie technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT) stosowanych szeroko w usługach publicznych, małych i średnich przedsiębiorstwach oraz gospodarstwach domowych.

W Polsce obecnie wdrażane są programy takie jak:

1. Koordynowany przez MSWiA ePUAP dotyczący stworzenia platformy świadczenia usług elektronicznych⁹, która ma za zadanie zintegrowanie systemów teleinformatycznych polskiej administracji, a także ułatwienie obywatelom i przedsiębiorcom dostępu do usług publicznych poprzez świadczenie ich drogą elektroniczną.
2. Programy finansowane ze środków Unii Europejskiej:
 - B. Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka. Celem programu jest wzrost wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych w gospodarce. Zaplanowane działania w ramach programu: budowa elek-

⁸ Szerzej: Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela 01.06.2005, <http://eur-lex.europa.eu/pl/>

⁹ Szerzej http://www.e-puap.mswia.gov.pl/index.php?option=com_content&task=section&id=4&Itemid=32

tronicznej administracji¹⁰ oraz zwiększenie innowacyjności gospodarki¹¹ poprzez: wspieranie działalności gospodarczej w dziedzinie elektronicznej gospodarki, wspieranie wdrażania elektronicznego biznesu typu B2B, przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu, zapewnienie dostępu do Internetu na etapie „ostatniej mili”).

- B. Program Operacyjny Kapitał Ludzki. Celem Programu. Celem głównym Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki jest wzrost poziomu zatrudnienia i spójności społecznej. Realizacja celu nastąpi m.in. poprzez: zwiększanie innowacyjności przedsiębiorstw, badania i rozwój, realizację idei społeczeństwa informacyjnego, wykorzystanie technik informacyjnych i komunikacyjnych w procesach kształcenia i przedsiębiorczości, a także poprzez podniesienie jakości usług publicznych świadczonych drogą elektroniczną oraz usprawnienie wymiany danych¹².
- C. 16 Regionalnych Programów Operacyjnych (np. RPO województwa śląskiego¹³, gdzie w ramach priorytetu Społeczeństwo informacyjne wyróżniono działania do realizacji w następujących obszarach: Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego. Rozwój elektronicznych usług publicznych).

Warto wspomnieć, że np. na terenie województwa śląskiego został zakończony wdrożony ze środków ZPORR (Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego) 2004–2006: projekt SEKAP¹⁴. Obecnie trwają prace nad stworzeniem „Strategii Rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego” dla regionu koordynowane przez Śląskie Centrum Społeczeństwa Informacyjnego z Katowic. 25 marca 2008 r. na forum „Śląskie e-strategicznie. Jutro będzie wczoraj” zainaugurowano oficjalnie prace nad tym dokumentem¹⁵.

Dotychczasowe zaawansowanie polskich samorządów w wykorzystaniu nowych technologii jest mniejsze niż w samorządach wielu krajów Europy Zachodniej. W niektórych samorządach skandynawskich czy brytyjskich można w pełni korzystać za pośrednictwem Internetu z wielu usług, coraz liczniejsze są też próby „demokracji wirtualnej” – np. sondaży internetowych wpływających na podejmowane decyzje. Tymczasem w Polsce, poza nielicznymi eksperymentami lub samodzielnymi projektami, np. e-karta – Elektroniczna Karta Miejska

¹⁰ Cel: poprawa warunków prowadzenia działalności gospodarczej poprzez zwiększenie dostępności zasobów informacyjnych administracji publicznej oraz usług publicznych w formie cyfrowej dla obywateli i przedsiębiorców

¹¹ Cel: stymulowanie rozwoju gospodarki elektronicznej poprzez wspieranie tworzenia nowych, innowacyjnych usług, innowacyjnych rozwiązań elektronicznego biznesu oraz zmniejszanie technologicznych, ekonomicznych i mentalnych barier wykorzystywania eUsług w społeczeństwie.

¹² Szczegółowy opis priorytetów programu operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013. Narodowa Strategia Spójności. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 18.10.2007, s. 8–20.

¹³ http://rpo.silesia-region.pl/?grupa=1&art=1130167451&kat=0_02&katrodzic=0

¹⁴ <http://www.e-slask.pl/index.php?page=definicja-i-cele>

¹⁵ <http://www.e-slask.pl/index.php?page=forum-2>

w Rybniku¹⁶, trudno mówić o usługach elektronicznych czy o wpływie Internetu na demokrację lokalną. Witryny jednostek samorządowych są zazwyczaj narzędziem jednostronnej komunikacji (przekazywania informacji przez administrację), z nieśmiałymi próbami komunikacji zwrotnej i rzadkimi przypadkami „załączkowej formy” świadczenia niektórych usług administracyjnych przez Internet¹⁷. Jednakże sytuacja w zauważalny sposób się poprawia. Rozpowszechnianie się technologii informatycznych charakteryzuje się dużą dynamiką, przez co w niedalekiej przyszłości można się spodziewać znaczącego rozwoju i zaawansowanych rozwiązań informatycznych wykorzystywanych przez administrację samorządową.

W Polsce niewiele się pisze o możliwościach wykorzystania Internetu w działalności organów administracji samorządowej. W dostępnych opracowaniach związanych z omawianą tematyką zwraca się uwagę na następujące potencjalne korzyści z wykorzystania Internetu przez administrację lokalną:

- zwiększenie przejrzystości polityk prowadzonych przez samorządy (dzięki lepszej dostępności informacji),
- umożliwienie lepszego monitoringu działań administracji i polityków samorządowych przez mieszkańców,
- zwiększenie możliwości partycypacji społecznej poprzez wykorzystanie Internetu jako narzędzia wyrażania opinii,
- umożliwienie dostępu do informacji i niektórych usług 24 godziny na dobę, a nie tylko w godzinach pracy urzędu,
- ułatwienie dostępu do usług administracyjnych (m.in. dzięki możliwości ściągnięcia formularzy, składania ich drogą elektroniczną); umożliwia to likwidację kolejek w urzędach, jest szczególnie istotne w jednostkach dużych pod względem obszaru, a także rzadko zaludnionych (nie trzeba opuszczać własnej wsi i jechać do centrum gminy, aby załatwić sprawę w urzędzie),
- obniżenie kosztów funkcjonowania administracji (na tej samej zasadzie, na której obniżają koszty banki wprowadzając usługi elektroniczne),
- korzyści dla polityk rozwoju ekonomicznego, a zwłaszcza promocji są tak oczywiste, że współcześnie korzystanie z Internetu w tym celu traktuje się jako oczywistość¹⁸.

Administracja samorządowa może osiągnąć wymienione korzyści głównie poprzez stworzenie i wykorzystywanie w swojej działalności portali internetowych, korzystanie z poczty elektronicznej czy zasobów informacyjnych dostępnych w Internecie.

¹⁶ Rybnicka Elektroniczna Karta Miejska to projekt powstały przy wykorzystaniu dofinansowania z Unii Europejskiej, który umożliwia elektroniczne dokonywanie opłat za szereg usług w mieście, np. za przejazd autobusami, za wstęp na basen, na parking, opłaty miejskich i skarbowych. Docelowo dzięki e-karcie możliwe będzie elektroniczne załatwianie spraw w urzędzie, www.ekarta.rybnik.eu

¹⁷ Por. P. Swianiewicz: Op. cit., s. 24.

¹⁸ Ibid., s. 6.

Coraz bardziej popularne oraz powszechne staje się tworzenie i wykorzystywanie portali administracji publicznej, a zakres usług świadczonych przez taki portal rozpatruje się z reguły w trzech płaszczyznach:

- usług informacyjnych (dostarczanie podmiotom aktualnych, kompletnych i użytecznych informacji dotyczących instytucji, jej zadań statutowych oraz zakresu usług świadczonych dla obywateli),
- usług komunikacyjnych (wymiana informacji pomiędzy obywatelami i podmiotami pozarządowymi a jednostkami administracji państwowej, składanie wniosków wymaganych przez administrację, np. zmiana stałego miejsca pobytu),
- usług transakcyjnych (realizacja transakcji dokonywanych z organami przedstawicielskimi administracji publicznej)¹⁹.

Usługi informacyjne można świadczyć poprzez treści zamieszczane w serwisie WWW, linki do kolejnych serwisów, katalogi i przewodniki na CD, możliwości pobrania wniosków ze strony. Komunikacyjne realizuje się poprzez pocztę elektroniczną, formularze on-line, ankiety i biuletyny informacyjne, aplikacje wspomagające kontakt z klientami oraz gromadzenie i przetwarzanie informacji, for i grupy dyskusyjne, czaty. Z kolei usługi transakcyjne realizuje się poprzez rozliczenia finansowe (deklaracje podatkowe i opłaty skarbowe), przyznawanie świadczeń, możliwość głosowania, a także inne usługi dopasowane do potrzeb użytkownika²⁰.

Internet jest dzisiaj traktowany jako platforma informacji, komunikacji, dystrybucji i transakcji (akronim IKDT, w angielskiej wersji ICDT). Umożliwia nie tylko udostępnianie informacji na temat gminy, jej walorów i produktów, ale także pozyskiwanie informacji o podmiotach otoczenia gminy. Komunikacja w przestrzeni wirtualnej pozwala na wymianę opinii, pomysłów, a w konsekwencji na budowanie relacji i związków pomiędzy wewnętrznymi i zewnętrznymi podmiotami komunikacji marketingowej gminy²¹.

Pracownicy samorządów lokalnych coraz powszechniej wykorzystują Internet. Używają tego narzędzia głównie w celu ułatwienia i usprawnienia swojej pracy, a nawiązywanie kontaktów z obywatelami za jego pomocą traktują do tychczas drugorzędnie.

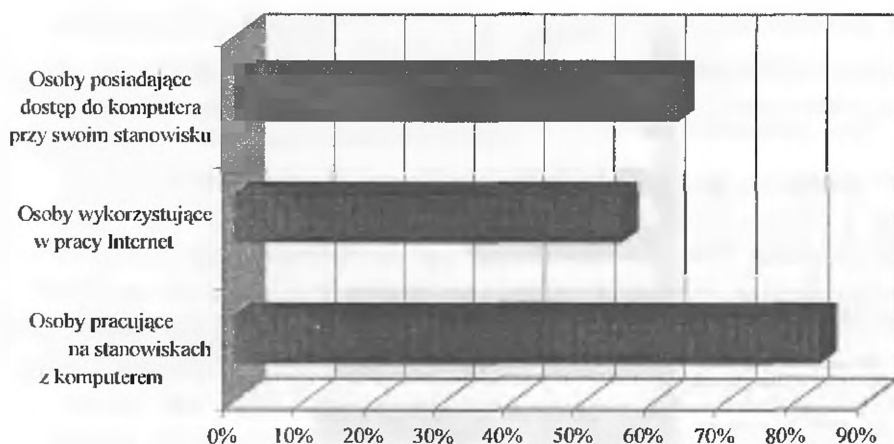
¹⁹ Por. Wykorzystanie Internetu w marketingu. Red. E. Zeman-Miszewska, AE, Katowice 2003, s. 177.

²⁰ Por. Ibid

²¹ Por. M. Krakowiak: Komunikacja marketingowa gminy – podstawy teoretyczno-metodyczne. Praca doktorska AE, Katowice 2007, s. 91.

Wykres 2

Liczba pracowników urzędu korzystająca z komputera oraz Internetu



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Badanie postaw przedstawicieli samorządu terytorialnego wobec Internetu. Raport z badania ilościowego Pentor przeprowadzonego na zlecenie Ministerstwa Nauki i Informatyzacji Polskiej Agencji Prasowej, Warszawa 2004.

Większość pracowników jednostek samorządowych nie została przeszkolona w zakresie obsługi Internetu. Poszerzają oni swoją znajomość obsługi tego narzędzia samodzielnie. Jako barierę komunikacji internetowej ze społeczeństwem postrzegają niski poziom jego informatyzacji oraz obawy związane z jego wykorzystaniem.

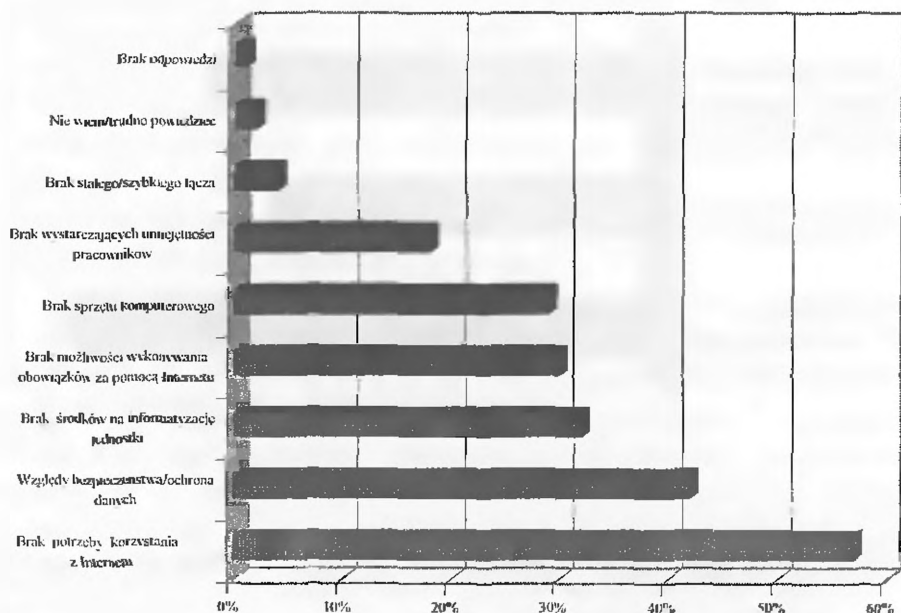
Na podstawie badań przeprowadzonych przez Pentor w 2004 r. można stwierdzić, że średnio 63% pracowników samorządów terytorialnych ma dostęp do komputera przy swoim stanowisku pracy, 55% wykorzystuje w swojej pracy Internet, a 83% spośród nich pracuje na stanowiskach z komputerem (wykres 1). Częstkowe badania tego zjawiska, przeprowadzone m.in. przez M. Krakowiak w roku 2007²² wskazują, że sytuacja w kolejnych latach nie uległa większym zmianom.

Jak wynika z powyższych informacji, aż 45% urzędników nie korzysta z możliwości jakie daje Internet. Powody takiego postępowania są różne (wykres 2).

²² Ibid.

Wykres 3

Powody niewykorzystywania Internetu przez pracowników urzędu



Źródło: Ibid

Rozwój usług elektronicznych i coraz szersze ich wykorzystanie w działalności jednostek samorządów terytorialnych napotyka na pewne ograniczenia, takie jak: niski poziom komputeryzacji społeczeństwa, mentalność obywateli i urzędników, brak środków finansowych na sprzęt wraz z oprogramowaniem w budżetach urzędów, niewystarczający poziom wiedzy pracowników urzędów, ograniczenia legislacyjne, brak stałego/szybkiego dostępu do Internetu oraz niedostateczna infrastruktura telekomunikacyjna na terenie gminy²³.

Więcej niż połowa przebadanych przez Pentor wskazała, że nie odczuwa potrzeby korzystania z tego narzędzia. Ponad 40% respondentów argumentuje swoją bierność wobec Internetu względami bezpieczeństwa. Innym wskazywanym powodem jest brak możliwości wykonywania swoich obowiązków za po-

²³ Por. *Badanie postaw przedstawicieli samorządu terytorialnego wobec Internetu. Raport z badania ilościowego przeprowadzonego na zlecenie Ministerstwa Nauki i Informatyzacji Polskiej Agencji Prasowej*, Warszawa 2004, s. 21 (próbą badawczą – 413 przedstawicieli samorządów terytorialnych z całego kraju).

moć Internetu, co może być spowodowane brakiem środków finansowych na informatyzację jednostki i co z tym związane, brakiem sprzętu komputerowego, a także niewystarczające umiejętności pracowników. Brak przygotowania w tym zakresie jest konsekwencją niewielkiej liczby szkoleń z zakresu obsługi Internetu.

Pracownicy wykorzystujący w pracy Internet w celach zawodowych najczęściej używają go do korespondencji z innymi instytucjami, a także, chociaż w mniejszym stopniu do korespondencji z obywatelami. Korespondencja ta odbywa się za pomocą poczty elektronicznej.

Wykorzystanie Internetu umożliwia także szybkie i tanie pozyskiwanie informacji z instytucji centralnych oraz ze specjalistycznych serwisów prawnych, finansowych, geodezyjnych itp., poprzez udostępnianie ich na stronach WWW. Znacznie mniej urzędników korzysta z Internetu w celu aktualizacji BIP-u, administracji stroną WWW jednostki, komunikacji z ZUS-em, celów poza zawodowych itp.

Internet jest coraz częściej wykorzystywany przez samorządy lokalne do promocji regionu. Niemal na każdej stronie internetowej gminy/powiatu umieszcza się informacje na temat tej miejscowości. Są to zazwyczaj informacje o urzędzie gminy, władzach samorządowych, historii i kulturze regionu, terminarzu imprez kulturalno-oświatowych, inwestycjach na terenie gminy, przetargach, promocji gminy, walorach turystycznych regionu, szkolnictwie, instytucjach, podejmowanych uchwałach i zarządzeniach itp.²⁴

Strony internetowe urzędów mogą, a nawet powinny zawierać linki do stron internetowych instytucji takich jak: szkoły i biblioteki, inne gminy (partnerskie), urzędy pracy, instytucje centralne, kościoły, teatry, hotele itp.

Internet może także posłużyć jako narzędzie do pozyskiwania informacji za pomocą badań marketingowych. Jego wykorzystanie w celu zgromadzenia informacji marketingowych umożliwia pozyskiwanie informacji ze źródeł wtórnych i pierwotnych (poprzez realizację ilościowych i jakościowych badań marketingowych). Internet może zatem posłużyć zarówno jako narzędzie do przeprowadzania badań marketingowych, jak i narzędzie wspomagające tradycyjne badania marketingowe.

W kwietniu 2004 r. w Akademii Ekonomicznej w Katowicach przeprowadzono badania bezpośrednie, których celem było pozyskanie informacji na temat wykorzystania Internetu w badaniach marketingowych prowadzonych przez śląskie samorządy terytorialne. Podstawowe założenia przyjęte w projekcie dotyczyły niepełnego wykorzystania możliwości Internetu w badaniach marketingowych. Badania przeprowadzono metodą wywiadu na próbie 71 gmin

²⁴ Internet w marketingu. Red. A. Bajdak. PWE, Warszawa 2003, s. 178.

województwa śląskiego (po wstępnej weryfikacji do analizy przyjęto 69 prawidłowo wypełnionych kwestionariuszy). Wśród badanych gmin 35 to gminy miejskie, 19 to miasta na prawach powiatu, a 15 to gminy miejsko-wiejskie. Respondentami najczęściej byli pracownicy ds. promocji lub strategii rozwoju gmin, sekretarze urzędów, burmistrzowie i ich zastępcy, rzecznicy prasowi, kierownicy działów i informatycy²⁵.

Opisu badań dokonano opierającej się na publikacji „Wykorzystanie Internetu w procesach decyzyjnych w gminie”²⁶. Badania zostały przeprowadzone w 2005 r., jednak analizy informacji zamieszczanych przez serwisy gospodarcze oraz cząstkowe badania M. Krakowiak przeprowadzone w 2007 r.²⁷, pokazały, że wskazane tendencje się utrzymują.

Według wyników badania Internet wykorzystywany jest do prowadzenia badań marketingowych jedynie w 37,7% gmin. Badania marketingowe z wykorzystaniem technik internetowych w gminach miejskich prowadzone są w 31,4% przypadków, w gminach miejsko-wiejskich w 20%, a w miastach na prawach powiatu w 63,2%.

Przeprowadzone badanie dostarczyło informacji, że wszystkie gminy posiadają własne bazy danych, z których czerpią informacje na temat mieszkańców (100% gmin), przedsiębiorców (91,3% gmin) i inwestorów (35% gmin). Ilość posiadanych baz danych na ten temat jest bardzo podobna w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich. Miasta na prawach powiatu wyróżniają się spośród pozostałych wielkością posiadanych baz danych o potencjalnych inwestorach jak również o innych gminach.

Internet pozwala na pozyskiwanie informacji wtórnych z różnych źródeł, takich jak strony internetowe gmin, bazy danych dostępne w Internecie, artykuły z czasopism, raporty czy opracowania firm badawczych i inne. Najpopularniejsze internetowe wtórne źródła informacji wśród przedstawicieli samorządów to:

- strony internetowe innych gmin (92,7% wskazań),
- internetowe bazy danych (87%),
- artykuły z czasopism (82,6%),
- raporty i opracowania firm badawczych (62,3%),
- archiwa grup dyskusyjnych (26,1%)²⁸.

²⁵ Szerzej: *Badania marketingowe w Internecie*. Red. K. Karcz, A. Bajdak. AE, Katowice 2005, s. 119-126. Cyt. za A. Jakubowska, M. Krakowiak: *Wykorzystanie Internetu w procesach decyzyjnych w gminie. W: Wybrane elementy gospodarki opartej na wiedzy*. Red. K. Włodarczyk-Spiwak. Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2006, s. 170.

²⁶ A. Jakubowska, M. Krakowiak: *Op. cit.*

²⁷ M. Krakowiak: *Op. cit.*

²⁸ *Ibid.*, s. 171.

Tematyka informacji pozyskiwanych przez gminy w Internecie jest bardzo różnorodna. Najczęściej, bo aż w ponad 97%, gminy z czerpią Internetu informacje prawne, następnie informacje o innych gminach (85,5%) oraz o inwestorach (65,2%). W dalszej kolejności znalazły się informacje o ogólnym stanie gospodarki (50,7%), o potrzebach mieszkańców (47,8%) oraz informacje polityczne (43,5%). Respondenci dodawali, że w Internecie poszukują informacji dotyczących programów pomocowych, funduszy strukturalnych, zamówień publicznych.

Jak wykazało badanie, tylko największe jednostki samorządowe doceniają wartość informacji i pozyskanej wiedzy z pierwotnych badań marketingowych prowadzonych za pomocą Internetu. Jedynie 30,43% gmin realizuje badania pierwotne w ten sposób, natomiast aż 69,57% nie prowadzi takich badań. Wśród gmin, które prowadzą tego typu badania, 47,37% to miasta na prawach powiatu, 31,43% to gminy miejskie, natomiast 6,67% to gminy miejsko-wiejskie.

Najczęściej wykorzystywanymi technikami w badaniach marketingowych za pośrednictwem Internetu są kolejno: ankieta internetowa, uczestnictwo w forach dyskusyjnych, wywiady pogłębione on-line, zogniskowane wywiady grupowe, internetowe panele badawcze²⁹.

Gminy, które nie wykorzystują Internetu do badań pierwotnych (69,6%), za powód wskazują w pierwszej kolejności brak doświadczeń i kompetencji (23,2%) oraz niska dostępność respondentów wyposażonych w komputery z dostępem do Internetu (20,3%).

Przedstawiciele gmin jako podstawowe zalety wykorzystywania Internetu w bezpośrednich badaniach marketingowych wymieniają: niski koszt prowadzenia takich badań (27,5%) oraz szybkość uzyskania odpowiedzi (17,3%). W dalszej kolejności wskazywali duży zasięg terytorialny, możliwość stworzenia interaktywnego narzędzia badawczego, a także możliwość zebrania informacji trudnodostępnych.

W badaniach bezpośrednich wykonywanych przy użyciu Internetu doszłego się także pewne wady takie jak:

- niewielka zwrotność,
- brak bezpośredniego kontaktu z respondentem,
- problem dezaktualizacji danych w dostępnych w Internecie bazach danych,
- ograniczona ilość możliwości do pozyskania informacji.

Przeprowadzone badania wskazują, że Internet w gminach wykorzystany jest głównie do gromadzenia informacji (badania o charakterze wtórnym), a jedynie w co trzeciej gminie przeprowadza się z jego wykorzystaniem badania pierwotne. Taką formę badań uznaje się za uzupełnienie badań realizowanych w sposób tradycyjny.

²⁹ Por. *Ibid.*, s. 172.

Wykorzystanie Internetu w badaniach marketingowych gmin stwarza szansę na szybkie reagowanie samorządów lokalnych na zmieniające się warunki rynkowe, a zdobyta w ten sposób wiedza pozwala w istotny sposób zmniejszyć ryzyko podejmowania błędnych decyzji gospodarczych. Jednak do tej pory samorządy nie wykorzystują wszystkich możliwości oferowanych przez Internet w obszarze badań. W większości przypadków zawęża się zakres wykorzystywania Internetu do wyszukiwania potrzebnych informacji³⁰.

Obecny stan informatyzacji jednostek samorządu terytorialnego trudno uznać za w pełni zadowalający. Według raportu ARC Rynek i Opinia dla Ministerstwa Nauki i Informatyzacji z września 2004 r., aż 99,4% urzędów posiada dostęp do Internetu, jednak aż 80% urzędów gminnych łączy się z Internetem jedynie za pomocą modemu³¹. Powodem niezadowalającego stanu wykorzystania technologii informatycznych jest m.in. niedostateczna ilość środków przeznaczanych z ich budżetu na ten cel. Większość urzędów (70%) przeznacza na informatyzację jedynie około 1% budżetu.

W wykorzystaniu Internetu w działalności gmin zauważa się wiele zalet takich jak: możliwość pozyskiwania różnorodnych informacji, oszczędność czasu i zmniejszenie kosztów, pokonywanie barier przestrzennych, możliwość wymiany informacji (e-mail, fora), możliwość przekazywania informacji mieszkańcom, a także udostępnianie na stronie internetowej gminy formularzy do ściągnięcia.

Podczas analizy możliwości wykorzystania Internetu w działalności gmin dostrzeżono także wady związane z: brakiem pewności co do jakości części informacji pozyskiwanych w Internecie, pojawiającymi się barierami językowymi oraz odpłatnością części informacji.

W przyszłości samorządy terytorialne podążając za postępującą informatyzacją społeczeństwa powinny coraz szerzej wykorzystywać Internet w swojej działalności. Przede wszystkim powinny wprowadzić elektroniczny obieg dokumentów oraz obsługę petentów za pomocą Internetu. W tym celu musi jednak nastąpić modernizacja oraz zakup sprzętu komputerowego, a co za tym idzie także oprogramowania oraz budowa i rozbudowa infrastruktury informatycznej. Zmiany takie przyniosą korzyści w postaci upowszechnienia dostępu do informacji, oszczędność czasu przy załatwianiu spraw urzędowych, urzędy ułatwią w ten sposób dostęp do siebie i staną się bardziej przyjazne dla obywateli. Takie działania mogą również wpłynąć na rozwój społeczeństwa pod kątem nowych technologii.

³⁰ Ibid., s. 173.

³¹ Ibid., s. 2.

USE OF INTERNET IN THE LOCAL GOVERNMENT ACTIVITY

Summary

Using Internet in local management enables possibility to communicate with citizens. It allows to achieve and exchange information about citizens' needs. It also makes provision of informational, communicational and transactional services possible.

Creating, using internet web sides and electronic mail by the local management gives a lot of advantages f.e. 24 hours access to information and some services, cost reduction in management functioning and making more transparent local government's politics.

Present local management does not use Internet possibilities. Local government's workers use Internet only for their easier and more efficient work. They do not recognize communication with citizens through the Internet as a very important tool in their work.

There are a lot of barriers which cause minor using communication und electronic services in local government's activities f.e. low grade of computerisation in society, citizens and clerks mentality or lack of funds for hardware in local government's budget.

WYKORZYSTANIE INTERNETU W ŚWIADCZENIU USŁUG PUBLICZNYCH PRZEZ ADMINISTRACJĘ SAMORZĄDOWĄ

Zachodzące od początku lat 90. XX wieku przemiany społeczno-gospodarcze w Polsce zmierzają do budowy państwa opartego na gospodarce rynkowej i demokracji. Nowoczesne spojrzenie na funkcje samorządu terytorialnego wskazuje, iż jego najważniejszym zadaniem powinno być świadome, systematyczne i celowe działanie na rzecz dynamizowania procesów rozwojowych, przy uwzględnieniu potrzeb, priorytetów, preferencji i uznawanych systemów wartości mieszkańców, podmiotów gospodarczych oraz potencjalnych inwestorów. Dążeniu do sprawniejszego zaspokajania potrzeb zbiorowych sprzyja decentralizacja zadań, jak i wprowadzanie bardziej efektywnych metod zarządzania instytucjami samorządowymi. Jednostki samorządu terytorialnego poszukują nowych form organizacyjnych, które pozwolą na zaspokojenie potrzeb i oczekiwań społeczności lokalnych. Doświadczenia europejskie wskazują, iż dla zwiększenia efektywności świadczonych usług przez jednostki samorządowe niezbędne jest wdrożenie nowoczesnych technologii informacyjnych, które usprawnią pracę administracji lokalnej oraz wpłyną na obniżenie kosztów jej funkcjonowania. Automatyzacja i informatyzacja większości procedur może ułatwić obywatelom, firmom, środowisku akademickiemu oraz innym podmiotom prostszy i szybszy dostęp do usług publicznych. Efektem dodatkowym, który w ten sposób zostanie osiągnięty, będzie „odmiejscowienie” usług, zmniejszenie liczby danych, których dostarczeniem obciąża się interesanta, a także znaczące podniesienie sprawności administracji, w zakresie skrócenia czasu realizacji usług i obniżenia ich kosztów. Wykorzystanie technologii komunikacyjnych i informacyjnych wraz ze zmianami organizacyjnymi i zastosowaniem nowych umiejętności w tworzeniu administracji przyjaznej obywatelowi, umożliwi podniesienie jakości i sprawności działania urzędów oraz przybliżenie obywatela i przedsiębiorcy do organów administracji publicznej¹. Sprawna i efektywna e-administracja wpływa na poprawę procesów

¹ O. Szumski: E-producement Systemy elektronicznych zamówień publicznych, Difin, Warszawa 2007, s. 20-21

świadczenia usług publicznych, ograniczając do minimum korupcję urzędników, ponieważ wszystkie działania są widoczne i łatwe do odtworzenia. W szerokim ujęciu e-administracja definiowana jest jako różne sposoby, za pomocą których instytucje publiczne kontaktują się i współpracują z obywatelami, za pomocą różnych środków elektronicznego przekazu². Komisja Europejska definiuje e-administrację jako „wykorzystanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT) w administracji publicznej w ścisłym połączeniu z niezbędną zmianą organizacyjną i nowymi umiejętnościami służb publicznych w tym celu, aby poprawić jakość świadczonych przez administrację usług oraz uczynić bardziej efektywnym proces demokratycznej legitymizacji sprawowania polityki”³. Prezentację zmian w sposobie świadczenia usług publicznych zawarto w tabeli 1.

Tabela 1

Różnice w podejściu do świadczenia usług publicznych

Domena	Paradygmat biurokratyczny	Paradygmat e-administracji
Orientacja	Efektywność kosztów produkcji	Satysfakcja użytkownika, kontrola, elastyczność
Organizacja procesów	Racjonalność funkcjonalna departamentalizacja, wertykalna hierarchia kontroli	Hierarchia horyzontalna, organizacja sieci, dzielenie się informacją
Zasady zarządzania	Obecność licznych reguł	Elastyczne zarządzanie, międzywydziałowa praca zespołowa koordynowana centralnie
Komunikacja wewnętrzna	Z góry w dół, hierarchiczna	Komunikacja bezpośrednia, wielokierunkowa sieć
Komunikacja zewnętrzna	Formalna, ograniczone, scentralizowane kanały,	Formalna i nieformalna bezpośrednie i szybkie sprzężenie zwrotne, różnorodne kanały
Sposób dostarczenia usług	Dokumentacja, interakcje interpersonalne	Wymiana elektroniczna, brak interakcji bezpośrednich
Zasady świadczenia usług	Standaryzacja, bezstronność, równość	Orientacja na klienta

Źródło: A. Austen, M. Trynda: Elektroniczny wymiar usług publicznych. W: Zarządzanie publiczne w lokalnej polityce społecznej. Red. A. Frąckiewicz-Wronka. Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP, Warszawa 2007, s. 223.

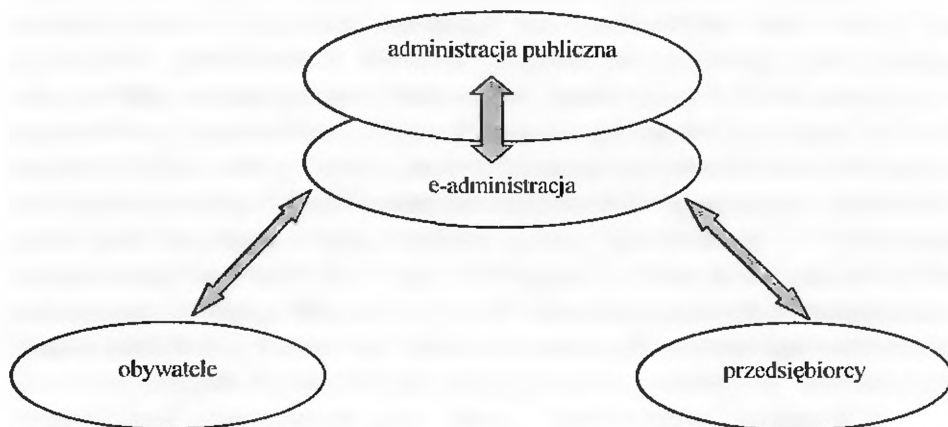
² A. Austen, M. Trynda: Elektroniczny wymiar usług publicznych. W: Zarządzanie publiczne w lokalnej polityce społecznej. Red. A. Frąckiewicz-Wronka. Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP, Warszawa 2007, s. 223.

³ D. Bogucki: eGovernment w Unii Europejskiej. „eAdministracja” 2005, nr 1.

Celem e-administracji jest otwartość, przejrzystość administracji publicznej, przywrócenie jej służebnej roli względem obywatela, a także poprawa wykorzystania pieniędzy publicznych. Techniki e-administracji zwiększają przejrzystość działań administracji, racjonalność wykorzystania środków publicznych, zaufanie biznesu i obywateli do sposobu gospodarowania publicznymi pieniędzmi oraz zmniejszają zjawiska korupcyjne. Są też bardzo istotnym narzędziem usprawniającym relacje między administracją a podmiotami gospodarczymi. W centrum nowego modelu e-administracji znajduje się klient, a nie jak dotychczas – urzędnik, o „względy” którego musiał zabiegać petent składający wniosek w dowolnej sprawie. W nowym modelu organizacyjno-technologicznym urząd może utrzymywać e-kontakty nie tylko z przedsiębiorstwami i obywatelami, ale również z odpowiednimi urzędami innych krajów.

W kontekście e-administracji rozwój usług świadczonych drogą elektroniczną jest celem, który rząd powinien realizować, dokonując podziału obszarów zastosowań w zależności od odbiorcy usług, czy też od obszaru zastosowania. W zależności od grupy docelowej dostarczanie usług publicznych można rozróżnić następujące relacje pomiędzy trzema kategoriami:

1. **Aministracją i obywatelami (Government – to – Citizens, G2C)**, gdzie urzędy zamieszczają na swoich witrynach internetowych informacje, rozporządzenia i inne akty prawne. W przyszłości możliwe będzie realizowanie takich usług jak: elektroniczne rozliczanie się z podatków, pośrednictwo w poszukiwaniu pracy, wydawanie dokumentów tożsamości, rejestracja pojazdów, wydawanie pozwoleń na budowę, przyjmowanie zgłoszeń na policji, dostęp do zasobów bibliotek publicznych, wydawanie aktów urodzeń i małżeństwa, zgłoszenia kandydatów na wyższe uczelnie, zmiana miejsca zamieszkania, służba zdrowia elektroniczne systemy licytacji oraz wygodne przekraczanie bramek przy wjeździe na autostradę.
2. **Administracją i firmami (Government – to – Business, G2B)**, mają one na celu zmniejszenie obciążenia przedsiębiorstw poprzez zastosowanie protokołów internetowych oraz konsolidację wielu zbędnych wymogów, jakie muszą spełniać składane sprawozdania i raporty z prowadzonej działalności. W przypadku podmiotów gospodarczych usługi dotyczą, takich obszarów jak: składanie deklaracji drogą elektroniczną, rejestracja działalności gospodarczej, zasoby danych statystycznych, deklaracje celne, zezwolenia i certyfikaty, zamówienia publiczne.
3. **Różnymi urzędami administracji publicznej (Government – to – Government, G2G)**, gdzie usługi typu urząd-urząd wspierają wymianę informacji pomiędzy organizacjami w ramach administracji publicznej i sprawia, że zarządzanie informacjami jest wydajniejsze i mniej obciążające dla obywateli oraz przedsiębiorstw. Relacje pomiędzy użytkownikami e-government przedstawiono na rysunku 1.



Rys. 1. Relacje występujące pomiędzy użytkownikami e-government

Wizyta interesanta w urzędzie, dzięki sprawnemu systemowi identyfikacji obywateli i organizacji gospodarczych, upowszechnieniu podpisu elektronicznego i integracji aplikacji, nie musi być konieczna. W zależności od tego, czy urzędy tylko informują, czy prowadzą działalność w sposób interakcyjny, dokonują już określonych transakcji lub służą obywatelom na poziomie pełnej integracji systemu elektronicznego, wyróżnia się cztery poziomy dojrzałości usług e-administracji⁴:

- Poziom pierwszy – informacyjny. Użytkownik ma możliwość wyszukania informacji o danym urzędzie oraz świadczonych tam usługach na jego stronie internetowej.
- Poziom drugi – interakcyjny. Użytkownik może się komunikować drogą elektroniczną z pojedynczymi urzędami w celu wyszukania informacji oraz pobrania oficjalnych formularzy ze strony internetowej urzędu, ale urzędy niekoniecznie komunikują się drogą elektroniczną z użytkownikiem.
- Poziom trzeci – transakcyjny. Użytkownik może komunikować się drogą elektroniczną z pojedynczymi urzędami z możliwością pobrania oraz odesłania wypełnionych formularzy oraz realizacji płatności i obsługą on-line.
- Poziom czwarty – integracyjny. Portale o określonym przeznaczeniu udostępniają informacje z różnych urzędów i umożliwiają realizację transakcji on-line. Systemy back office zostały zintegrowane na bazie zalgorytmizowanych procesów administracyjnych.

⁴ A. Jezierska: System informatyczny w urzędzie. „Gazeta Prawna” 2006, nr 82.

Elektroniczna administracja (e-administracja – e-Government) wykorzystuje technologie informacyjne i komunikacyjne (ICT) w powiązaniu ze zmianami organizacyjnymi i nowymi umiejętnościami, w celu usprawnienia instytucji użyteczności publicznej i demokratycznych procesów oraz wzmocnienia poparcia dla strategii państwowej. E-administracja jest zatem ważnym elementem w strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego zwłaszcza w ramach członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

Zgodnie z zasadami zawartymi w Strategii Lizbońskiej większość Państw Europejskich zobowiązała się, poprzez różne krajowe oraz międzynarodowe programy działań oraz inicjatywy, udostępnić możliwie najwięcej swoich usług publicznych przez Internet. Programy te mają być głównymi krokami na drodze do osiągnięcia celu polityki rządów, którym jest przekształcenie Europy w społeczeństwo informacyjne.

Unijny program „eEurope2005” zakładał wprowadzenie dostępu do większości usług administracji publicznej przez Internet. Początkowo zbiór usług publicznych świadczonych drogą elektroniczną obejmował 25 usług. Ostatecznie podjęto jednak decyzję o zdefiniowaniu 20 usług publicznych świadczonych drogą elektroniczną. Lista ta obejmuje, ułożone w kontekście planu działań e-Europa, 12 usług w odniesieniu do osób fizycznych oraz 8 w odniesieniu do podmiotów gospodarczych, które są uznawane przez Unię Europejską za usługi podstawowe (tabela 2). Lista ta wykorzystywana jest przez Unię Europejską w celu monitorowania postępu dokonywanego w ramach Unii Europejskiej dotyczącego wdrażania podstawowych usług e-administracji.

Tabela 2

Wykaz usług publicznych dla osób fizycznych i podmiotów gospodarczych dostępnych on-line

L.p.	Usługi publiczne dla obywateli	Usługi publiczne dla przedsiębiorstw
1	2	3
1	Podatek dochodowy od osób fizycznych, deklaracje	Składki ZUS
2.	Pośrednictwo pracy	Podatek dochodowy od osób prawnych: deklaracje, zawiadomienia
3.	Świadczenia socjalne: – zasiłki dla bezrobotnych – zasiłki na dzieci – koszty medyczne (refundacja lub bezpośrednie rozliczenie) – fundusz stypendialny	VAT: deklaracje, zawiadomienia
4.	Dokumenty tożsamości (dowód osobisty, paszport oraz prawo jazdy)	Rejestracja nowego podmiotu publicznego
5	Rejestracja pojazdu (samochody nowe, używane oraz importowane)	Dostarczanie danych do urzędów statystycznych

cd. tabeli 2

1	2	3
6.	Wnioski o zezwolenie na budowę	Deklaracje celne
7.	Zgłoszenia policji (np. w przypadku kradzieży)	Zezwolenia i certyfikaty związane z ochroną środowiska (wraz z raportowaniem)
8.	Biblioteki publiczne (dostępność katalogów, narzędzia wyszukiwania)	Zamówienia publiczne
9.	Akty stanu cywilnego(urodzin, małżeństwa, zgonu); wniosek i dostarczenie	-
10.	Rekrutacja na uczelnie wyższe	-
11.	Zameldowanie i zmiana adresu zameldowania	-
12.	Usługi związane ze zdrowiem (np. interaktywne porady dotyczące dostępności usług w różnych szpitalach; skierowanie do szpitali)	-

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Capgemini, Online Availability of Public Services: How is Europe Progressing? Web-based Survey on Electronic Public Services. Raport of the 6th Measurement, June, <http://www.capgemini.com>

Tempo realizowanych działań w ramach e-Europe okazało się niewystarczające. Unia Europejska, w porównaniu z innymi rozwiniętymi regionami świata, nie wykorzystuje bowiem w pełni możliwości, jakie stwarzają technologie ICT, niezadowolający jest także poziom inwestycji w tym sektorze. Konieczne stało się zatem zdefiniowanie nowej inicjatywy określającej ramy regulacyjne dla rozwoju społeczeństwa informacyjnego na obszarze Unii Europejskiej do 2010 r. Próba zdefiniowania nowego podejścia jest komunikat Komisji Europejskiej i2010 – Europejskie Społeczeństwo na rzecz wzrostu i zatrudnienia ogłoszony 1 czerwca 2005 r. W komunikacie tym „i” oznacza jednolitą europejską przestrzeń informacyjną, wzmocnienie innowacji i inwestycji w badaniach nad technologią informacyjno-komunikacyjną oraz stworzenie integracyjnego europejskiego społeczeństwa informacyjnego⁵.

i2010 jest inicjatywą na rzecz integracji społecznej, lepszej jakości usług publicznych i wyższego poziomu życia. Inicjatywa ta stanowi z jednej strony kontynuację planów działania eEurope 2005, z drugiej wpisuje się w szerszą refleksję nad wdrażaniem Strategii Lizbońskiej, która została zapoczątkowana w trakcie wiosennego Szczytu Rady Europejskiej w roku 2005⁶.

⁵ G. Billewicz: Administracja w gospodarce elektronicznej. W: Strategie i modele gospodarki elektronicznej. Red. C.M. Olszak, E. Ziemia. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 173.

⁶ Inclusion, better public services and quality of life http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/inclusion/index_en.htm

Pierwszym aktem prawnym, który uwzględnia w polskim porządku prawnym ideę e-administracji, jest Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. (Dz.U. nr 112 poz. 1198). W ustawie tej wprowadzono między innymi obowiązek wydawania „Biuletynu informacji publicznej”, którego celem jest zapewnienie powszechnego dostępu on-line do informacji publicznej, jak również wykonywania przez organy władzy publicznej swoich zadań przy wykorzystaniu narzędzi informatycznych, w szczególności w formie tzw. elektronicznej obsługi.

Bardzo poważny wpływ na rozwój krajowej e-administracji miała Ustawa z 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących działania publiczne (Dz.U., nr 64 poz. 565). Zaczęła obowiązywać od 21 lipca 2005 r. i ma na celu wdrożenie postulatów unijnych, które dotyczą zastąpienia administracji tradycyjnej administracją elektroniczną tak, aby możliwe było załatwienie każdej sprawy w urzędzie za pomocą systemów teleinformatycznych. Nowe podejście do tworzenia warunków do interoperacyjnego współdziałania systemów informatycznych należy zatem wiązać z uchwaleniem ustawy o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne i zainicjowaniem kompleksowych działań na rzecz modernizacji infrastruktury informacyjnej państwa. Na podstawie tej Ustawy Rada Ministrów określa Plan Informatyzacji Państwa. Jest to instrument planowania i koordynowania informatyzacji działalności podmiotów publicznych w zakresie realizowanych przez nie zadań mający na celu⁷:

- określenie organizacyjnych i technologicznych instrumentów rozwoju społeczeństwa informacyjnego,
- koordynację publicznych projektów informatycznych,
- modernizację oraz łączenie systemów teleinformatycznych wykorzystywanych do realizacji zadań publicznych,
- zapewnienie warunków bezpieczeństwa działania systemów teleinformatycznych jak również tworzenie warunków do rozwoju współpracy międzynarodowej w zakresie informatyzacji.

W Planie Informatyzacji Państwa, podstawową rolę integrującą zasoby i systemy informatyczne administracji publicznej pełni platforma ePUAP⁸. Głównym celem zaprojektowania i wdrożenia platformy ePUAP jest⁹:

⁷ M. Butkiewicz: Internet w instytucjach publicznych. Zagadnienia prawne. Difin, Warszawa 2006, s. 17.

⁸ Projekt jest rozwinięciem idei zawartej w opracowaniu „Wrota Polski”. „Wrota Polski” zostały zaproponowane jako nazwa zintegrowanego systemu informatycznego umożliwiającego świadczenie usług publicznych, a w szerszym znaczeniu jako nazwa projektu, symbolizującego otwarcie Polski na nowe techniki, współpracę z innymi krajami oraz otwarcie państwa na potrzeby obywateli.

⁹ Czym jest e-PUAP MSWiA Departament Informatyzacji http://www.mswia.gov.pl/portal/pl/267/4074/Czym_jest_ePUAP.html

- Stworzenie jednolitego, bezpiecznego i w pełni zgodnego z obowiązującym prawem elektronicznego kanału udostępniania usług publicznych przez administrację publiczną dla obywateli, przedsiębiorców i administracji publicznej.
- Zasadnicze skrócenie czasu oraz obniżenie kosztów udostępniania zasobów informacyjnych oraz funkcjonalności systemów dziedzinowych administracji publicznej do interoperacyjnego wykorzystania w procesach realizacji zadań publicznych dla wszystkich jednostek administracji publicznej; dotyczy to przede wszystkim udostępniania usług i zasobów tzw. rejestrów bazowych.

Platforma ePUAP przyczynia się znacząco do integracji systemów teleinformatycznych polskiej administracji publicznej, a także pozwala na łatwiejsze udostępnianie obywatelom i przedsiębiorcom usług publicznych świadczonych drogą elektroniczną poprzez:

- wspólną infrastrukturę udostępnienia przez dowolne jednostki administracji publicznej usług publicznych w kanałach elektronicznych w relacjach z obywatelami, przedsiębiorcami i innymi jednostkami administracji publicznej,
- mechanizmy koordynacji usług publicznych świadczonych przez kilka podmiotów publicznych,
- usługi bezpiecznego, zgodnego z obowiązującym prawem przekazywania podmiotom publicznym i doręczania dokumentów przez organy administracji publicznej, w tym usługi identyfikacji i uwierzytelnienia osób, podmiotów i systemów, usługi przekazywania dokumentów z wykorzystaniem legalnych skrzynek elektronicznych, usługi identyfikacji i powiadamiania nadawców i adresatów, uwierzytelnienia przekazywanych dokumentów, potwierdzenia przedłożenia dokumentów, znakowania czasem itd.,
- przekazywanie transakcji synchronicznych i asynchronicznych, w tym usługi identyfikacji usługodawców i usługobiorców, uwierzytelnienia i autoryzacji przekazywanych transakcji itd.,
- usługi rejestrowe, czyli usługi zintegrowanego dostępu do referencyjnych zasobów informacyjnych administracji publicznej,
- usługi interoperacyjności tworzenia, publikacji i zarządzania rekomendacjami (ramami) interoperacyjności, dostarczania wzorców referencyjnych i transformacji danych,
- usługi płatności elektronicznych, czyli usługi pochodzące spoza administracji, niezbędne z punktu widzenia realizacji zadań publicznych drogą elektroniczną.

Obecnie stopień rozwoju e-usług publicznych w Polsce jest znikomy. Analizując dane z raportu Capgemini¹⁰ poziom zaawansowania usług e-Administracji w Polsce jest jednym z najniższych w Unii Europejskiej. Przeprowadzenie całego postępowania on-line jest nadal wyjątkiem i dotyczy głównie usług skierowanych do biznesu. Rozwiązania na tym poziomie wdrożyły: ZUS (program Płatnik), GUS (Moduł Sprawozdawczości Elektronicznej) oraz Izby Celne (projekt Celina). Nadal niemożliwe jest złożenie deklaracji podatkowej on-line. W obszarze usług dla ludności pozytywnie wyróżniają się uczelnie wyższe. Wiele z nich prowadzi rekrutację on-line, a formalności wymagające osobistego stawiennictwa ograniczone są do minimum. W większości obszarów urzędy ograniczają się jednak wyłącznie do podania danych teleadresowych, poinformowania o obowiązujących procedurach na tzw. Kartach Usług i umieszczenia na stronie formularza do pobrania i wydruku.

Budowa elektronicznej administracji dotyczy problemów natury organizacyjnej, prawnej, informacyjnej, technologicznej i wymaga ogromnych nakładów finansowych. Obecnie najważniejszym problemem jest modernizacja i integracja dotychczasowych rozwiązań informatycznych w analizowanym obszarze.

E-administracja to proces wymagający sprawnego, niezawodnego i wiarygodnego zaplecza, które musi funkcjonować inaczej niż tradycyjne. To nie tylko jednolita infrastruktura techniczna, ale przede wszystkim jednolity system wytwarzania, obiegu, przetwarzania, udostępniania i archiwizacji dokumentów. E-administracja niemal z definicji opiera się w dużej mierze na technologiach informatycznych. Oznacza to, że programy e-administracji są narażone na zagrożenia, jeżeli ryzyka związane z technologiami informatycznymi są w niewystarczającym stopniu rozpoznawane i redukowane. Dwie najważniejsze kwestie w tej materii to bezpieczeństwo informacji oraz zarządzanie projektem.

W dziedzinie bezpieczeństwa informacji, niezbędna jest jasno określona polityka bezpieczeństwa, która powinna być zgodna zarówno z programami e-administracji urzędu, jak i jego całościową strategią biznesową. W przypadku, kiedy nie została ustanowiona i wdrożona wyraźna polityka bezpieczeństwa informacji, ryzyko polega na tym, że rzeczywisty poziom bezpieczeństwa jest albo niewystarczający albo zbyt wysoki (oraz kosztowny), co zagraża realizacji celów projektu e-administracji.

Jednym z najważniejszych czynników hamujących świadczenie i rozwój usług publicznych jest konieczność korzystania z kwalifikowanego podpisu elektronicznego, co narzuca Kodeks Postępowania Administracyjnego. Podpis taki z pewnością ogranicza liczbę chętnych do korzystania z e-urzędu. Jest drogi

¹⁰ Capgemini, Online Availability of Public Services: How is Europe Progressing? Web-based Survey on Electronic Public Services; <http://ec.europa.eu/idabc/en/document/5706>

i dla przeciętnego obywatela niedostępny. Wydaje się, że urzędy mając świadomość tego faktu, nie proponują realizacji wielu usług on-line. Najczęściej strony rządowe oraz urzędowe mają charakter informacyjny, ewentualnie umożliwiają pobranie formularzy (jednak nie zawsze respektowanych przez urząd, ponieważ np. wydrukowany formularz u petenta jest innego koloru niż powinien być). Poza tym brakuje tam zapisanych informacji na temat ostatnich aktualizacji. Zatem nie mamy pewności, czy korzystamy z aktualnych materiałów. Strony te często są zbyt mało przejrzyste i zbyt skomplikowane dla przeciętnych internautów. Nie jest to jednak największym problem Polaków, jeśli chodzi o ich możliwości w załatwianiu swych spraw on-line. Problem pojawia się dużo wcześniej – nie w samym korzystaniu z Internetu – lecz w dostępie do niego¹¹.

Następną przyczyną zbyt powolnego tempa budowy elektronicznej administracji są zbyt skromne środki finansowe. Jeśli e-administracja ma przynosić korzyści to wymaga powszechnego zastosowania, co jest bardzo kosztowne. Wystarczy przytoczyć chociażby tylko konieczność utworzenie jednej centralnej bazy informacji o obywatelach, budowę zintegrowanego systemu przepływu dokumentów, czy budowę zaplecza technicznego. Sygnalizując jednak problem kosztów, trzeba pamiętać, że w większości przypadków są to koszty jednorazowe i pozwalają na osiąganie wymiernych efektów, jak chociażby wspomniane wcześniej ograniczenie korupcji, realizację przetargów on-line, zmniejszenie ilości urzędników, efektywne wykorzystanie czasu obywateli, menedżerów i samych urzędników.

USE OF THE INTERNET IN PROVIDING PUBLIC SERVICE TO THE LOCAL COMMUNITIES

Summary

eGovernment is about using the tools and systems made possible by Information and Communication Technologies (ICTs) to provide better public services to citizens and businesses. Thus, eGovernment demands transformation of government procedures and redefining the process of working with people and activities relating to people.

eGovernment services focus on four aspects: citizens, the business community, government employees and government agencies. eGovernment aims to make interaction with citizens, businesses, government employees and government agencies in more convenient, user friendly, transparent, inexpensive and effective way.

Whilst eGovernment services should reduce the complexity of citizens' and businesses' dealings with government and its intermediaries, there is a danger that people without easy access to ICTs could find it even harder to deal with government. Public services should be available on equal terms to all, and therefore public authorities need to take account of the interests of all potential service users, following the principle of inclusive eGovernment.

¹¹ Polska e-administracja: „Gazeta IT” 2005, nr 9 (38).

Agata Jakubowska

PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE JAKO PRZYKŁAD WSPÓŁPRACY SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO Z PRYWATNYMI INWESTORAMI

Samorząd terytorialny definiowany jest jako „obligatoryjny związek (korporacja) społeczności lokalnej, wspólnie zajmujący się sprawami publicznymi o znaczeniu lokalnym, oraz jako forma decentralizacji państwowej, wykonywanej na podstawie właściwych ustaw przez miejscowe niezależne organy”¹. Podmiotami jednostek samorządu terytorialnego są: gmina, powiat, województwo oraz społeczność zamieszkała na określonym terenie². Dla jednostek samorządu terytorialnego ważny jest rozwój lokalny rozumiany jako kreowanie nowych wartości³, do których zalicza się:

- „nowe rodzaje działalności (gospodarczej, społecznej, administracyjnej, usługowej itd.),
- nowe firmy i instytucje, nowe miejsca pracy,
- nowe produkty, dobra i usługi zaspokajające zapotrzebowanie wewnętrzne, jak i zewnętrzne,
- atrakcyjne oferty lokalizacyjne,
- wysoką jakość środowiska życia,
- dostępność różnorodnych usług”⁴.

Rozwój lokalny realizowany jest poprzez zapewnienie członkom wspólnoty samorządowej miejsc pracy i dochodów, warunków bytu materialnego (wyżywienie, mieszkanie itd.), warunków rozwoju duchowego, poczucia bezpieczeństwa, stabilizacji i szans rozwoju⁵.

¹ A. Sztando: Oddziaływanie samorządu lokalnego na rozwój lokalny w świetle ewolucji modeli ustrojowych gmin. „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 11, *Municipium*, Warszawa 1998, s. 13.

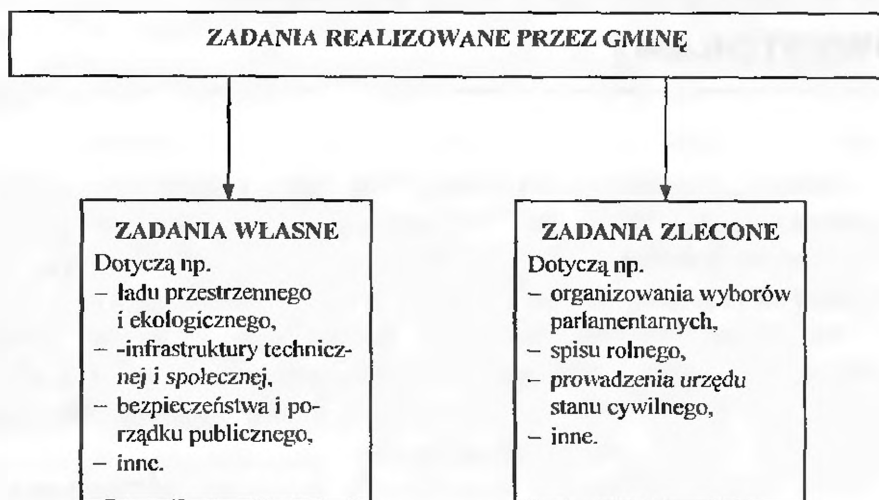
² D. Korenik, S. Korenik: *Op. cit.*, s. 47-48.

³ A. Klasik: Zarządzanie rozwojem lokalnym. W: *Zarządzanie rozwojem gminy w zespołach miejsko-przemysłowych*. Red. F. Kuźnik. AE, Katowice 1996, s. 16.

⁴ D. Korenik, S. Korenik: *Stosunki samorządowo-bankowe...*, *op. cit.*, s. 34.

⁵ L. Wojtasiewicz: Czynniki rozwoju lokalnego – nowe ujęcie metodologiczne. W: *Problematyka rozwoju lokalnego w warunkach transformacji systemowej*. Red. W. Maik. PAN KPZK, Warszawa 1997, s. 9.

Głównym celem działania organów samorządu terytorialnego na poziomie poszczególnych podmiotów (gmina, powiat, województwo) jest dążenie do stworzenia warunków zapewniających sprawne funkcjonowanie i rozwój samorządu terytorialnego na poszczególnych szczeblach, poprzez zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej⁶ oraz uczestniczenie w rozwoju lokalnym. Zadania jakie ma gmina⁷ do zrealizowania to zadania własne i zadania zlecone (rysunk 1), na które gmina potrzebuje określonych środków finansowych.



Rys. 1. Zadania realizowane przez gminę

Zadania własne gminy dotyczą w myśl ustawy o samorządzie lokalnym następujących kwestii⁸:

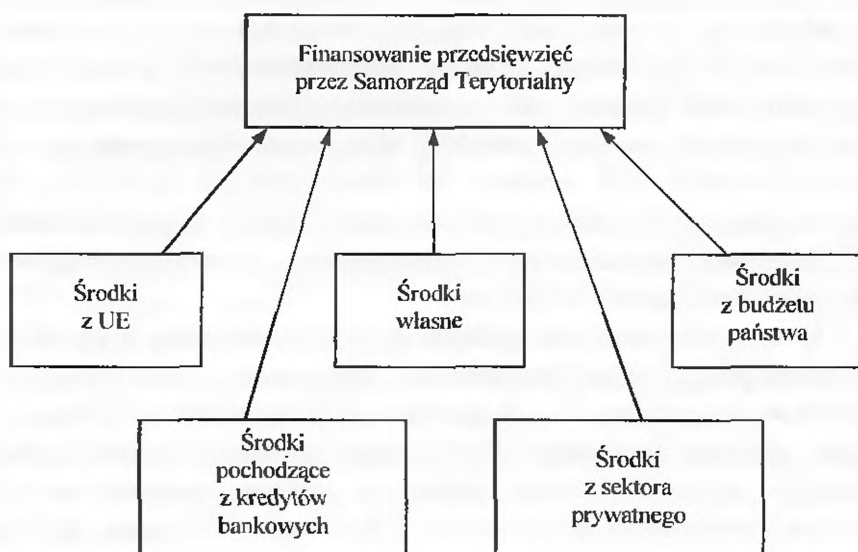
1. Ładu przestrzennego i ekologicznego (np. planowanie przestrzenne, ochrona środowiska naturalnego, zwalczanie klęsk żywiołowych).
2. Infrastruktury technicznej (np. drogi, mosty, wodociągi, komunikacja publiczna).
3. Infrastruktury społecznej (np. szkolnictwo, ochrona zdrowia, opieka społeczna, instytucje kultury).
4. Bezpieczeństwa i porządku publicznego (np. ochrona przeciwpożarowa, bezpieczeństwo sanitarne, straże gminne).

⁶ Por. M. Krakowiak: *Komunikacja marketingowa gminy – podstawy teoretyczno-metodyczne*. Rozprawa doktorska pod kierunkiem prof. AE dr hab. E. Zeman-Miszewskiej, Katowice 2007, s. 15.

⁷ Dalsze rozważania przeprowadzane będą na przykładzie gminy.

⁸ Por. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. (Dz.U., nr 16, poz. 95), art. 7 ust. 1.

Zadania zlecone o charakterze ogólnopaństwowym (jak np. spis rolny, organizacja wyborów parlamentarnych, prowadzenie urzędu stanu cywilnego) realizowane są przez gminy z mocy prawa, jeżeli ustawa tak stanowi, albo na mocy porozumienia między organem administracji rządowej a gminą. Finansowanie realizacji zadań własnych odbywa się ze środków własnych gminy, a przy zadaniach zleconych obowiązuje reguła pełnego pokrycia przez budżet państwa w postaci dotacji⁹. Jak wykazuje praktyka, samorządy nie zawsze posiadają środki na realizację postawionych im zadań, dlatego też często korzystają ze środków finansowych oferowanych przez UE, kredyty bankowe czy środki finansowe sektora prywatnego (rysunek 2).



Rys. 2. Źródła finansowania przedsięwzięć realizowanych przez samorządy terytorialne

W Polsce partnerstwo publiczno-prywatne jako forma współpracy samorządu terytorialnego z sektorem prywatnym pojawiła się, zanim formalnie została ona zatwierdzona¹⁰. W Polsce już w latach 90. (zanim PPP zostało uregulowane prawnie ustawą z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym Dz.U. nr 169, poz. 1420) pojawiły się umowy o współpracy sektora publicznego i prywatnego, które można uznać za umowy w ramach PPP. Przykładowymi wczesnymi projektami są:

⁹ Por. Hasło „gmina” za: <http://www.infoport.pl>

¹⁰ Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym. Dz.U. 2005, nr 169, poz. 1420.

- Projekt miasta Gdańsk i firmy Saur (należącej do koncernu Boygues) dotyczący eksploatacji sieci ściekowo-kanalizacyjnej w Gdańsku. Umowa została podpisana w 1992 r. na 30 lat.
- Projekt miasta Częstochowa z firmą Sita, dotyczący gospodarki śmieciami. W ramach tego projektu Zakład Oczyszczania Miasta został przejęty przez firmę Sita. Umowa została podpisana w 1998.
- Projekt miasta Tczew z firmą Connex, polegający na tym, że oba podmioty założyły spółkę celową, która przejęła komunikację miejską od roku 2001 r.¹¹.

Uchwalenie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym miało na celu przede wszystkim prawne uregulowanie zawieranych umów o współpracy sektora publicznego z prywatnym. Celami tej ustawy były także: pobudzenie inwestycji sektora publicznego, zwłaszcza infrastrukturalnych, przez stworzenie optymalnych ram prawnych dla przedsięwzięć publicznych z udziałem partnerów prywatnych, usunięcie przeszkód, które w systemie prawnym powodują, że przedsięwzięcia PPP obarczone są dużym ryzykiem dla obydwu stron, usunięcie barier psychologicznych, dotyczących roli i funkcji administracji w realizacji zadań publicznych przy udziale partnera prywatnego, uregulowanie wytycznych dotyczących zakresu umów¹².

W szerokim znaczeniu partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) to forma współpracy podmiotów publicznych (np. samorządów) i prywatnych, podejmowana w celu realizacji zadań publicznych¹³. Szczegółowo definicję partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) podaje Komisja Europejska, definiując partnerstwo publiczno-prywatne następująco: „PPP jest partnerstwem między sektorem publicznym oraz prywatnym w celu realizacji projektu lub świadczenia usług tradycyjnie świadczonych przez sektor publiczny. Uznaje się, że obie strony osiągają korzyści odpowiednie do stopnia realizowania przez nie zadań. Przez umożliwienie każdemu z sektorów robienia tego, co potrafi najlepiej, usługi publiczne oraz infrastruktura są realizowane w *najbardziej efektywny ekonomicznie sposób*. Głównym celem PPP jest zatem kształtowanie takich stosunków między stronami, aby ryzyko ponosiła ta strona, która najlepiej potrafi je kontrolować”¹⁴. Partnerstwo publiczno-prywatne jest formą

¹¹ „Puls Biznesu” z 04 stycznia 2006, www.business.gov.pl/Wspolpraca,pomiedzy,sektorem,publicznym,i,prywatnym:PPP,73.html (dostęp: 12.02.2008).

¹² Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda..., op. cit., s. 14; A. Grygiel: Partnerstwo publiczno-prywatne, op. cit.

¹³ Dz.U. z 6 września 2005, nr 169, poz. 1420

¹⁴ A. Kucharz: Partnerstwo publiczno-prywatne. Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz, Informacja 1063, sierpień 2004, s. 1, www.biurosejm.gov.pl

długoterminowej współpracy sektora prywatnego i publicznego, celem której jest osiągnięcie obopólnych korzyści, a kluczową cechą jest jej ukierunkowanie na realizację zarówno celów komercyjnych, jak i społecznych danego przedsięwzięcia¹⁵. Współpraca w ramach PPP charakteryzuje się pewnymi wspólnymi cechami, mianowicie jest to współpraca:

- długoterminowa o wysokim kapitale początkowym,
- skonstruowana w oparciu o „produkt końcowy”,
- oparta zarówno na kapitale finansowym prywatnym, jak i publicznym, (należy jednak podkreślić, iż to partner prywatny ponosi zazwyczaj ryzyko kapitałowe w trakcie realizacji projektu),
- w ramach której partner prywatny zapewnia realizację poszczególnych elementów projektu, a podmiot publiczny koncentruje się na identyfikacji celów, które należy wypracować w ramach realizacji projektu i w efekcie interesu publicznego, na poziomie jakości i mechanizmie cenowym rządzącym projektem oraz odpowiada za monitoring i kontrolę wykonania przedsięwzięcia¹⁶,
- w której występuje optymalnym podział ryzyka, pomiędzy partnerów – prywatnego i publicznego (ryzyko ponosi ta ze stron, która potrafi najbardziej efektywnie nim zarządzać)¹⁷.

Głównymi uczestnikami przedsięwzięcia PPP są:

- instytucje sektora publicznego (zleceniodawca np. samorząd terytorialny¹⁸),
- inwestorzy kapitałowi, którzy zwykle tworzą prywatną spółkę (SPV – Special Purpose Vehicle, czyli spółka celowa lub Spółkę PPP), za pośrednictwem której współpracują z podmiotem publicznym i głównymi podwykonawcami,
- instytucje finansujące przedsięwzięcie,
- podwykonawcy,
- inni uczestnicy tacy jak: doradcy, instytucje ubezpieczeniowe, instytucje gwarantujące¹⁹.

¹⁵ Partnerstwo Publiczno-Prywatne jako metoda rozwoju infrastruktury w Polsce. Raport Amerykańskiej Izby Handlowej w Polsce, www.projectfinance.pl/pliki/publikacje

¹⁶ European Commission, Green Paper on public-private partnerships and Community law on public contracts and concessions za Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda realizacji zadań publicznych, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament Polityki Regionalnej, Warszawa 2005, s. 4.

¹⁷ Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda..., op. cit., s. 4.

¹⁸ Instytucją publiczną (podmiotem publicznym) w myśl Ustawy z 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 6 września 2005) mogą być również: organy administracji rządowej, fundusze celowe, państwowe szkoły wyższe, jednostki badawczo-rozwojowe, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, państwowe lub samorządowe instytucje kultury, PAN i tworzone przez nią jednostki organizacyjne, państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z włączeniem przedsiębiorstw, banków i spółek handlowych.

¹⁹ Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda..., op. cit.

Zasadniczą zaletą koncepcji PPP jest możliwość wykorzystania wiedzy i umiejętności podmiotów prywatnych, tak aby w maksymalnym stopniu uzupełniały doświadczenia sektora publicznego oraz podział ryzyka związanego z realizacją poszczególnych projektów. Efektem porozumień publiczno-prywatnych są długotrwałe relacje pomiędzy podmiotami sektora publicznego i prywatnego oraz wynikające z nich obustronne korzyści (tabela 1).

Tabela 1

Zalety i wady współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego

Zalety PPP	Wady PPP
<ul style="list-style-type: none"> - transfer nowoczesnych technologii i kapitału, - niższe całkowite koszty projektu, - eliminacja lub obniżenie wydatków sektora publicznego, - rozłożenie i wyrównanie w czasie kosztów ponoszonych przez sektor publiczny, - wymiana doświadczeń sektora prywatnego z sektorem publicznym, - kreowanie poczucia zadowolenia i entuzjazmu wśród kadry sektora publicznego w rezultacie zdobycia nowej wiedzy, korzystania z najnowszych technologii oraz dopływu zasobów finansowych umożliwiających rozwój własnych koncepcji kadry publicznej, - długoterminowy, strategiczny nadzór nad infrastrukturą przez sektor publiczny, - wysoka jakość infrastruktury i zrealizowanego przedsięwzięcia - ograniczenie ryzyka wstrzymania lub opóźnienia budowy obiektu z powodu braku odpowiedniej wielkości środków publicznych, - możliwość rozbudowy i poprawy jakości infrastruktury przy ograniczonej konieczności zadłużania się sektora publicznego, - możliwość pełnego wykorzystania potencjału sektora publicznego dzięki zmniejszeniu ograniczeń finansowych, - stymulowanie sił konkurencyjnych co wymusza spadek cen i wzrost jakości usług. 	<ul style="list-style-type: none"> - wyższe koszty finansowe dla sektora prywatnego, - skomplikowany proces przygotowania i przeprowadzenia przetargu, - koszty nierównowagi doświadczenia, czasochłonność przygotowania umów, - zwiększenie opłat dla użytkowników, pokrywanych poprzednio w części przez sektor publiczny, - tendencja do wzrostu poziomu opłat za świadczone usługi w długim okresie czasu, - niebezpieczeństwo dostaw po zawyżonych cenach, w przypadku kosztowej formuły rozliczenia, - ograniczenie elastyczności finansowej sektora publicznego w wyniku długoterminowych zobowiązań.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda..., op. cit.; J. Szreder: Partnerstwo publiczno-prywatne, na www.lex-pol.edu (dostęp: 25.09.2008); A. Grygiel: Partnerstwo publiczno-prywatne, www.kolajaandpartners.com (dostęp: 25.09.2008).

Najczęściej spotykanymi modelami umów w ramach PPP są:

- Umowy o partnerstwo polegające na zawarciu umowy ze stroną prywatną przez stronę sektora publicznego na projekt oraz budowę obiektu użyteczności publicznej. Obiekt ten jest finansowany przez sektor publiczny i stanowi własność sektora publicznego, natomiast ryzyko projektowe i wykonawcze przeniesione jest na sektor prywatny. Stosowane są głównie w projektach kapitałowych, w których sektor publiczny zachowuje odpowiedzialność za funkcjonowanie.
- BOT (build-operate-transfer, czyli buduj, eksploatuj, przekaz), czyli umowa z wykonawcą z sektora prywatnego na projekt, budowę i eksploatację obiektu użyteczności publicznej przez określony czas, po którym następuje przekazanie obiektu sektorowi publicznemu. Obiekt ten finansowany jest przez sektor publiczny i pozostaje własnością publiczną przez czas trwania umowy. Model ten wykorzystywany jest głównie w przypadku projektów dotyczących gospodarki wodnej i usuwania odpadów.
- DBFO (design-build-finance-operate, czyli projektuj, buduj, finansuj, eksploatuj), czyli umowa ze stroną prywatną na projekt, budowę, obsługę oraz finansowanie obiektu przez czas określony, po którym obiekt zostaje przekazany sektorowi publicznemu. Obiekt jest własnością sektora prywatnego przez cały czas trwania umowy. Kluczową sprawą jest korzystanie z funduszy prywatnych oraz przeniesienie ryzyka projektowego, budowlanego i eksploatacyjnego. Stosowane są głównie przy realizacji projektów, dotyczących dróg, gospodarki wodnej i usuwania odpadów.
- BOO (build-own-operate czyli buduj, posiadaj i eksploatuj) jest to rodzaj umowy koncesyjnej. Zasady zawierania umowy są podobne jak w przypadku DBFO. W tym przypadku jednak podmiot prywatny zobowiązany jest do wybudowania obiektu, znalezienia środków na sfinansowanie inwestycji, a w zamian otrzymuje prawo do eksploatacji i utrzymania obiektu. Różnica między tym modelem umowy a DBFO jest taka, że podmiot prywatny pobiera opłaty od użytkowników inwestycji (np. opłaty za drogi), dzięki czemu posiada pieniądze na jej utrzymanie i ewentualną spłatę długów zaciągniętych w trakcie realizacji inwestycji²⁰.

Główne założenia poszczególnych rodzajów porozumień oraz ich mocne i słabe strony szczegółowo przedstawia tabela 2.

²⁰ A. Kucharz: Partnerstwo publiczno-prywatne..., op. cit., s. 2-3, http://www.muratorplus.pl/biznes/partnerstwo-publiczno-prywatne/inwestycje-publiczne/sownik-terminow-ppp,27421_29075.htm (dostęp: 25.09.2008).

Tabela 2

Rodzaje partnerstwa publiczno-prywatnego oraz ich słabe i mocne strony

Rodzaj PPP	Główne właściwości	Stosowanie	Mocne strony	Słabe strony
1	2	3	4	5
Zawieranie umów o partnerstwo	Umowa ze stroną prywatną na projekt oraz budowę obiektu użyteczności publicznej. Obiekt jest finansowany przez sektor publiczny i stanowi jego własność. Głównym mechanizmem jest przeniesienie ryzyka projektowego i budowlanego na stronę prywatną.	Odpowiednie w przypadku projektów kapitałowych o niskich wymogach funkcjonalnych. Odpowiednie w przypadku projektów kapitałowych, w których sektor publiczny chce zachować odpowiedzialność za funkcjonowanie.	Przeniesienie ryzyka projektowego i budowlanego na stronę prywatną. Możliwość przyspieszenia realizacji programu budowy.	Możliwa sprzeczność między planowaniem i przegłędem uwarunkowań środowiskowych. Może podwyższyć ryzyko związane z eksploatacją. Zasadnicze znaczenie ma etap przekazania do eksploatacji. Ograniczona zachęta do oszacowania kosztów projektu na pełny cykl życia przedsięwzięcia. Nie przyciąga finansów prywatnych.
	Umowa z wykonawcą z sektora prywatnego, na projekty budowe oraz eksploatację obiektu użyteczności publicznej w określonym czasie, po którym następuje przekazanie obiektu z powrotem sektorowi publicznemu.	Odpowiedni w przypadku projektów, obejmujących znaczną eksploatację. Szczególnie właściwe, w przypadku projektów dotyczących gospodarki wodnej oraz usuwania odpadów.	Przeniesienie ryzyka projektowego, budowlanego oraz związanego z eksploatacją. Możliwość przyspieszenia realizacji budowy.	Możliwa sprzeczność między planowaniem i przegłędem uwarunkowań środowiskowych. Umowy są bardziej złożone, natomiast postępowanie przetargowe może się przedłużyć.
BOT				

od. tabeli 2

1	2	3	4	5
	<p>Obiekt jest finansowany przez sektor publiczny i pozostaje własnością publiczną przez okres trwania umowy.</p> <p>Głównym mechanizmem jest przeniesienie ryzyka związanego z eksploatacją, poza ryzykiem projektowym i budowlanym.</p>		<p>Przeniesienie ryzyka jest za- chęta, do stosowania podejścia związanego z całym cyklem życia przedsięwzięcia.</p> <p>Wspiera nowatorstwo sektora prywatnego oraz podnosi wartości w stosunku do za- angażowanych pieniędzy.</p> <p>Lepsza jakość eksploatacji i konserwacji.</p> <p>Umowy mogą mieć charakter kompleksowy.</p> <p>Władze publiczne są w stanie skoncentrować się na podsta- wowych obowiązkach sektora publicznego.</p>	<p>Wymaga systemów monitoro- wania zarządzania umową i jej realizacji.</p> <p>Koszt ponownego zawarcia umowy, jeśli podmiot nie spełnia oczekiwań.</p> <p>Nie przyciąga finansów pry- watnych i zmusza sektor pub- liczny do zapewnienia długo- terminowego finansowania.</p>
DBFO	<p>Umowa ze stroną prywatną na projekt, budowę, obsługę oraz finansowanie obiektu przez czas określony, po którym obiekt wraca do sektora pub- licznego.</p> <p>Obiekt jest własnością sektora prywatnego przez okres trwa- nia umowy, oraz pozwala na odzyskanie kosztów poprzez subwencje publiczne. Klu- czowym mechanizmem jest</p>	<p>Odpowiedni w przypadku pro- jektów obejmujących znaczną eksploatację.</p> <p>Szczególnie właściwe w przy- padku projektów dotyczących drog, gospodarki wodnej oraz usuwania odpadów.</p>	<p>Tak, jak w przypadku BOT, plus:</p> <p>Przyciąga finanse z sektora prywatnego.</p> <p>Wymusza dyscyplinę obsługi zadłużenia.</p> <p>Dostarcza bardziej prze- widywalnego profilu kosztów.</p> <p>Większa możliwość przyspie- szania programu budowy, oraz</p>	<p>Możliwa sprzeczność między planowaniem i przeglądem uwarunkowań środowisko- wych.</p> <p>Umowy mogą być bardziej złożone, a postępowanie prze- targowe może trwać dłużej niż w przypadku BOT.</p> <p>Wymaga systemów monitoro- wania zarządzania umową i jej realizacji.</p>

cd. tabeli 2

1	2	3	4	5
DBFO	korzystanie z finansów prywatnych oraz przeniesienie ryzyka projektowego, budowlanego oraz związanego z eksploatacją. Odmiany tej formy wiążą się z połączeniem zasadniczych obowiązków.		Szerszy zakres przeniesienia ryzyka, w większym stopniu zachęca wykonawcę z sektora prywatnego do przyjęcia podejścia szacunku kosztów projektu na cały cykl życia przedsięwzięcia.	Koszt ponownego zawarcia umowy, jeśli podmiot nie spełnia oczekiwań. Może wymagać gwarancji w zakresie finansowania. Wymagana zmiana systemu zarządzania.
BOO	Tak, jak w przypadku DBFO, tyle że srona prywatna odciąża poniesione koszty z opłat wnoszonych przez użytkowników. W modelu tym nie przekazuje się prawa do własności po określonym czasie. Wykorzystywanie finansów prywatnych oraz przeniesienie ryzyka projektowego, budowlanego oraz związanego z eksploatacją.	Odpowiednia w przypadku projektów, które umożliwiają wprowadzenie opłat pobieranych od użytkowników. Szczególnie właściwa w przypadku projektów dotyczących dróg, gospodarki wodnej oraz usuwania odpadów.	Tak, jak w przypadku DBFO, plus: Podnosi poziom przenieszenia ryzyka związanego z poziomem zapotrzebowania oraz zachęca do generowania dochodu strony trzeciej.	Tak, jak w przypadku DBFO, plus: Może nie być politycznie akceptowalny. Wymaga efektywnego zarządzania formami zastępczymi, tzn. alternatywnymi trasami transportowymi, alternatywnymi sposobami usuwania odpadów.

Źródło: http://www.projectfinance.pl/sub/tabela_ppp.htm. Partnerstwo publiczno-prywatne szansa na rozwój czy marwe przepisy? <http://www.muratorplus.pl/biznes/partnerstwo-publiczno-prywatne/inwestycje-publiczne-partnersztwo-publiczno-prywatne-szansa-na-rozwoj-czy-marwe-zapisy> (dostęp: 12.02.2008).

Samorząd terytorialny ma możliwość wyboru odpowiedniej umowy w ramach PPP w zależności od wielkości i zakresu projektu, wymaganych nakładów inwestycyjnych, możliwości finansowych sektora publicznego, atmosfery politycznej wspierającej transfer odpowiedzialności/zadań do sektora prywatnego, możliwości kolekcjonowania opłat od użytkowników, szacowanej liczby użytkowników dobra publicznego (captive/non-captive client base) czy zakresu wymagań użytkowych²¹.

Samorządy terytorialne rzadko wykorzystują partnerstwo publiczno-prywatne w przedsięwzięciach inwestycyjnych. Do głównych barier samorządowcy zaliczają:

- skomplikowane i niezrozumiałe przepisy i procedury 22%,
- złe przepisy 10%,
- brak wykwalifikowanej kadry w podmiotach publicznych, a w tym własną niewiedzę badanych (8%),
- brak zainteresowania ze strony partnerów prywatnych (8%),
- podejrzenia o korupcję, jaką rodzić może tego typu współpraca (8%),
- wysokie koszty analizy ekonomiczno-prawnej (8%).

27 lutego 2009 r. weszła w życie znowelizowana ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym ułatwiająca realizację przedsięwzięć w ramach PPP. Główne zmiany w ustawie przedstawić można następująco:

- zwolnienia samorządu z obowiązku dysponowania własnymi środkami finansowymi (wystarczy posiadanie środków rzeczowych np. terenu pod budowę),
- pozostawienie stronom swobodę ustalenia przedmiotu umowy,
- możliwość nie określania szczegółowego wykazu zawartości umowy (ustawa wymienia jedynie zasadnicze elementy, które muszą się w niej znaleźć),
- ogólnych zasad wzajemnych zobowiązań,
- rezygnacji z obowiązku sporządzania dodatkowych analiz przed realizacją projektu,
- większej możliwości korzystania ze środków UE.

Dzięki partnerstwu sektora publicznego i prywatnego realizowane mogą być przedsięwzięcia tradycyjnie zarezerwowane dla sektora publicznego. Partnerzy uzupełniają się wzajemnie, zajmując się w ramach partnerstwa tą częścią wspólnego zadania, którą mogą wykonać najlepiej. W ramach umów o współpracy partner prywatny w całości albo w części ponosi nakłady na wykonanie przedsięwzięcia lub zapewnia ich poniesienie przez osoby trzecie. Dzięki podziałowi w ramach PPP zadań odpowiedzialności i ryzyka, można osiągnąć najbardziej efektywny ekonomicznie sposób tworzenia infrastruktury i dostarczania usług publicznych. Istotne w ramach umowy o PPP jest to, że każda ze

²¹ A. Grygiel: Op. cit..

stron czerpie ze współpracy korzyści proporcjonalne do swego zaangażowania. Niepokojący jest jednak fakt, że często umowy zawierane w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego traktowane są jak umowy zawierane nie do końca w sposób sprawiedliwy. Padają często podejrzenia, że strony czerpią z nich korzyści prywatne. Przyczyn takiego stanu rzeczy upatrywać można z pewnością w znacznym upolitycznieniu struktur na szczeblu samorządowym.

PUBLIC – PRIVATE PARTNERSHIP AS AN EXAMPLE OF LOCAL GOVERNMENT'S COOPERATION WITH PRIVATE INVESTORS

Summary

In the paper author presents the basic definitions connected with the public-private partnership and local government. The document presents the types of public-private partnership and its advantages and disadvantages. The funds of local government aren't sufficient to realize basic tasks therefore the local government should use the tool as a public-private partnership. It is an instrument which gives the large possibilities of cooperation between public and private sectors.

Magdalena Dzierżyc

ROLA SAMORZĄDÓW TERYTORIALNYCH W KSZTAŁTOWANIU LOKALNEGO RYNKU PRACY

Zróźnicowania gospodarcze i społeczne oraz związane z nimi możliwości rozwoju gmin i powiatów są podstawową przyczyną odmiennych relacji popytowo podażowych na lokalnych rynkach pracy.

Jednym z kryteriów wyodrębnienia lokalnego rynku pracy spośród innych rynków pracy jest sieć dogodnych połączeń komunikacyjnych umożliwiających odbycie podróży do pracy i z pracy w czasie zwyczajowo akceptowanym¹. Samorządy lokalne, w kompetencjach których leży zapewnienie właściwych warunków bytu społeczności lokalnej zobowiązane są do kształtowania sytuacji na lokalnych rynkach pracy.

T. Oleksyn określając lokalny rynek pracy w znaczeniu terytorialnym wyznacza obszar w odległości 1,5 godziny dojazdu do miejsca pracy, co w warunkach polskich oznacza odległość do 50 km od miejsca zatrudnienia². E. Kryńska definiując lokalny rynek pracy podkreśla, że dla osób poszukujących pracy jest to zazwyczaj obszar, wewnątrz którego możliwe jest jej znalezienia bez zmiany miejsca zamieszkania. Z kolei z perspektywy pracodawców lokalny rynek pracy stanowi obszar obejmujący potencjalne zasoby osób ubiegających się o pracę, dla których dana firma może być atrakcyjna. Ważnym elementem lokalnych rynków pracy oprócz dogodnych dojazdów do pracy i możliwości zatrudnienia, jest dostępność informacji o wakatach oraz obecnych i przyszłych płacach³.

„Termin lokalny rynek pracy sensu largo odzwierciedla [...] sytuację, gdy w skali lokalnej występują czynniki kształtujące strukturę i dynamikę aktywności zawodowej oraz czynniki kształtujące strukturę i dynamikę zapotrzebo-

¹ Por. F. Byłok: Model badań popytu na pracę na lokalnym rynku pracy. W: *Metody pomiaru zjawisk społecznych w skali makro i mikroekonomicznej*. Red. L. Frąckiewicz, A. Frąckiewicz-Wronka, AE, Katowice 2000, s. 56-57.

² Por. W. Jarmolowicz, M. Knapieńska: *Polityka państwa na rynku pracy w warunkach transformacji i integracji europejskiej*. AE, Poznań 2005, s. 18.

³ Por. E. Kryńska, B. Suchecka, J. Suchecki. *Prognoza podaży i popytu na pracę w Polsce do roku 2010*. IPiSS, Warszawa 1998, s. 38.

wania na pracowników. W ujęciu sensu stricto [...], termin ten obejmuje przypadki, gdy w skali lokalnej występują podmioty, podejmujące względnie samodzielne decyzje kształtujące stan lokalnego rynku pracy⁴. W literaturze przedmiotu często rynek lokalny bywa utożsamiany z rynkiem regionalnym. Regionalny rynek pracy jest interpretowany jako obszar geograficzny, w obrębie którego występuje wyraźna specyfika określonych przestrzeni możliwości zatrudnienia bez potrzeby zmiany miejsca zamieszkania wyrażająca się m.in. w: charakterystycznej dla danego obszaru liczbie i strukturze miejsc pracy, odległości od miejsca zatrudnienia, kosztów dojazdów oraz kosztów poszukiwania pracy⁵.

W praktyce gospodarczej określenie zasięgu rynków regionalnych i lokalnych wynika ze sposobów agregacji publikowanych przez GUS danych statystycznych, z zakresu działania samorządu o lokalnego oraz ze struktury organizacyjnej państwowych służb zatrudnienia. Przyjmuje się zatem, że rynek regionalny obejmuje obszar województwa, natomiast rynek lokalny-obszar gminy lub kilku gmin. Wynika to m.in. z:

- agregacji w przekroju województw i gmin danych statystycznych umożliwiających analizę przyczynowo-skutkową oraz prognozowanie zjawisk występujących na rynku pracy,
- zakresu decyzji gospodarczych podejmowanych przez samorząd lokalny, które w znacznym stopniu mają wpływ na rynek pracy i korygować mogą istniejące dysproporcje pomiędzy popytem a podażą na pracę,
- zakresu polityki rynku pracy wynikającej z przyjętej strategii rozwoju, którą realizują specjalnie powołane organa państwowe zajmujące się publiczną obsługą zatrudnienia⁶.

Rolę wiodącą w zakresie polityki państwa na rynku pracy odgrywa minister właściwy do spraw pracy. Zadania w zakresie wojewódzkiego (regionalnego) rynku pracy wykonywane są natomiast przez wojewódzki urząd pracy, który jest jednostką organizacyjną samorządu województwa. Najbliżej lokalnego rynku pracy usytuowane są powiatowe urzędy pracy.

Wprowadzona w 1999 r. reforma administracyjna spowodowała dostosowanie organizacji i obszaru działania urzędów pracy do organizacji administracji publicznej. Pozostawiono 16 wojewódzkich urzędów pracy, a rejonowe do tej pory urzędy pracy stały się powiatowymi o skorygowanym zgodnie z nowym podziałem terytorialnym obszarze działania⁷. Podjęte w 2000 r. dalsze doskonalenie instytucjonalnej obsługi rynku pracy zmierzało do decentralizacji

⁴ W. Jarmolowicz, M. Knapińska: *Op. cit.*, s. 17-18.

⁵ Por. W. Jarmolowicz, M. Knapińska: *Op. cit.*, s. 15-16.

⁶ Por. *Ibid.*, s. 16-17

⁷ Por. E. Kryńska: *Polityka państwa na rynku pracy w Polsce – Instytucje i programy*. W: *Rynek pracy w skali lokalnej*. Red. R. Szula, A. Tucholska. SCHOLAR, Warszawa 2004, s. 56.

i uspołecznienia procesu podejmowania decyzji w obszarze rynku pracy. Rozpoczęto przebudowę publicznych służb zatrudnienia, co w praktyce oznaczało włączenie wojewódzkich urzędów pracy w skład urzędów marszałkowskich, a urzędy powiatowe stały się elementami powiatowej administracji zespolonej⁸.

Szczegółowo zadania z zakresu prowadzenia polityki rynku pracy na szczeblu samorządowym zawiera Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. W przytoczonej ustawie przyjmuje się, że publiczne służby zatrudnienia w Polsce tworzą organy zatrudnienia wraz z powiatowymi urzędami pracy i wojewódzkimi urzędami pracy, urzędem obsługującym ministra właściwego do spraw pracy oraz urzędami wojewódzkimi. Organem zatrudnienia jest starosta (prezydent miasta na prawach powiatu), marszałek województwa, wojewoda i minister właściwy do spraw pracy⁹. System organów zatrudnienia ma charakter rządowo-samorządowy a jego cechą jest niezależność każdej jednostki organizacyjnej. Właśnie ta formalna i organizacyjna odrębność organów samorządowych i rządowych powoduje, że mamy do czynienia z modelem zdecentralizowany. Ogólna polityka rynku pracy ustalana jest na szczeblu krajowym, a urzędy pracy wojewódzkie i powiatowe mają możliwości uzupełnienia jej, tak by zaspokoić lokalne potrzeby.

Funkcjonujący system przewiduje jednak wyjątki, które z uwagi na swój charakter w praktyce powodują pewne zależności między organami zatrudnienia. Wymienić tu można:

- instancyjny tok postępowania odwoławczego od decyzji organu zatrudnienia stopnia powiatowego, które rozpatrywane jest przez organ rządowy – wojewodę,
- tryb przekazywania środków na obsługę rynku pracy oraz łagodzenia skutków bezrobocia,
- sprawowanie funkcji kontrolnych przez wojewodę w zakresie realizacji zadań z zakresu administracji publicznej oraz tych wynikających z ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy¹⁰.

Obecnie zadania samorządu województwa w zakresie polityki rynku pracy realizowane są poprzez wojewódzki urząd pracy, który jest jego jednostką organizacyjną. Zakres działań samorządu województwa obejmuje opracowanie strategii rozwoju, w której istotnym celem z punktu widzenia rynku pracy jest „pobudzanie aktywności gospodarczej”¹¹ regionu. Na prowadzoną przez samorząd województwa politykę rozwoju składa się „tworzenie warunków rozwoju

⁸ Por. I. Kukulak-Dolata, J. Pichl: *Rola publicznych służb zatrudnienia i agencji zatrudnienia na rynku pracy*. IPiSS, Warszawa 2007, s. 35.

⁹ Por. *Ibid.*, s. 35.

¹⁰ Por. Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20.04.2004. Dz.U. 2008, nr 69, poz. 415 z późn. zm., art. 10.

¹¹ Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r. Dz.U. 1998, nr 91, poz. 576, art. 11, ust. 1, pkt 2.

gospodarczego w tym kreowanie warunków rynku pracy¹², a także „wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli”¹³. Samorząd województwa przy formułowaniu strategii rozwoju współpracuje z „jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego z obszaru województwa oraz z samorządem gospodarczym i zawodowym, [...] organizacjami pozarządowymi, szkołami wyższymi i jednostkami naukowo – badawczymi”¹⁴. Do zadań samorządu województwa w zakresie polityki rynku pracy można zaliczyć „edukację publiczną w tym szkolnictwo wyższe” oraz „przeciwdziałanie bezrobociu i aktywizację lokalnego rynku pracy”¹⁵. „Strategia rozwoju województwa jest realizowana poprzez programy wojewódzkie”¹⁶, a jej uchwalenie należy do właściwości sejmiku wojewódzkiego¹⁷. Przygotowanie projektów strategii rozwoju województwa i programów wojewódzkich oraz ich wykonanie należy do zadań zarządu województwa¹⁸.

Zakres działania i zadania powiatu w odniesieniu do rynku pracy sprowadzają się do zadań z zakresu edukacji publicznej, przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy¹⁹. Do wyłącznej właściwości rady powiatu należy m.in. „uchwalenie powiatowego programu przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy”²⁰. Zarząd zaś wykonuje zadania z zakresu polityki rynku pracy przy pomocy powiatowego urzędu pracy, który jest jednostką organizacyjną powiatu i stanowi część powiatowej administracji zespolonej²¹.

Do zadań samorządu województwa w zakresie polityki rynku pracy należy m.in. przygotowanie i realizacja regionalnego planu działań na rzecz zatrudnienia oraz określenie i koordynowanie regionalnej polityki rynku pracy w odniesieniu do krajowej polityki rynku pracy. Zajmuje się on podziałem środków Funduszu Pracy z uwzględnieniem kierunków i priorytetów określonym w regionalnym planie działań na rzecz zatrudnienia. Współdziała także z wojewódzką radą zatrudnienia w określaniu i realizacji regionalnej polityki rynku pracy. Prowadzi analizy rynku pracy i bada popyt na pracę w regionie oraz prowadzi monitoring zawodów deficytowych i nadwyżkowych. Bada efektywność projektów lokalnych. Ponadto programuje i wykonuje zadania realizowane przy współfinansowaniu Europejskiego Funduszu Społecznego w tym opraco-

¹² Ibid., art. 11, ust. 2, pkt 1.

¹³ Ibid., art. 11, ust. 2, pkt 4.

¹⁴ Ibid., art. 12, ust. 1, pkt. 1, 4, 5.

¹⁵ Ibid., art. 14, ust. 1, pkt 1, 15.

¹⁶ Ibid., art. 11, ust. 3.

¹⁷ Por. Ibid., art. 18, ust. 2.

¹⁸ Por. Ibid., art. 41, ust. 2, pkt 4.

¹⁹ Por. Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578, art. 4, ust. 1, pkt 1, 17.

²⁰ Ibid., art. 12, pkt 9c.

²¹ Por. Ibid., art. 33, art. 33b, pkt 2.

wuje i realizuje finansowanie programów regionalnych i projektów lokalnych. W zadaniach samorządu województwa mieści się również inicjowanie i realizacja przedsięwzięć mających na celu rozwiązanie lub złagodzenia problemów związanych z planowanymi zwolnieniami grup pracowników z przyczyn dotyczących zakładu pracy. W celu niwelowania dysproporcji na rynku pracy wojewódzki urząd pracy organizuje i koordynuje usługi poradnictwa zawodowego i upowszechnia informacje zawodowe na terenie województwa. Koordynuje działania prowadzone w zakresie kształcenia ustawicznego i szkolenia bezrobotnych oraz poszukujących pracy. Koordynacja ta wymaga: diagnozowania potrzeb rynku pracy w zakresie kształcenia ustawicznego, określania i wdrażania instrumentów służących dostosowaniu kierunków kształcenia i szkolenia zawodowego do potrzeb rynku pracy, prowadzenia rejestrów instytucji szkoleniowych, prowadzenia dialogu społecznego w zakresie polityki zatrudnienia i kształcenia ustawicznego. Ponadto realizuje zadania wynikające z prawa swobodnego przepływu pracowników między państwami, a w szczególności realizuje zadania z zakresu udziału w sieci EURES²².

A. Tucholska dzieli zadania powiatu na dwie kategorie. Pierwsza to zadania zlecone z zakresu administracji rządowej, druga zawiera zadania własne samorządu powiatowego. Do zadań z zakresu administracji rządowej realizowanych przez powiatowy urząd pracy zalicza:

- rejestrowanie bezrobotnych i innych osób poszukujących pracy, przedstawianie im propozycji zatrudnienia, szkolenia i innych form mających na celu aktywizację zawodową, a w razie braku takich możliwości, wypłacanie uprawnionym zasiłków i innych świadczeń pieniężnych,
- prowadzenie poradnictwa zawodowego oraz informacji zawodowej dla bezrobotnych oraz innych osób poszukujących pracy,
- wydawanie decyzji w sprawach o:
 - uznaniu lub odmowie uznania danej osoby za bezrobotną oraz utracie statusu osoby bezrobotnej,
 - przyznaniu, odmowie przyznania, wstrzymaniu zawieszeniu, wznowieniu wypłaty oraz utracie lub pozbawieniu prawa do zasiłku, dodatku szkoleniowego lub stypendium,
 - obowiązku zwrotu nienależnie pobranego zasiłku, dodatku szkoleniowego stypendium oraz innych nienależnie pobranych świadczeń lub kosztów szkolenia finansowanych z Funduszu Pracy,
 - odroczeniu terminu spłaty, rozłożeniu na raty lub umorzeniu części albo całości nienależnie pobranego świadczenia lub pożyczki udzielonej z Funduszu Pracy,

²² Szczegółowy zakres zadań samorządu województwa zawarty jest w art. 8 Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy z dnia 20.04.2004. Dz.U. 2008, nr 69, poz. 415 z późn. zm.

- refundowanie pracodawcom wynagrodzeń i składek na ubezpieczenie społeczne młodocianych pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w celu przygotowania zawodowego,
- wydawanie innych decyzji w sprawach dotyczących zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu na podstawie innych ustaw oraz wykonywanie zadań określonych w odrębnych przepisach.

Do zadań własnych samorządu powiatowego należy:

- udzielanie pomocy bezrobotnym i innym osobom poszukującym pracy w znalezieniu pracy, a także pracodawcom w pozyskaniu pracowników,
- podejmowanie i realizacja działań zmierzających do ograniczenia bezrobocia i jego negatywnych skutków,
- pozyskiwanie środków finansowych na realizację zadań z zakresu przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy i gospodarowanie nimi,
- inicjowanie tworzenia dodatkowych miejsc pracy oraz udzielanie pomocy bezrobotnym w podejmowaniu działalności na własny rachunek i ścisła współpraca w tym zakresie z izbą rolniczą w odniesieniu do bezrobotnych zamieszkałych na wsi,
- inicjowanie i finansowanie: prac interwencyjnych, robót publicznych, zatrudnienia absolwentów, programów specjalnych, szkoleń,
- współdziałanie z powiatowymi radami zatrudnienia w zakresie ograniczania bezrobocia i jego negatywnych skutków, a w szczególności podziału i wykorzystania środków Funduszu Pracy oraz Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych,
- współpraca z gminami w zakresie upowszechniania informacji o usługach poradnictwa zawodowego i szkoleniach, organizacji robót publicznych oraz zatrudnienia socjalnego,
- inicjowanie i wspieranie działalności klubów pracy,
- opracowywanie analiz ocen i sprawozdań dotyczących problematyki zatrudnienia i przeciwdziałania bezrobociu w powiecie na potrzeby Wojewódzkiego Urzędu Pracy oraz Powiatowej Rady Zatrudnienia,
- inicjowanie i realizacja przedsięwzięć mających na celu rozwiązywanie lub łagodzenie problemów związanych z planowanymi zwolnieniami grup pracowników z przyczyn dotyczących zakładu pracy²³.

Oprócz wymienionych zadań samorząd powiatu opracowuje i realizuje program promocji zatrudnienia oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, który stanowi część powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych. W obowiązkach samorządu powiatu mieści się również realizowanie zadań

²³ Por. A. Tucholska: Powiat między zbiorowością a wspólnotą. SCHOLAR, Warszawa 2007, s. 146-147.

wynikających z prawa swobodnego przepływu pracowników między państwami, oraz świadczenie usług EURES we współpracy z ministrem właściwym do spraw pracy, samorządem województwa, związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców.

System podziału zadań i kompetencji pomiędzy poszczególne szczeble samorządowe doprowadził do znacznego zwiększenia odpowiedzialności organów samorządowych za nierównowagę na regionalnych i lokalnych rynkach pracy. Przyjęte rozwiązania sprzyjać mają racjonalizacji struktur organizacyjnych publicznych służb zatrudnienia i ich dostosowaniu do wymagań lokalnego rynku pracy. Kierunki działań podejmowanych przez urzędy pracy na lokalnych rynkach pracy wynikać mają bezpośrednio z występującej na nich sytuacji²⁴.

Największe znaczenie na lokalnym rynku pracy przypada powiatowym urzędом pracy, gdyż mają bezpośredni kontakt z osobami poszukującymi pracy i pracodawcami oferującymi miejsca pracy. Rola pozostałych instytucji istotna jest głównie z punktu widzenia inicjowania i podejmowania działań o charakterze strategicznym²⁵.

Instrumenty przeciwdziałania bezrobociu wykorzystywane przez powiatowe urzędy pracy do oddziaływania na lokalny rynek pracy podzielić można na pasywne oraz aktywne służące do aktywizacji osób bezrobotnych. Pasywnymi instrumentami rynku pracy są wszelkiego rodzaju zasiłki, w tym zasiłek dla bezrobotnych. Pełnią one przede wszystkim funkcję osłonową chroniąc bezrobotnego przed radykalnym pogorszeniem jego sytuacji finansowej po utracie pracy.

Aktywne instrumenty polityki rynku pracy poprzez aktywizację zawodową osób bezrobotnych mogą wpływać na kształtowanie się lokalnego rynku pracy. Zalicza się do nich pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe, zajęcia prowadzone w klubach pracy, szkolenia zawodowe, prace interwencyjne, roboty publiczne, aktywizację zawodową absolwentów, pożyczki dla osób bezrobotnych na rozpoczęcie własnej działalności oraz zakładów pracy na utworzenie dodatkowych miejsc pracy. Urzędy pracy realizują także programy specjalne skierowane do osób objętych redukcją zatrudnienia lub osób bezrobotnych szczególnie zagrożonych długotrwałym bezrobociem. W ramach pośrednictwa pracy udziela się pomocy osobom bezrobotnym i poszukującym pracy w uzyskaniu odpowiedniego zatrudnienia, a pracodawcom w pozyskaniu pracowników o poszukiwanych kwalifikacjach zawodowych. Osoby bezrobotne mogą otrzymać oferty pracy oraz skontaktować się z pracodawcą, a pracodawcy mogą uzyskać informacje o kandydatach do pracy w związku ze zgłaszaną ofertą pracy. Obie strony mogą też otrzymać informacje o aktualnej sytuacji

²⁴ Por. E. Kryńska: *Op. cit.*, s. 45.

²⁵ Por. *Ibid.*, s. 58.

i przewidywanych zmianach na rynku pracy. Z kolei poradnictwo zawodowe oraz informacja zawodowa sprowadza się do udzielania pomocy osobom bezrobotnym i poszukującym pracy w wyborze odpowiedniego zawodu i miejsca zatrudnienia poprzez: informację o zawodach, rynku pracy, możliwościach szkolenia i kształcenia, porad w zakresie wyboru zawodu, zmiany kwalifikacji, podjęcia lub zmiany zatrudnienia. Pracodawcom zaś oferowana jest pomoc w doborze kandydatów do pracy²⁶. Pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy udzielana jest przez powiatowe urzędy pracy lub instytucje i organizacje z nimi współpracujące w ramach klubów pracy oraz przez centra informacji i planowania kariery zawodowej wojewódzkich urzędów pracy. Pomoc ta udzielana jest w szczególności poprzez: „uczestnictwo w szkoleniach z zakresu umiejętności poszukiwania pracy, uczestnictwo w zajęciach aktywizacyjnych, dostęp do informacji i elektronicznych baz danych służących uzyskiwaniu umiejętności poszukiwania pracy i samozatrudnienia”²⁷. Kluby pracy organizowane przez urzędy pracy lub instytucje i organizacje z nimi współpracujące umożliwiają udział osobom bezrobotnym i poszukującym pracy w zajęciach aktywizacyjnych lub szkoleniach z zakresu umiejętności poszukiwania pracy. Spotkania prowadzone są pod kierunkiem lidera klubu pracy. Zajęcia aktywizacyjne odbywają się w formie jedno lub kilkudniowych warsztatów z wybranej tematyki dotyczącej szczegółowych zagadnień z zakresu aktywnego poszukiwania pracy takich jak np.: sporządzanie dokumentów aplikacyjnych, rozmowa kwalifikacyjna, metody i techniki poszukiwania pracy, asertywność w poszukiwaniu pracy. Szkolenia z zakresu umiejętności aktywnego poszukiwania pracy to zajęcia w ramach których uczestnicy zdobywają wiedzę teoretyczną i rozwijają w praktyce umiejętności poszukiwania pracy. Szkolenie podzielone jest na część teoretyczną i praktyczną. W części teoretycznej mogą być poruszane między innymi takie problemy jak: podstawowe zagadnienia dotyczące rynku pracy, analiza lokalnego rynku pracy, uczenie się technik i metod poszukiwania pracy, dokonanie bilansu swoich mocnych i słabych stron oraz dopasowanie swoich umiejętności, kwalifikacji do oferty lokalnego rynku pracy. Ponadto w klubie pracy możliwe jest nieodpłatne korzystanie ze sprzętu stanowiącego jego wyposażenie, materiałów informacyjnych, prasy, literatury itp.

Organizacja szkoleń zawodowych ma na celu przyuczenie do zawodu, przekwalifikowanie lub podwyższenie kwalifikacji. Szkolenia mogą być skierowane m.in. do osób pozostających bez pracy oraz osób w okresie wypowiedzenia stosunku pracy z przyczyn dotyczących zakładu pracy, także zatrudnionych u pracodawcy, wobec którego ogłoszono upadłość, lub który jest w stanie likwidacji.

²⁶ Por. M. Dzierżyc. *Formy przeciwdziałania bezrobociu w małych miastach*. W: *Współczesne problemy rozwoju ośrodków lokalnych*. Red. K. Heffner. AE, Katowice 2008, s. 75.

²⁷ Ustawa o promocji, op. cit., art. 39, ust. 1 pkt 1, 2, 3.

Do instrumentów aktywnej polityki rynku pracy przybierających formę subsydiowanego zatrudnienia, które mają wpływ na popytową stronę rynku pracy mieści się aktywizacja zawodowa absolwentów skierowana do ściśle określonej grupy osób. Jej celem jest uzyskanie określonych kwalifikacji zawodowych umożliwiających aktywizację zawodową np. poprzez staże absolwentkie. Istotnymi aktywnymi formami zatrudnienia dla lokalnego rynku pracy są roboty publiczne i prace interwencyjne.

Roboty publiczne obejmują zazwyczaj prace o charakterze dorywczym lub sezonowym i dotyczą przeważnie budowy wodociągów oczyszczalni i innych obiektów infrastruktury komunalnej, remontów dróg, placówek oświatowych, placówek służby zdrowia itp. Ich celem jest z jednej strony aktywizacja długotrwale bezrobotnych cechujących się niższym poziomem wykształcenia, z drugiej rozwój społeczno-gospodarczy obszaru, którego dotyczą²⁸. Prace interwencyjne polegają na częściowym subsydiowaniu zatrudnienia tym pracodawcom, którzy tworzą dodatkowe miejsca pracy i jednocześnie powstrzymują się od redukcji zatrudnienia. Przy wyborze pracodawców preferuje się tych, którzy umożliwiają osobom bezrobotnym zdobycie konkretnych kwalifikacji lub podniesienie ich na wyższy poziom. Zadaniem prac interwencyjnych jest dążenie do integracji osób nimi objętych z pracującymi.

Prace interwencyjne (podobnie jak roboty publiczne) spełniają swoją funkcję, kiedy są wykonywane w odpowiednim czasie i zakresie. „Subwencje winny być dokładnie ukierunkowane tak, aby odpowiadały potrzebom lokalnej sytuacji na rynku pracy. Mogą być skierowane na określony zakres prac lub do wybranych firm w celu pomocowym. Ponadto mogą być też adresowane do konkretnej grupy bezrobotnych lub grupy zawodowej. Właściwe skierowanie subwencji determinuje ich skuteczność z punktu widzenia kryteriów społecznych i ekonomicznych”²⁹. Inną formą aktywnej polityki rynku pracy jest udzielanie pożyczek osobom bezrobotnym na rozpoczęcie własnej działalności gospodarczej. Zadaniem tej formy jest tworzenie miejsc pracy, wyzwalanie przedsiębiorczości w osobach bezrobotnych oraz promowanie rozwoju małych firm. Pożyczki mogą być również udzielane zakładom pracy na utworzenie dodatkowych miejsc pracy dla osób bezrobotnych, jak również dla pracowników w okresie wypowiedzenia i zwolnienia z pracy z przyczyn zależnych od pracodawcy.

²⁸ Por. A. Ziomek: *Przeciwdziałanie bezrobociu w gminach regionu Górnego Śląska*. GWSH, Katowice 2000, s. 91.

²⁹ E. Kryńska: *Op. cit.*, s. 71.

Dziedzina działalności, która znacząco wpływa na tworzenie miejsc pracy na szczeblu lokalnym, jest popieranie działalności małych i średnich przedsiębiorstw. Obejmować ono może pobudzanie do przedsiębiorczości, informowanie, doradzanie, szkolenie, finansowanie, poręcznie oraz nadzorowanie i wspieranie³⁰. Promowanie samozatrudnienia i wspieranie funkcjonowania przedsiębiorstw ma znaczny wpływ na popytową stronę rynku pracy.

Gmina ma demograficzny i indywidualny kapitał społeczny, z których pierwszy jest równoznaczny z wielkością i zróżnicowaniem cech strukturalnych ludności obszaru, drugi to zasób wiedzy i umiejętności mieszkańców. Sytuację lokalnego rynku pracy w obrębie gminy determinuje także potencjał gospodarczy i jego zróżnicowanie³¹. „W aspekcie ekonomicznym otoczenie rynku pracy tworzy struktura przestrzenno-organizacyjna podmiotów gospodarczych, natomiast w aspekcie społecznym są nimi tendencje przemian demograficzno-społecznych, wpływające na wielkość i strukturę zasobów pracy. Oba te elementy pełnią podstawową funkcję w formowaniu relacji podaży-popytowych na każdym z poziomów hierarchicznych dowolnej struktury rynków pracy”³².

Kompetencje samorządu gminnego nie obejmują bezpośredniej odpowiedzialności za stosowanie instrumentów polityki rynku pracy, jednak może on współpracować z powiatowym urzędem pracy w zakresie: organizowania robót publicznych, prac interwencyjnych, zatrudnienia socjalnego oraz współtworzyć i współuczestniczyć w programach lokalnych.

W zasadzie gminy mogą wywierać jedynie pośredni wpływ na sytuację rynku pracy poprzez kształtowanie warunków gospodarowania na ich obszarze. Wiele gmin rozwija się dzięki rozwojowi lokalnej przedsiębiorczości lub w rezultacie pojawienia się inwestora zewnętrznego. W kompetencjach władz gminnych leży wiele działań, które mogą temu sprzyjać poprzez zwiększenie atrakcyjności gminy dla przedsiębiorców lokalnych i potencjalnych inwestorów zewnętrznych. Do działań takich można zaliczyć: tworzenie lub aktualizację planów zagospodarowania przestrzennego umożliwiających lokalizację nowych inwestycji, uregulowanie własności gruntów położonych na terenie gminy, sporządzanie ofert terenów inwestycyjnych skierowanych do potencjalnych inwestorów, kształtowanie wizerunku gminy przyjaznej nowym inwestorom, umiejętnym wyeksponowaniu walorów gminy jako miejsca przyszłych inwestycji oraz dbałość o zewnętrzny i wewnętrzny wizerunek gminy³³. Duże znaczenie ma także zapewnienie przedsiębiorcom odpowiednich warunków działalności gospodarczej poprzez rozwój lokalnej infrastruktury technicznej – dróg, wodociągów, kanalizacji itp.

³⁰ Por. Ibid., s. 71.

³¹ Por. J. Runge: Rynek pracy w miastach województwa śląskiego. W: *Rozwój miast i zarządzanie gospodarką miejską*. Red. J. Ślodziński. Uniwersytet Opolski, Opole 2004, s. 282.

³² Ibid., s. 291.

³³ Por. M. Dzierżyc: Op. cit., s. 78.

Niebagatelną rolę w kształtowaniu lokalnego rynku pracy na poziomie gminy odgrywa popieranie lokalnej przedsiębiorczości oraz lokalnych inicjatyw gospodarczych, które przyczyniają się do powstania nowych miejsc pracy. Pomoc jaką mogą zaoferować gminy tworzącym się na ich terenie nowym podmiotom gospodarczym może polegać na stosowaniu ulg w podatkach i opłatach lokalnych. Ulgi mogą mieć różny zakres co do:

- osób nimi objętych – bezrobotni ze zwolnień grupowych, bezrobotni absolwenci, podmioty gospodarcze z terenu gminy zatrudniające wymienione osoby bezrobotne,
- tytułu z jakiego uzyskuje się daną ulgę – czynsz za najem lokali użytkowych, umowy dzierżawy za zajmowanie terenów pod działalność gospodarczą, podatku od nieruchomości oraz opłaty targowej,
- zakresu i czasu trwania ulgi³⁴.

Gminy dla wspomagania inicjatyw gospodarczych w celu poprawy sytuacji na lokalnym rynku pracy mogą również otwierać punkty informacyjne, w których udzielane są informacje o: wolnych lokalach i terenach do zagospodarowania, programach promocyjnych dla nowo powstałych firm, formach kredytu i innych potrzebnych do rozpoczęcia działalności gospodarczej.

Do podejmowanych przez gminy działań wspomagających lokalny rynek pracy należą także: tworzenie miejsc pracy przy rozbudowie miejscowej infrastruktury, powoływanie fundacji na rzecz rozwoju miast (gmin), emisja obligacji komunalnych dla uzyskania środków na inwestycje infrastrukturalne, wnoszenie akcji (udziałów) do spółek, funduszy gwarancyjnych i funduszy inwestycyjnych, tworzenie sieci powiązań między instytucjami, promowanie współpracy różnych instytucji i organizacji w rozwiązywaniu najważniejszych problemów społeczności lokalnej³⁵.

Zróżnicowane uwarunkowania lokalnych rynków pracy stworzyły potrzebę ich diagnozowania i indywidualnego podejścia do występującej na nich sytuacji. Rola poszczególnych szczebli samorządowych w kształtowaniu lokalnego rynku pracy wynika przede wszystkim z zakresu zadań i kompetencji nałożonych przez ustawodawcę. Jednak decentralizacja publicznych służb zatrudnienia i powstanie rządowo-samorządowego systemu podmiotów rynku pracy przyczyniła się do znacznego zwiększenia odpowiedzialności organów samorządowych za sytuację lokalnych rynków pracy. Można przyjąć, iż rola instytucji ponad powiatowych sprowadza się głównie do inicjowania i podejmowania działań o charakterze strategicznym. Istotne zaś z punktu widzenia lokalnego są działania samorządów powiatowych, a zwłaszcza wchodzących w ich skład powiatowych urzędów pracy, gdyż na tym szczeblu następuje

³⁴ Por. A. Ziomek: *Op. cit.*, s. 107-113.

³⁵ Por. E. Kryńska: *Op. cit.*, s. 75.

bezpośredni kontakt z osobami poszukującymi pracy i pracodawcami oferującymi miejsca pracy. Stosowne przez powiatowe urzędy pracy zwłaszcza aktywne instrumenty polityki rynku pracy mogą wywierać znaczący wpływ na mobilność kwalifikacyjną, zawodową i przestrzenną osób nimi objętych, co przyczynia się do ich aktywizacji zawodowej. Ważną zasadą aktywnej polityki rynku pracy jest selektywność używanych instrumentów, która odnosi się do konkretnych osób, zawodów, sektorów i obszarów oddziaływania (gmin, powiatów).

Na poziomie mikroekonomicznym – szczebel gminny – ustawodawca nie lokuje bezpośredniej odpowiedzialności za kształtowanie polityki rynku pracy ale zaleca współdziałanie z powiatowym urzędem pracy w określonym w ustawie zakresie. Ponadto gminy mogą w sposób pośredni wpływać na lokalny rynek pracy poprzez kształtowanie warunków gospodarowania na ich terenie, popieranie szeroko rozumianej przedsiębiorczości, wspieranie tworzenia na ich terenie nowych podmiotów gospodarczych, a także lokalnych inicjatyw na rzecz poprawy sytuacji na rynku pracy.

ROLE OF THE TERRITORIAL GOVERNMENT IN SHAPING THE LOCAL JOB MARKET

Summary

Solutions adopted after the administrative reform in reference to public employment services introduced official-structural separation between central and local government offices. Decentralized model has been employed according to which general job market policy is decided at national level and jobcentres (both district/powiat and regional/voivodeship) have the possibility to complement it in order to address local needs. In competence division in reference to job market policy the legislator didn't include administrative units called 'gmina'. They can only cooperate with district/powiat jobcentres and in an indirect way influence local job market by creating administrative management conditions on their territory.

Katarzyna Włodarczyk-Śpiewak

OCHRONA KONSUMENTA JAKO JEDNO Z ZADAŃ SAMORZĄDU LOKALNEGO

Celem niniejszego artykułu jest próba scharakteryzowania i oceny działalności rzecznika konsumentów jako jednego z gwarantów realizacji funkcji ochrony społeczności lokalnej, pozostającej w kompetencjach samorządów terytorialnych. Rzecznik konsumentów powoływany przez władze powiatu realizuje zadania samorządowe przede wszystkim stając w obronie konsumenta, chroniąc jego interesy rynkowe, dbając o edukację konsumenta, jak również uświadamiając konsumentom zagrożenia rynkowe¹.

W pierwszej części przedstawiono zadania samorządu lokalnego na podstawie aktów prawnych oraz podstawy prawne funkcjonowania instytucji rzecznika konsumentów jako przykładu działań samorządu lokalnego. W dalszej części dokonano analizy pracy i działalności tej instytucji na podstawie sprawozdań z działalności Rzecznika Konsumentów w Szczecinie w latach 2002-2006 oraz badań ankietowych wśród mieszkańców Szczecina. Na podstawie tych badań opracowano rekomendacje dla dalszej realizacji przez przedstawianą instytucję zadań samorządu w zakresie ochrony praw konsumentów.

Jednostki samorządu terytorialnego wykonują zadania, które na podstawie obowiązujących obecnie ustaw o samorządach można podzielić na zadania własne oraz zlecone z zakresu administracji rządowej. Dla samorządu gminy zadania własne szczegółowo określa artykuł 7 Ustawy o samorządzie gminnym² oraz artykuł 8, który stanowi, iż zadania zlecone są nakładane na gminę poprzez dodatkowe ustawy oraz mogą być wykonywane również na podstawie porozumienia gminy z organami administracji rządowej. Samorząd powiatowy zadania własne ma określone szczegółowo w artykule 4 Ustawy o samorządzie powiatowym³, a samorząd województwa w artykule 14 Ustawy o samorządzie województwa⁴.

¹ Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów. Dz.U. 2000, nr 122, poz. 1319, z późn. zm.

² Artykuł 7 Ustawy o samorządzie gminnym. Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95.

³ Artykuł 4 Ustawy o samorządzie powiatowym. Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578.

⁴ Artykuł 14 Ustawy o samorządzie województwa. Dz.U. 1998, nr 91, poz. 576.

Samorząd terytorialny, poprzez swoje jednostki i wykonywane zadania, pełni trzy ważne funkcje w gospodarce i społeczeństwie, a mianowicie: jest gwarantem stabilizacji społecznej, demokratyzuje państwo, a także uczy obywateli współodpowiedzialności za jego los⁵. Będąc gwarantem stabilizacji społecznej samorząd realizuje zadania ochronne obywateli. Biorąc pod uwagę zadania szczegółowo określone w poszczególnych ustawach o działalności jednostek samorządu terytorialnego, ochrona społeczeństwa jest realizowana na wielu płaszczyznach. Według przytoczonych ustaw samorząd lokalny podejmuje działania o charakterze ochronnym bezpośrednio lub pośrednio. Działania chroniące społeczeństwo o charakterze bezpośrednim to: ochrona zdrowia, ochrona środowiska, ochrona konsumentów, utrzymywanie porządku i bezpieczeństwa publicznego, ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa, pomoc społeczna, wspieranie osób niepełnosprawnych, przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, czy też polityka prorodzinna. Działania pośrednio chroniące mieszkańców regionu to dbałość o ład przestrzenny, gminne drogi i ulice, mosty, place oraz organizacja ruchu drogowego, utrzymanie wodociągów i zaopatrzenia w wodę, funkcjonowanie kanalizacji, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, utrzymanie czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, organizacja wysypisk śmieci i unieszkodliwianie odpadów komunalnych, zaopatrzenie w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, organizacja lokalnego transportu zbiorowego, utrzymanie obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych, obronności, promocja regionu, współpraca z organizacjami pozarządowymi.

Przyjmuje się, że interes konsumenta to wszelkie działania dla jego dobra, przynoszące mu pożytek, korzyść, zaś działania zagrażające dobrobytowi, zdrowiu, życiu przy uwzględnieniu perspektywy kolejnych pokoleń, rozumiane są jako niezgodne z interesem konsumenta⁶. Wśród najczęściej występujących zagrożeń interesów konsumentów należy wymienić: brak przejrzystości rynku, depersonalizację rynku, masowość obrotów, nadmierne pobudzanie emocjonalnych motywów zakupów u nabywców, a jednocześnie niską fachowość i niedoinformowanie sprzedawców, sztuczne pobudzanie potrzeb, agresywną i nieuczciwą reklamę, zróżnicowanie systemu cen, monopolizację rynku, złą jakość produktów, wadliwość, oraz brak lub niedostatek ustawodawstwa chroniącego konsumenta⁷.

⁵ A. Ponczek: Samorząd a społeczeństwo obywatelskie. W: Serwis Samorządowy Laudator, www.serwis-samorzadowy.pl (dostęp 18.08.2008).

⁶ Słownik języka polskiego. PWN, Warszawa 1978, t. 1, s. 799; A. Jawłowska: Ruch konsumentów. Wiedza Powszechna, Warszawa 1981, s. 13-16, cyt. za: Rynkowe zachowania konsumentów. Red. E. Kieźel. AE, Katowice 1999, s. 222.

⁷ Rynkowe zachowania konsumentów, op. cit., s. 223-224.

Ochrona praw konsumentów jest jednym z zadań, które przyczynia się do realizacji funkcji ochronnych samorządu lokalnego. Artykuł 4, ustęp 1, punkt 18 Ustawy o samorządzie powiatowym postanawia m.in., że „[...] powiat wykonuje określone ustawami zadania publiczne o charakterze ponadgminnym w zakresie: [...] ochrony praw konsumenta [...]”⁸. Podobnie formułuje artykuł 14, ustęp 1, punkt 12 Ustawy o samorządzie województwa, iż „[...] samorząd województwa wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie: [...] ochrony praw konsumenta [...]”⁹.

Przedstawione artykuły stwierdzają jedynie, iż za ochronę praw konsumenta odpowiada samorząd powiatowy lub samorząd województwa. Według dalszych zapisów w ustawach – artykuł 4, ustęp 2 Ustawy o samorządzie powiatowym stanowi, iż „[...] do zadań publicznych powiatu należy również zapewnienie wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży[...]”¹⁰. Ustęp 4 tego samego artykułu dodaje, że inne „[...] ustawy mogą określać niektóre sprawy należące do zakresu działania powiatu jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez powiat [...]”¹⁰. Dodatkowo artykuł 14, ustęp 2 Ustawy o samorządzie województwa stanowi, że kolejne „[...] ustawy mogą określać sprawy należące do zakresu działania województwa jako zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez zarząd województwa [...]”¹¹. Przedstawione artykuły wskazują zatem na możliwość istnienia dodatkowych przepisów prawnych, które pomagają samorządom powiatowym i wojewódzkim w realizacji zadań. Ponadto wynika z tych zapisów, iż samorząd powiatowy jest wyraźnie zobligowany do powołania odpowiedniej służby, mającej na celu ochronę praw konsumenta, a tym samym wywiązanie się z zadania.

Ustawą uzupełniającą działanie samorządu terytorialnego w zakresie ochrony praw konsumentów jest Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów¹². Rozdział 2 tejże ustawy oraz zawarte w nim artykuły 32-41 dotyczą samorządu terytorialnego i organizacji konsumenckich. Artykuły 32 i 33 potwierdzają, a jednocześnie uzupełniają przepisy zawarte w ustawach o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa. Artykuł 32 zakłada, iż „[...] zadania w dziedzinie ochrony interesów konsumentów w zakresie określonym ustawą oraz odrębnymi przepisami wykonują [...]: samorząd terytorialny, a także organizacje konsumenckie i inne instytucje, do których statutowych lub ustawowych zadań należy ochrona interesów konsumentów [...]”¹³. Artykuł 33 uzupełnia ustawy o samorządach, ponieważ do-

⁸ Dz.U. 1998, nr 91, poz. 578.

⁹ Ibid., poz. 576.

¹⁰ Ibid., poz. 578.

¹¹ Ibid., poz. 576.

¹² Dz.U. 2000, nr 122, poz. 1319, z późn. zm.

¹³ Dz.U. 2000, nr 122, poz. 1319.

kładanie określa zakres ochrony praw konsumentów, czyli: „[...] zadaniem samorządu terytorialnego w zakresie ochrony praw konsumentów jest prowadzenie edukacji konsumenckiej, w szczególności poprzez wprowadzenie elementów wiedzy konsumenckiej do programów nauczania w szkołach publicznych [...]”¹⁴.

Jedną z instytucji, która z ramienia samorządu terytorialnego zajmuje się ochroną praw konsumentów jest rzecznik konsumentów. Artykuły od 34 do 36 Ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów powołują instytucję rzecznika konsumentów i wskazują na jego powiązania z samorządem powiatowym, a także ustalają podstawy powoływania tego stanowiska i szczegółowe warunki pracy. Artykuł 34 stanowi, że „[...] Zadania samorządu powiatowego w zakresie ochrony praw konsumentów wykonuje powiatowy [miejski] rzecznik konsumentów [...]. Powiaty mogą, w drodze porozumienia, utworzyć jedno wspólne stanowisko rzecznika konsumentów [...]”. Artykuł 35 ustanawia, że „[...] Rzecznika konsumentów powołuje i odwołuje rada powiatu lub rada miasta na prawach powiatu [...]. Rzecznik konsumentów jest bezpośrednio podporządkowany radzie i ponosi przed nią odpowiedzialność, a usytuowanie organizacyjne rzecznika konsumentów określa statut lub regulamin powiatu [...]”. Rzecznik konsumentów jest zatrudniony w starostwie powiatowym.

37 artykuł Ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów określa szczegółowo zadania rzecznika konsumentów. Rzecznik „[...] 1) zapewnienia bezpłatne poradnictwo konsumenckie i informacje prawne w zakresie ochrony interesów konsumentów, 2) składa wnioski w sprawie stanowienia i zmiany przepisów prawa miejscowego w zakresie ochrony interesów konsumentów, 3) występuje do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów, 4) współdziała z właściwymi miejscowo delegaturami Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, organami Inspekcji Handlowej oraz organizacjami konsumenckimi, 5) wykonuje inne zadania określone w ustawie lub w przepisach odrębnych [...]”. Ponadto według artykułu 37 rzecznik konsumentów może „[...] wytaczać powództwa na rzecz konsumentów oraz wstępować, za ich zgodą, do toczącego się postępowania w sprawach o ochronę interesów konsumentów [...], w sprawach o wykroczenia na szkodę konsumentów jest oskarżycielem publicznym w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia [...]”. Dodatkowo „[...] przedsiębiorca, do którego zwrócił się rzecznik konsumentów [...] obowiązany jest udzielić rzecznikowi wyjaśnień i informacji będących przedmiotem wystąpienia oraz ustosunkować się do uwag i opinii rzecznika [...]”¹⁵.

¹⁴ Ibid

¹⁵ Ibid., poz. 1319.

W swojej działalności rzecznik konsumentów podlega kontroli ze strony rady powiatu, ponieważ, jak stanowi artykuł 38 „[...] w terminie do dnia 31 marca każdego roku przedkłada radzie do zatwierdzenia roczne sprawozdanie ze swojej działalności w roku poprzednim. [...] Zatwierdzone przez radę sprawozdanie [...] rzecznik konsumentów przekazuje właściwej miejscowo delegaturze Urzędu [...], a ponadto rzecznik konsumentów jest obowiązany przekazywać na bieżąco delegaturom Urzędu wnioski i sygnalizować problemy dotyczące ochrony konsumentów, które wymagają podjęcia działań na szczeblach administracji rządowej. Ponadto rzecznik konsumentów jako organizacja konsumencka [według artykułu 39] „[...] ma [...] prawo do: wyrażania opinii o projektach aktów prawnych i innych dokumentów dotyczących praw i interesów konsumentów, opracowywania i upowszechniania konsumenckich programów edukacyjnych, wykonywania testów produktów i usług oraz publikowania ich wyników, wydawania czasopism, opracowań badawczych, broszur i ulotek, prowadzenia nieodpłatnego poradnictwa konsumenckiego oraz udzielania nieodpłatnej pomocy konsumentom w dochodzeniu ich roszczeń, udziału w pracach normalizacyjnych, realizowania zadań państwowych w dziedzinie ochrony konsumentów, zleczanych przez organy administracji rządowej i samorządowej, ubiegania się o dotacje ze środków publicznych [...]”.

Artykuł 40 Ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów podkreśla istotną rolę samorządu terytorialnego w ochronie praw konsumentów, gdyż stanowi, iż „[...] organy administracji rządowej i samorządowej są obowiązane do zasięgania opinii organizacji konsumenckich w sprawach dotyczących kierunków działania na rzecz ochrony interesów konsumentów [...]”¹⁶.

Powyższe przepisy jednoznacznie dokumentują powiązania między działalnością rzecznika konsumentów, a jednocześnie realizacją zadań ochronnych samorządu lokalnego. Ustawa daje rzecznikowi wiele możliwości ochrony praw konsumentów, jednak jego działania ograniczają się do kompetencji doradczych i procesowych. Nie posiada on kompetencji kontrolnych i władczych. Realizując zadania przewidziane artykułem 37 Ustawy rzecznik konsumentów może zintensyfikować swoje działania występując w trudnych przypadkach jako oskarżyciel publiczny, występować do prezesa UOKiK z wnioskiem o wszczęcie postępowania antymonopolowego w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów oraz wytaczać powództwa w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone.

Działalność Biura Rzecznika Konsumentów można ocenić na podstawie rejestrów zawierających wykaz porad osobistych i przysyłanych na piśmie lub e-mailem oraz porad telefonicznych.

¹⁶ Ibid.

Rzecznik Konsumentów w Szczecinie od początku swojego istnienia udziela każdego dnia około kilkudziesięciu porad prawnych. Biuro Miejskiego Rzecznika Konsumentów ma opracowaną procedurę nr P-V-02, w której uregulowano metody i tryb udzielania pomocy konsumentom – mieszkańcom Szczecina. Zgodnie z tą procedurą Biuro Miejskiego Rzecznika Konsumentów udziela pomocy konsumentom w pierwszej kolejności poprzez przedstawianie konsumentom sytuacji prawnej zgłoszonego problemu i wskazywanie możliwości jego rozwiązania. Następnie fachowcy oceniają zasadność skargi konsumenta. Kolejny krok to bezpośrednie interwencje u przedsiębiorców (najczęściej telefonicznie), a w przypadku braku reakcji pisemne. Rzecznik przeprowadza mediacje, które mają doprowadzić do ugody, jeśli one nie skutkują kieruje konsumentów do właściwych instytucji (na przykład do: Inspekcji Handlowej, Sanepidu, Urzędu Regulacji Energetyki, Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Rzecznika Ubezpieczonych itp.) lub sporządza pozwы i pisma procesowe dla konsumentów, a w ostatecznych przypadkach wytacza powództwa i wstępuje w imieniu konsumentów w sprawach sądowych oraz prowadzi i nadzoruje postępowania egzekucyjne komornika. Jednocześnie konsument informowany jest o możliwości skorzystania z sądownictwa polubownego lub arbitrażu specjalistycznego.

W celu zapewnienia prawidłowej ochrony praw konsumentów Rzecznik współpracuje z różnymi urzędami i instytucjami, wśród których należy wymienić przede wszystkim: Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Biuro Rzecznika Ubezpieczonych, Arbitra Bankowego, Głównego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Urząd Regulacji Energetyki, Urząd Komunikacji Elektronicznej, Sąd Polubowny przy Inspekcji Handlowej, Rzecznika Praw Pacjenta działającego przy Narodowym Funduszu Zdrowia w Szczecinie. Biuro współpracuje z radcą prawnym, który wydaje pisemne opinie prawne oraz udziela porad w trakcie trwania spraw sądowych i egzekucyjnych. Rzecznik Konsumentów może też zawiadomić organy ścigania, tj. prokuraturę i policję – w sprawach, w których zachodzi podejrzenie popełnienia przestępstwa na szkodę konsumenta lub grupy konsumentów.

Konsumentom z reguły udziela się porad lub przyjmuje od nich skargi. Skargi konsumentów najczęściej dotyczą:

- i. Usług wykonywanych przez firmy remontowo-budowlane. Problemy konsumentów polegają głównie na: niezawieraniu umów na piśmie, ustnych ustaleniach istotnych warunków umowy (terminu, ceny, gwarancji, kar umownych), wpłacaniu pieniędzy (zaliczki, zadatku) często bez pokwitowania, składaniu reklamacji w formie telefonicznej, braku reakcji firm na reklamacje konsumentów, nie sprawdzeniu referencji firmy, której zlecano usługę, braku znajomości danych firmy i właściciela, z którą to zawarli umowę (dysponują tylko numerem telefonu komórkowego).

2. Usług telekomunikacyjnych (wykonywanych przez operatorów telefonii stacjonarnej, komórkowej i telewizji kablowej).
3. Usług finansowych i bankowych (Szczególne zagrożenie dla konsumenta stanowią firmy proponujące szybką i łatwą pożyczkę gotówkową. Problemy mają także osoby nie spłacające zobowiązań kredytowych w terminie. Ponadto banki nie informują o możliwościach ubezpieczenia kredytu, nągminnie stosują uciążliwe dla konsumentów postanowienia umowne, takie jak: wysokie karne oprocentowanie, opłaty za wezwania do zapłaty, wysokie prowizje, konieczność założenia rachunku w banku który udziela kredytu konsumentowi, naliczanie prowizji od wcześniejszej spłaty kredytu, pobieranie przez bank zarówno odsetek od nieterminowej spłaty raty kredytu, jak i dodatkowej kary pieniężnej, wymuszanie na konsumentach zawarcia umowy o kartę kredytową, w sytuacji gdy można było zawrzeć umowę o kredyt konsumencki, narzucanie klientom poddania się egzekucji do kwoty nieproporcjonalnie wysokiej w stosunku do zaciągniętego przez nich kredytu itp.).
4. Usług edukacyjnych takich jak: kursy językowe, szkolenia, działalność szkół niepublicznych (problemy konsumentów to głównie: brak możliwości wcześniejszego rozwiązania umowy bez ponoszenia kar umownych, żądanie szkół zapłaty z góry za cały semestr, nawet wówczas gdy konsument nie podjął nauki, gdyż wybrał inną uczelnię, nie powiadomił jednak szkoły pisemnie o rezygnacji z jej usług, żądania wysokich odsetek karnych za nieterminowe płacenie czesnego, odmowa wydania świadectwa ukończenia szkoły z powodu nieuregulowania wszystkich opłat za szkołę itp.).
5. Usług turystyczno-hotelarskich (czyli m.in. nienależyte świadczenie usług turystycznych, podwyższanie opłat, zmiana warunków zakwaterowania, zmiana istotnych postanowień umowy, istotne różnice między ofertą katalogową a stanem faktycznym, brak należytej opieki rezydenta, opóźnienia w przelotach lotniczych, i wiele innych).
6. Umów zawieranych poza lokalem i na odległość (głównie przez Internet).
7. Problemów związanych z realizacją uprawnień z tytułu udzielonej gwarancji (przez sprzedawców, producentów towarów, dystrybutorów, importerów).
8. Sprzedaży różnorodnych towarów (m.in. niezgodności zakupionych towarów z umową sprzedaży; odmowy przyjmowania od konsumentów reklamacji lub nieprzestrzeganie 14-dniowego terminu ustosunkowania się do żądań reklamacyjnych konsumenta; kierowanie konsumentów do serwisów gwarancyjnych (w przypadku posiadania karty gwarancyjnej)).

O wzroście popularności instytucji rzecznika konsumentów świadczy rosnąca liczba petentów, korzystających z porad biura (tabela 1).

Tabela 1

Liczba bezpłatnych porad konsumenckich i udzielonych informacji prawnych
w zakresie ochrony konsumentów w latach 2002-2006

Liczba bezpłatnych porad konsumenckich i udzielonych informacji prawnych	Rok				
	2002	2003	2004	2005	2006
Ogółem	4515	5242	5954	10218	12225
w tym:	(2002=100)	(116,1)	(131,9)	(226,3)	(270,8)
Usługi	1978	2473	2623	5803	7283
Umowy sprzedaży	1793	2028	2315	3835	4306
Umowy poza lokalem i na odległość	189	202	371	580	636

Źródło: Opracowane na podstawie sprawozdań Rzecznika Praw Konsumenta w Szczecinie za lata 2002-2006

W 2006 r. prawie 80% spraw, którymi zajmowało się biuro załatwiono zgodnie z interesem konsumentów. Wskaźnik ten utrzymuje się na podobnym poziomie od początku działalności biura. Siedmioletni okres działalności rzecznika skutkuje zwiększeniem się świadomości praw i obowiązków zarówno po stronie konsumentów, jak i przedsiębiorców. Coraz więcej sporów jest rozwiązywanych na drodze mediacyjnej. Tabela 2 prezentuje ilość wystąpień mediacyjnych rzecznika oraz pozytywne rezultaty tych wystąpień.

Tabela 2

Liczba wystąpień do przedsiębiorców w sprawach ochrony konsumenta w latach 2002-2006

Liczba wystąpień do przedsię- biorców	Rok				
	2002	2003	2004	2005	2006
Ogółem	795	836	843	1238	2018
w tym:	(565*, 71%)	(575*, 68,8%)	(618*, 73,3%)	(921*, 74,4%)	(1636*, 81,1%)
Usługi	456	565	601	640	1037
	(307*, 67,3%)	(386*, 68,3%)	(481*, 80%)	(506*, 79,1%)	(850*, 82%)
Umowy sprzedaży	275	238	242	509	879
	(200*, 72,7%)	(165*, 69,3%)	(187*, 77,3%)	(363*, 71,3%)	(708*, 80,6%)
Umowy poza lokalem i na odległość	55	32	52	89	102
	(50*, 90,9%)	(23*, 71,9%)	(48*, 92,3%)	(52*, 58,4%)	(78*, 76,5%)

* Sprawy zakończone pozytywnie.

Źródło: Ibid.

W 2002 r. w przypadku usług rzecznik najczęściej zwracał się do firm remontowych i budowlanych (102 razy, w tym 87 razy pozytywnie rozpatrzone skargi), na drugim miejscu były interwencje u dostawców energii (65 razy, z czego 42 zakończyły się pozytywnie dla konsumenta) oraz do firm finansowych, reprezentujących „systemy argentyńskie” (64 razy nastąpiła interwencja, jednak tylko w 12 przypadkach były to wezwania zakończone korzystnie dla konsumenta). W 2003 r. struktura wezwań była podobna: najczęściej interweniowano w firmach finansowych – 82 (w tym 41 pozytywnie rozpatrzonych), na drugim miejscu były firmy telekomunikacyjne – 66 razy (46 pozytywnych reakcji dla konsumenta decyzji) i na trzecim firmy remontowe i budowlane – 65 razy (42 wnioski były pozytywnie rozpatrzone). W 2004 r. najczęstsze mediacje Rzecznika były wysyłane do: firm telekomunikacyjnych – 120 razy (97 pozytywnie rozpatrzone), remontowo – budowlanych – 94 wezwania (w tym 79 pozytywnych odzewów) oraz do firm finansowych związanych z „systemami argentyńskimi” – 78 razy (w tym 50 pozytywnych rozwiązań). W 2005 roku Rzecznik głównie interweniował w: firmach remontowo-budowlanych (118 razy, w tym 90 pozytywnie), firmach telekomunikacyjnych (68 razy, w tym 49 pozytywnie) oraz w bankach (65 razy, w tym 60 pozytywnie), z kolei w 2006 r. interwencje wyglądały następująco: 121 razy w firmach telekomunikacyjnych (87 razy pozytywnie dla konsumentów), 104 razy w firmach remontowo – budowlanych (90 razy pozytywnie) oraz 98 razy w firmach świadczących usługi edukacyjne (83 pozytywnie dla konsumenta)¹⁷.

W przypadku umów sprzedaży towarów Rzecznik najczęściej się zwracał do następujących firm: w 2002 r. do sklepów obuwniczych (101 razy, w tym było 73 pozytywnie rozpatrzonych wniosków), w 2003 r. – podobnie – do sklepów obuwniczych (62 razy, w tym 47 pozytywnie), w 2004 – analogicznie – te same placówki (64 razy, w tym 34 pozytywnie rozpatrzonych), a w kolejnych latach rzecznik najczęściej zwracał się do sklepów odzieżowych – 86 razy (w tym pozytywnie 70) w 2005 i 159 razy (w tym 122 pozytywnie) w 2006 r.¹⁸.

W ostatecznych przypadkach, gdy nie było możliwości porozumienia między konsumentem a przedsiębiorcą sprawy były kierowane do sądów (tabela 3).

¹⁷ Według sprawozdań Rzecznika Praw Konsumenta w Szczecinie za lata 2002-2006.

¹⁸ Ibid.

Tabela 3

Liczba wytaczanych powództw na rzecz konsumentów w latach 2002-2006

Liczba powództw	Rok				
	2002	2003	2004	2005	2006
Ogółem	19	17	32	53	61
w tym:	(6*, 66,7%)	(4*, 23,5%)	(4*, 12,5%)	(37*, 69,8%)	(42*, 68,8%)
Usługi	10	8	16	17	18
	(4*, 40%)	(2*, 25%)	(1*, 6,3%)	(10*, 58,8%)	(11*, 61,1%)
Umowy sprzedaży	6	4	11	21	26
	(b.d.)	(2*, 50%)	(2*, 18,2%)	(17*, 80,9%)	(17*, 65,4%)
Inne	3	5	5	15	17
	(2*, 66,7%)	(b.d.)	(1*, 20%)	(10*, 66,7%)	(14*, 82,4%)

* Sprawy zakończone pozytywnie w danym roku.

Źródło. Ibid.

Z tabeli 3 wynika, że rośnie liczba pozwów sądowych. Przyczyną niewielkiego odsetka pozytywnie zakończonych spraw jest to, że raport z pracy rzecznika za dany rok sporządzany jest zwykle w trakcie trwania większości ze spraw sądowych. w kolejnym roku nie uzupełniano statystyk, stąd też brakuje informacji o ich ostatecznym wyniku.

Rzecznik konsumentów w Szczecinie stara się docierać do świadomości społeczeństwa w różnoraki sposób. Między innymi od początku działania biura prowadzona jest akcja informacyjno-edukacyjna, mającą na celu ostrzeganie i edukowanie konsumentów. Akcja ta odbywa się poprzez stałą współpracę rzecznika konsumentów z mediami. Jest to jedna z najpopularniejszych, a jednocześnie najbardziej efektywnych metod rozpowszechniania wiedzy konsumenckiej i kształtowania w tym zakresie świadomości mieszkańców Szczecina i okolic. Szczeciński rzecznik konsumentów współpracuje z mediami lokalnymi i ogólnokrajowymi. Najczęstszymi formami popularyzacji wiedzy na temat ochrony interesów konsumentów w mediach są: cykliczne artykuły o tematyce konsumenckiej w lokalnym tygodniku „Szczeciński Punkt Widzenia” oraz współpraca z prasą lokalną – z „Kurierem Szczecińskim”, „Głosem Szczecińskim”, lokalnym dodatkiem Gazety Wyborczej „Gazeta na Pomorzu”, „Moim Miastem”, stała współpraca z oddziałem Telewizji Polskiej w Szczecinie (gdzie na szczególną uwagę zasługują udziały w programach: „Wokół nas”, „Kronika Szczecińska”, „Kątem Oka”) oraz stała współpraca z Polskim Radiem Szczecin. Ponadto Rzecznik Konsumentów ze Szczecina brał udział w audycjach radiowych rozgłośni ogólnopolskich (Radio Żółte Przeboje, Radio

VOX, Radio RMF, ZET), ogólnopolskich programach telewizyjnych, m.in. „Pytanie na śniadanie” (Program 2 TVP), „Gość Trójki” (TVP 3), POLSAT, „Uwaga” (TVN). Ponadto publikowane były komentarze Rzecznika Konsumentów ze Szczecina w prasie o zasięgu krajowym („Gazeta Prawna”, „Życie Warszawy”, „Fakt”, „Super Express”, „Rzeczpospolita”).

Rzecznik Konsumentów prowadzi także działalność edukacyjną na temat praw konsumenta wśród dzieci i młodzieży, organizując spotkania w gimnazjach i liceach. Podejmuje ponadto formy współdziałania zarówno z przedsiębiorcami, jak i z konsumentami organizując spotkania oraz biorąc udział w szkoleniach i konferencjach.

Z powyższych informacji wynika, że rzecznik konsumentów w Szczecinie prowadzi aktywną politykę szerzenia wiedzy o prawach konsumenta. W celu oceny efektów działalności rzecznika konsumentów przeprowadzone zostały, na potrzeby niniejszego opracowania, badania ankietowe¹⁹. Przebadano 327 osób, z czego 64%, (209 osób) stanowili mieszkańcy Szczecina. Na podstawie badań ankietowych ustalono, iż wśród przebadanych 209 osób, będących mieszkańcami Szczecina (średni wiek wynosił 26 lat. 60% przebadanych osób stanowiły kobiety, zaś pozostałą część (40%) – mężczyźni). Osoby, wśród których przeprowadzono badanie, reprezentowały w jednej trzeciej 4-osobowe gospodarstwa domowe (34%), jedna czwarta była przedstawicielami gospodarstw 3-osobowych, 19% 5-cio i więcej osobowych, 17% to członkowie dwuosobowych gospodarstw domowych, a 5% reprezentowało gospodarstwa jednoosobowe.

W przeprowadzonej ankiecie 94% osób uznało, że zakupione przez nich towary bardzo często nie spełniły ich oczekiwań. Prawie 80% ankietowanych uważało, że jeśli towar nie spełniał oczekiwań to wynikało to z jego złej jakości. 34% odpowiedziało, że zwiódła ich opinia sprzedawcy i tyle samo osób zrzuciło winę na nieprawdziwą w ich opinii reklamę w przypadku niezadowolenia z produktu lub usługi. Dla 30% bardzo ważnym czynnikiem była cena, ponieważ tylu ankietowanych stwierdziło, że produkt nie spełnił ich oczekiwań z powodu tego, że był za drogi. 22% zasugerowało się niesłusznie w swoich wyborach konsumenckich opinią innych osób, ponadto po 15% respondentów uważało, że zły zakup wynikał z niesprawdzonych informacji o promocjach lub z napisów na opakowaniach.

¹⁹ Badania ankietowe zostały przeprowadzone w listopadzie 2007 r. wśród grupy 327 studentów studiów zaocznych i wieczorowych II i III roku pobierających naukę na Uniwersytecie Szczecińskim oraz w Wyższej Szkole Zarządzania w Szczecinie. Próba badawcza nie miała charakteru reprezentatywnego. Przeprowadzona ankietę pozwoliła na pozyskanie pewnej orientacji na temat działalności Rzecznika Konsumentów w Szczecinie.

Według deklaracji ankietowanych prawie połowa badanych (47%) miała problemy z reklamacjami, ponad dwie piąte (42%) ze zwrotem towaru i tyle samo (42%) spotkało się także z koniecznością ponoszenia dodatkowych kosztów przy zakupach dóbr lub usług (np. opłaty za wnoszenie mebli, dodatkowe opłaty za montaż, dowóz itp.). Jednocześnie 62,5% ankietowanych osób wiedziało, jakie instytucje w Szczecinie są pomocne przy rozwiązywaniu problemów konsumentów. 62,5% bezbłędnie wskazywało Biuro Rzecznika Konsumentów w Szczecinie, przy czym już tylko 27% wszystkich ankietowanych znało adres tej palcówki. 37% twierdziło jednak, że potrafiłoby skontaktować się z Biurem Rzecznika Konsumentów i jako podstawowe formy kontaktu wskazywali respondenci kontakty telefoniczne i mailowe. Ankietowani, którzy wiedzieli o istnieniu instytucji rzecznik konsumentów, swoją wiedzę na temat jego biura posiadali przede wszystkim dzięki informacjom z mediów (TV, radio, czasopisma) – 41%, z Internetu – 22%, 20% z innych źródeł, takich jak: wiedza i informacje od znajomych, lekcje w szkole, informacje lub praca w sklepie. Ponad jedna czwarta ankietowanych (27,4%) nie wiedziała jednak w ogóle o istnieniu rzecznika konsumentów. Z usług biura rzecznika skorzystało tylko niespełna 11% (10,8%).

Ankietowane osoby zostały poproszone ponadto o opinię, w jaki sposób powinny docierać informacje o działalności rzecznika i biura do konsumentów. Do powtarzających się form szerzenia wiedzy na temat pomocy konsumentowi, które trzeba wprowadzić lub rozszerzyć, według respondentów, należały: ogólnodostępne informacje sklepach, w prasie codziennej (stałe rubryki z telefonami dyżurnymi), w Internecie, szerzenie edukacji w szkołach, akcje promujące ochronę i edukację konsumenta w telewizji i radio, ulotki w ogólnodostępnych miejscach, broszury dostarczane pocztą do domów, informacje zawarte w opakowaniach produktów, wydawanie biuletynu przez rzecznika konsumentów, informacje w urzędach.

Respondenci szczególnie podkreślali istotną rolę mediów (radio, TV i prasa regionalna) w kształtowaniu świadomości konsumentów na temat ich praw, jednakże doceniali także edukację od najniższego szczebla oraz skuteczność broszur wysyłanych pocztą tradycyjną oraz elektroniczną.

Według ankietowanych rzecznik konsumentów powinien zajmować się przede wszystkim: pomocą w załatwianiu reklamacji, interweniowaniem w przypadkach zawyżania cen, kontrolowaniem nieuczciwych promocji oraz nieuczciwymi i nieprawdziwymi reklamami, szerzeniem informacji na temat praw konsumentów w społeczeństwie, służeniem pomocą konsumentowi w dochodzeniu jego praw przy sporach z firmami, pomocą przy zwrotach towarów oraz prowadzeniem doradztwa konsumenckiego.

Wśród odpowiedzi ankietowanych dotyczących najczęściej powtarzających się form pomocy rzecznika konsumentom były reklamacje, zwroty i porady.

Z powyższych informacji widać, iż z jednej strony świadomość konsumentów na temat ich praw jest dość duża, z drugiej jednak wyraźnie zaznacza się niski stopień edukacji konsumentów, którzy nie do końca orientują się w działalności rzecznika konsumentów.

Na podstawie analizy działalności Biura Miejskiego Rzecznika Konsumentów w Szczecinie oraz informacji uzyskanych na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych można stwierdzić, iż działalność systemu ochrony konsumenta opisana przez pryzmat działalności samorządu lokalnego ma charakter bardzo zróżnicowany i szeroki. Stała współpraca rzecznika z mediami przynosi w dużej mierze zamierzone skutki, bo w ten sposób przekazywane są społeczeństwu ważne informacje. Wiedza, która dociera do konsumentów od lokalnych organizacji samorządowych chroniących ich prawa, jest podstawowym elementem edukacji konsumenckiej. Wykształcenie odpowiednich postaw i świadomości własnych praw konsumenckich w społeczeństwie jest ważnym aspektem działalności rzecznika konsumentów, ponieważ posiadanie odpowiednich informacji, znajomość przysługujących praw oraz umiejętność ich wykorzystania w praktyce umacnia i polepsza pozycję konsumenta na rynku, a zarazem umożliwia swobodne korzystanie z przysługujących mu praw, bez konieczności interwencji rzecznika. Oczywiście drugim koniecznym aspektem działania rzecznika jest kontrola efektywności prowadzonej przez siebie działalności. Ważne jest, aby informacje przekazywane przez Biuro Rzecznika Konsumentów trafiały do samych zainteresowanych i wpływały na kształtowanie ich postaw społecznych.

Podniesienie poziomu wiedzy konsumentów o prawach i działaniach organizacji konsumenckich jest możliwe jeśli wykorzystane zostaną takie instrumenty jak:

- wydawanie biuletynów dostępnych bezpłatnie w urzędach miasta, marszałkowskim, placówkach handlowych,
- informowanie o szczególnych przypadkach naruszania praw rynkowych – opis nieuczciwych firm na przykładach (na przykład w powyższych biuletynach),
- wprowadzenie różnych form reklamy społecznej – bilbordów, reklamy w telewizji regionalnej, radiu lokalnym, prasie lokalnej,
- wprowadzenie ulotek reklamowych, które docierałyby pocztą tradycyjną do społeczeństwa,
- rozszerzenie współpracy z firmami, aby uświadamiać im z jednej strony słabszą pozycję konsumenta na rynku, ale z drugiej strony także prawa, jakie za nim stoją.

CONSUMER PROTECTION AS ONE OF TASKS FOR LOCAL GOVERNMENT

Summary

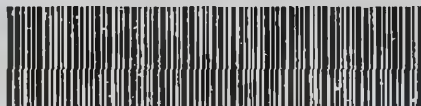
Since January 1, 1999, self-government in Poland has been functioning in accordance with a three-level structure (i.e. self-governments functioning in communes, counties and voivodships). The main laws, i.e. Law on Self-governments (in communes, counties and voivodships) define the principles underlying the functioning of local self-government units. These laws also include main tasks that come under local self-government administration. One of such tasks obliges self-government to protect local community.

The protective role of a local self-government is fulfilled among other things through the protection of consumer rights. The present article describes and evaluates actions taken by consumer spokesman who guarantees that the function of self-government under discussion has been fulfilled. Consumer spokesman is appointed by the county government and carries out self-government tasks, namely protects a consumer, his/her market interests, cares for his/her education as well as makes him/her aware of market risks.



Informacja o Katedrze Ekonomii i Polityki Transakcyjnej

BG Akademii Ekonomicznej w Katowicach
nr inw.: W - 119331



W 119331

Katedra Ekonomii i Polityki Transakcyjnej powstała w 2006 roku. W skład katedry wchodzi sześć pracowników naukowo-dydaktycznych, w tym: dwóch profesorów nadzwyczajnych, trzech nauczycieli adiunktów oraz dwóch asystentów. Od początku istnienia katedry jej kierownikiem jest prof. dr hab. Maciej Mikołajczyk.

Pracownicy Katedry Ekonomii i Polityki Transakcyjnej zajmują się szeroko pojętą problematyką transformacji gospodarczej i systemowej, a także zagadnieniami micromakroekonomicznymi zarówno w sferze ekonomii, jak i w polityce gospodarczej. Przedmiotem badań są przede wszystkim skutki transformacji konsolidacyjnej, instytucjonalne uwarunkowania procesów transformacyjnych w makro- i mezo-skali, relacje pomiędzy instytucjami państwa a podmiotami gospodującymi oraz między liberalną koncepcją społecznej gospodarki a współczesnymi odniesieniami.

ISBN 978-83-7246-533-7